

Actualisation des opérations du HCR en Europe

A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements

Les personnes ayant besoin de la protection internationale ont continué à chercher refuge dans toute l'Europe, sous forme de mouvements comportant des réfugiés et des migrants, tout en se heurtant à des restrictions physiques, juridiques et administratives.

Au cours des sept premiers mois de 2018, les arrivées de réfugiés et de migrants dans l'Union européenne ont été moins nombreuses que les deux années précédentes, et ont chuté de 41 % par rapport à l'an dernier. Si elles ont fortement diminué en Italie, elles ont augmenté en Espagne et en Grèce.

Tous les pays des Balkans occidentaux ont connu une hausse du nombre des arrivées enregistrées entre le début de l'année 2018 et fin août par rapport à l'ensemble de l'année 2017, en particulier la Bosnie-Herzégovine, avec 11 900 arrivées, soit déjà 30 fois plus que les 380 personnes arrivées sur toute l'année 2017. Le nombre de demandeurs d'asile dans les Balkans s'est également accru, avec plus de 5 600 personnes entre janvier et juillet 2018, soit 45 fois plus que les 126 demandeurs d'asile enregistrés au cours de la même période de 2017.

À cause des restrictions croissantes dans certains pays, de nombreux réfugiés et migrants ont eu recours à de nouveaux itinéraires dangereux pour gagner l'Europe et la traverser. Jusqu'ici, plus de 1 640 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues depuis le début de l'année 2018. Au cours des sept premiers mois de 2018, 74 décès ont été enregistrés le long des itinéraires terrestres en Europe, contre 42 au cours de la même période de l'année dernière.

Entre janvier et juillet 2018, 38 pays européens ont reçu quelque 306 900 demandes d'asile, soit une diminution de 23 % par rapport à la même période de 2017. Sur ce nombre, 98 % (soit 300 700 demandes) ont été déposées dans des États membres de l'Union européenne, principalement en Allemagne (81 200), en France (51 300), en Italie (31 400) et en Grèce (29 300). Dans 32 pays européens¹, parmi les personnes arrivées depuis la Méditerranée, les demandeurs d'asile en 2018 étaient essentiellement originaires de la République arabe syrienne (40 100 soit 15 %), d'Iraq (19 600 soit 7 %), d'Afghanistan (18 800 soit 7 %) et du Nigéria (13 600 soit 5 %). La Turquie est restée le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde, avec 3,5 millions de Syriens et 370 390 réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR de diverses nationalités.

Depuis le début du conflit en Ukraine en 2014, près de 1,8 million de personnes ont été déplacées à l'intérieur et plus de 480 000 Ukrainiens ont cherché refuge dans d'autres pays, notamment en Fédération de Russie (427 240), en Italie (12 530), en Allemagne (10 830) et en Espagne (9 260). Plus de 1,4 million de demandes pour d'autres formes de séjour légal ont également été déposées par des Ukrainiens, principalement en Fédération de Russie, ainsi qu'au Bélarus et en Pologne. En 2017, la situation dans l'est de l'Ukraine a continué à être marquée par des incidents de sécurité.

¹ Soit 28 pays de l'Union européenne plus quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse)

B. Progrès et défis pour atteindre les priorités stratégiques globales

Réformer le Régime d’asile européen commun et renforcer la réponse européenne collective

Les efforts visant à améliorer la législation actuelle de l’Union européenne relative à l’asile par la réforme du Régime d’asile européen commun (RAEC) ont continué à se heurter à des problèmes, en particulier concernant l’établissement de mesures de solidarité et l’accueil efficace des nouveaux arrivants. Plusieurs États ayant choisi de se concentrer essentiellement sur la gestion des frontières, l’admissibilité et le retour, le HCR a souligné à son tour la nécessité d’un partage des responsabilités et a plaidé pour l’instauration d’un mécanisme de relocalisation interne afin de soulager les États de l’Union européenne soumis à la pression d’un nombre massif d’arrivées. L’Organisation a élaboré une proposition visant à mettre en place des procédures accélérées ou simplifiées pour traiter les demandes d’asile manifestement infondées ou manifestement fondées. Le HCR a également proposé, en collaboration avec l’Organisation internationale pour les migrations (OIM), un mécanisme de débarquement régional et l’apport d’un appui aux opérations de recherche et de sauvetage avec la participation de tous les États côtiers.

