

Actualisation des opérations du HCR en Europe

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

Au cours de l'année écoulée, des réfugiés et des demandeurs d'asile ont continué à rechercher la protection internationale en Europe, bien que le schéma des déplacements ait changé en raison des restrictions nouvellement introduites aux frontières à la fois terrestres et maritimes. Alors que les arrivées en Italie ont continué à diminuer, le nombre de personnes qui traversent la Méditerranée pour gagner l'Espagne a fortement augmenté à partir de mai, faisant de ce pays le premier point d'entrée en Europe au cours du second semestre 2018. À Chypre, le nombre total d'arrivées par la mer a chuté par rapport à 2017 ; toutefois, 8 000 personnes sont néanmoins arrivées par voie aérienne ou maritime et ont demandé l'asile. Les mouvements secondaires se sont poursuivis via l'Europe du Sud-Est, un nombre croissant de personnes restant en Bosnie-Herzégovine. Fin 2018, on estimait à 9 700 le nombre de réfugiés présents en Europe du Sud-Est, dont la majorité en Bosnie-Herzégovine (environ 4 900), suivie par la Serbie (environ 4 500).

La capacité de recherche et de sauvetage a été fortement réduite et le taux de décès des personnes qui tentaient de franchir la Méditerranée pour gagner l'Europe a augmenté. On estime qu'une personne sur 14 a péri parmi les arrivées depuis la Libye. En tout, plus de 2 000 réfugiés et migrants ont perdu la vie en Méditerranée en 2018.

En 2018, quelque 12 000 mineurs non accompagnés sont arrivés en Bulgarie, en Espagne, en Grèce et en Italie, soit une diminution de 40 % par rapport à 2017. Quelque 3 500 enfants non accompagnés, venant principalement d'Érythrée, de Guinée et de Tunisie, sont arrivés par la mer en Italie (environ 15 % de toutes les arrivées). En Grèce, plus de 1 900 enfants non accompagnés sont arrivés par la mer, essentiellement depuis l'Afghanistan, l'Iraq, le Pakistan et la République arabe syrienne ; plus de 220 avaient moins de 14 ans.

En 2018, 38 pays européens ont reçu quelque 529 000 nouvelles demandes d'asile¹, soit une diminution de 23 % par rapport à la même période de 2017. Sur ce nombre, 98 % (519 500 demandes) ont été déposées dans les États membres de l'Union européenne, principalement en Allemagne (151 900), en France (89 900), en Grèce (53 000), en Italie (43 700) et en Espagne (43 000). Dans 32 pays européens, les demandeurs d'asile étaient essentiellement originaires de la République arabe syrienne (75 000 soit 14 %), d'Afghanistan (35 900 soit 7 %) et d'Iraq (35 700 soit 7 %).

La Turquie est restée le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde, avec 3,6 millions de réfugiés syriens et 365 200 réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR de diverses nationalités.

Si l'on estime que plus d'un million de personnes ont fui l'Ukraine depuis 2014, 151 000 Ukrainiens ont actuellement besoin de la protection internationale dans des pays voisins ou plus lointains. Après cinq ans de conflit et des incidents de sécurité continus, les résidents de l'est de l'Ukraine se heurtent toujours à des difficultés, notamment pour franchir la

¹ Ce chiffre est composé des données d'[Eurostat](#) (32 pays de l'Union européenne et autres) et du HCR (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie et Kosovo (S/RES/1244(1999)) et ex-République yougoslave de Macédoine).

ligne de contact, avoir accès aux services publics et recevoir leur pension. Les tensions persistent dans la région et la situation reste fragile.

B. Progrès et défis pour atteindre les priorités stratégiques globales

Soutenir les mécanismes et les cadres de réponse régionaux coordonnés

Les discussions relatives à la réforme du Régime d'asile européen commun (RAEC) restent difficiles, en particulier concernant les procédures d'asile et les mesures de solidarité internes à l'Union européenne (UE). Le HCR a réitéré son appel en faveur de procédures d'asile justes et efficaces et d'un plus grand partage des responsabilités au sein de l'Union européenne. Si la réforme du RAEC pourrait déboucher sur des changements positifs, en attendant un accord, le HCR plaide pour une meilleure utilisation des règles et des cadres actuels de l'UE. Les pays pourraient notamment instaurer des arrangements ponctuels, conformes à la législation de l'UE, afin d'encourager la solidarité entre les États, en particulier dans le contexte du débarquement à la suite des opérations de sauvetage en Méditerranée.

En juillet 2018, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont présenté une proposition