Assurer une réponse opérationnelle et efficace

Le HCR a travaillé étroitement avec les gouvernements et d’autres partenaires afin d’améliorer les capacités de réponse et les plans d’intervention d’urgence, en particulier concernant les dispositifs d’accueil. Malgré des évolutions positives liées à l’offre de voies d’admission plus légales et plus sûres pour les personnes ayant besoin de la protection internationale, y compris par une augmentation des engagements à fournir des places de réinstallation, des efforts supplémentaires restent nécessaires dans ce domaine. Le HCR a maintenu son engagement opérationnel en Europe, y compris ses efforts visant à établir une meilleure base de preuves pour les interventions de protection. L’intensification de la communication avec les communautés locales a abouti à un renforcement de la prévention et de l’intervention en matière de violence sexuelle et de genre (SGBV) et à une protection accrue des enfants. Afin d’améliorer les perspectives d’intégration pour les réfugiés, le HCR a exploré des possibilités de collaborer avec les gouvernements, notamment avec les autorités locales, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, et les acteurs nationaux et internationaux du développement.

Si le dispositif d’hébergement en milieu urbain et le programme d’assistance en espèces en Grèce ont fourni un soutien direct et éminemment nécessaire aux demandeurs d’asile, l’opération s’est lancée dans une stratégie de transition afin de consolider ses interventions. Le HCR a collaboré avec les autorités locales et les ont aidées à développer leurs structures destinées à favoriser l’intégration des réfugiés. Celles-ci ont ensuite pu prendre en charge une partie des activités de soutien et d’assistance. À la suite de l’augmentation des arrivées par la mer en Espagne et du vif intérêt manifesté par le Gouvernement espagnol, qui souhaite combler les lacunes existantes par la collaboration, le HCR a réexaminé sa participation opérationnelle afin d’apporter une réponse appropriée.

Sauvegarder l’espace d’asile et instaurer des systèmes de protection efficaces

En Europe centrale et en Europe de l’Ouest, le HCR a soutenu le droit d’accès à l’asile par un suivi renforcé et systématique des capacités de collecte de données. L’Organisation a participé de manière stratégique aux évolutions législatives nationales. Le HCR a renforcé sa réponse opérationnelle en matière de protection et a mené des actions de plaidoyer stratégiques fondées sur des preuves. L’Organisation a travaillé étroitement avec les autorités locales afin de renforcer leurs capacités d’accueil et d’améliorer l’identification et l’orientation des personnes ayant des besoins spécifiques. Le HCR a également aidé à développer des méthodologies adaptées au contexte des migrations mixtes et des mouvements secondaires.

En Europe de l'Est, l'« initiative qualité » a constitué un forum régional pour le développement des capacités. Les pays participants (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldova et Ukraine) sont confrontés à des défis communs concernant les procédures d'asile, y compris la nécessité de trouver un équilibre entre les considérations de sécurité nationale et les dispositions applicables du droit international des réfugiés. Le HCR investit dans des activités d'autonomisation de la communauté et d'appui à l'intégration des réfugiés.

En Fédération de Russie, l'accès aux procédures d'asile est resté difficile pour les demandeurs d'asile dépourvus de documents, en particulier dans les aéroports. Des approches positives ont été adoptées concernant certaines catégories de personnes ayant des besoins de protection internationale, lesquelles pourraient former la base d'autres mesures visant à assurer l'accès à la protection des personnes ayant besoin d'une telle protection.

En Turquie, le HCR a élaboré et mis en œuvre une stratégie de cohésion sociale avec les principales autorités gouvernementales et les communautés concernées.

Dans les Balkans occidentaux, le HCR a continué à s'occuper des mouvements transrégionaux en intensifiant l'échange d'informations entre les bureaux des Balkans occidentaux et ceux d'Europe centrale et en renforçant les interventions. Au niveau national, les activités ont notamment consisté à soutenir les mécanismes d'examen des dossiers et d'orientation des réfugiés et des migrants, ainsi que l'apport d'une assistance élémentaire et d'un accès aux services.

Promouvoir des conditions d'accueil acceptables

Afin d'établir des normes minimales, le HCR a suivi les conditions d'accueil et a travaillé avec les autorités et d'autres parties prenantes afin de fournir une expertise technique. Son appui a porté sur l'établissement de mécanismes d'identification et d'orientation des personnes ayant des besoins spécifiques, afin de gérer les questions de protection des enfants, et d'assurer une prévention et des interventions en matière de SGBV. La prévention et l'intervention concernant l'exploitation et les abus sexuels a été une priorité majeure des opérations du HCR dans la région. Le personnel a été formé et la collaboration dans ce domaine a été renforcée avec tous les partenaires afin d'assurer le respect total de la politique de tolérance zéro. Néanmoins, d'épineux problèmes ont subsisté dans toute l'Europe, comme des conditions de vie inadéquates, le manque d'espace pour l'hébergement, les mécanismes insuffisants d'identification et de prise en charge des personnes ayant des besoins spécifiques, et le recours à des établissements de détention ou des installations fermées. Plusieurs initiatives ont été mises en œuvre pour améliorer les conditions d'accueil des enfants en Bulgarie, en Grèce et en Italie. Tenant compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant » et d'autres considérations relatives à la protection des enfants, le HCR a plaidé pour l'adoption de dispositifs de prise en charge familiaux ou communautaires afin d'éviter le placement des enfants en institution. La Grèce connaissant toujours un nombre massif d'arrivées, un soutien a été prévu afin d'augmenter l'espace d'hébergement, notamment pour les enfants non accompagnés ou séparés, en vue d'éviter le surpeuplement et les risques s'y rattachant.

Renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté

Des efforts concertés ont été déployés par le HCR dans toute l'Europe afin de renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté. La Coalition des réfugiés en Europe, composée de réfugiés vivant dans différents pays du continent, a été créée avec l'appui du HCR en 2007 afin de fournir une plate-forme de participation et de consultation des réfugiés. Les réfugiés se sont réunis et ont défini la structure et les objectifs de la coalition en 2018. En outre, un projet pilote entre le HCR et les Volontaires des Nations Unies a débuté sur quatre sites avec le déploiement d'une initiative de sensibilisation des réfugiés par les volontaires. Un site Internet a été lancé dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Grèce et la Turquie, et continuera d'être mis en place dans d'autres d'opérations à titre d'outil d'information des demandeurs

d'asile et des réfugiés². Des évaluations participatives ont été organisées régulièrement dans tous les pays, et des actions supplémentaires ont été menées pour établir des mécanismes efficaces de retour d'information sur les programmes et les interventions du HCR. Une boîte à outils pour les enseignants a été préparée afin que ceux-ci puissent mener un travail de sensibilisation sur les demandeurs d'asile et les réfugiés dans les classes, et pour leur fournir des orientations sur le soutien psychosocial à apporter aux enfants déplacés dont le comportement révèle l'existence d'un stress ou d'un traumatisme. Le Forum européen de la jeunesse, premier fonds européen prévoyant des actions en faveur des jeunes, a été lancé en 2018 par le HCR et ses partenaires, et a accordé 10 petites subventions à des projets dirigés par des jeunes visant à promouvoir des activités de cohésion sociale dans toute l'Europe.

Obtenir des solutions pour les réfugiés et les déplacés internes

Le HCR a mobilisé les acteurs traditionnels pour promouvoir l'intégration des réfugiés et a noué de nouveaux partenariats pour les solutions en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Un plan d'action conjoint a été lancé en avril 2018, afin d'étendre les possibilités d'emploi pour les réfugiés et de définir les actions décisives à mettre en œuvre pour assurer l'intégration réussie des réfugiés sur le marché du travail³.

Les négociations relatives à la proposition de la Commission européenne d'instaurer un Cadre de l'Union européenne pour la réinstallation ont progressé et le HCR a continué à soutenir les institutions de l'Union européenne en fournissant une expertise politique et pratique sur la réinstallation et l'admission humanitaire. Entre-temps, 20 États membres de l'Union européenne se sont engagés à fournir plus de 50 000 places de réinstallation en 2018-2019. Le besoin estimé de places de réinstallation étant très supérieur, la mise en œuvre effective de ces engagements sera essentielle.

Les approches de parrainage fondées sur la communauté ont été bien accueillies, y compris à travers les activités de l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés (IMPR), avec un programme pilote mis en place au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et des engagements pris dans d'autres pays, comme l'Espagne et l'Irlande.

Dans les Balkans occidentaux, le HCR a apporté une aide au Kosovo (S/RES/1244 (1999))⁴ et au Monténégro afin de résoudre les problèmes d'enregistrement des faits d'état civil et de trouver des solutions pour les cas complexes toujours non résolus. Le HCR a participé à une opération d'établissement de profils au Kosovo (S/RES/1244 (1999)) visant à préciser le statut de la population qui subit toujours les conséquences du conflit de 1999.

En Ukraine, le HCR met en œuvre une stratégie de cinq ans en faveur des déplacés internes. L'Organisation a continué à répondre aux situations d'urgence, à réparer les abris et à assurer une protection, y compris un appui aux personnes ayant des besoins spécifiques. Dans les endroits où une solution a été trouvée à la situation des déplacés internes, HCR se prépare à un désengagement responsable.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Le HCR a continué à lutter activement contre l'apatridie par la mise en œuvre d'initiatives régionales, la coopération avec des organisations non gouvernementales, un engagement au niveau judiciaire et le suivi.

En mai 2018, le Parlement européen a adopté une résolution sur la protection des enfants migrants, demandant aux États membres de veiller à ce que l'apatridie des enfants soit dûment abordée dans les législations nationales. Le HCR et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont conjointement soutenu une visite de

² Voir help.unhcr.org.

³ Disponible [en anglais] à <http://www.unhcr.org/5adde9904>.

⁴ Résolution n° 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

responsables géorgiens en Bosnie-Herzégovine visant à étudier les bonnes pratiques et la législation permettant de trouver une solution à la situation de la population rom.

Le Monténégro a adopté une nouvelle loi en février 2018 établissant une procédure de détermination de l'apatridie. Le HCR a aidé d'autres pays à préparer ou à adopter des procédures similaires, y compris la Grèce et l'Ukraine. Pour renforcer les efforts visant à améliorer l'identification et l'enregistrement des personnes exposées à l'apatridie en Albanie, le HCR a publié un rapport exposant le risque d'apatridie dans le pays, avec son partenaire et le Gouvernement de l'Albanie⁵. L'Islande a mis sa législation en conformité avec les normes énoncées dans la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en apportant des amendements à sa loi sur la nationalité. En Suisse, le rapport final présentant les résultats d'une étude sur l'apatridie sera publié plus tard dans l'année.

Renforcer les relations extérieures et le plaidoyer, et mobiliser un appui

En participant aux équipes de pays des Nations Unies, le HCR a soutenu les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et s'est employé à ce que les personnes relevant de sa compétence soient incluses dans les processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable au niveau national.

Le HCR coprécide, avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la coalition sur les mouvements massifs de personnes, le déplacement et la résilience (*Issue-based Coalition on Large Movements of People, Displacement and Resilience*), plate-forme interorganisations visant à échanger des messages cruciaux de plaidoyer et à trouver des solutions pour les personnes relevant de la compétence du HCR. En 2018, la coalition a soutenu des gouvernements en participant à des missions d'intégration, d'accélération et d'appui aux politiques (MAPS).

Le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont signé une lettre commune en janvier 2018, actualisant la note conjointe sur la coordination et la coopération concernant la situation des réfugiés et des migrants en Europe. Cette initiative renforcera la collaboration dans un certain nombre de domaines essentiels, comme la protection de l'enfance, l'éducation, l'assistance en espèces et la gestion des informations.

C. Information financière

Le budget pour l'Europe, approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire au cours de sa 68^e session en octobre 2017, s'élevait à 876,3 millions de dollars E.-U. pour 2018.

Trente-deux pour cent du budget pour l'Europe ont été alloués à la situation de l'Itinéraire de la Méditerranée centrale, tandis que 43 % ont été attribués aux réfugiés syriens. La situation en Ukraine représente 3 % du budget global.

Au niveau sous-régional, 56 % du budget total ont été alloués à des opérations en Europe de l'Est⁶, 5 % à l'Europe du Sud-Est et 39 % à l'Europe centrale, du Nord, du Sud et de l'Ouest.

Fin août 2018, des contributions volontaires d'un montant total de 388,9 millions de dollars E.-U. avaient été enregistrées par rapport aux besoins financiers de 2018 pour la région, soit 44 % seulement des besoins dans la région.

⁵ Disponible [en anglais] à <http://www.refworld.org/docid/5b59e36b7.html>.

⁶ Dont l'opération en Turquie, qui représente 89 % du budget pour l'Europe de l'Est.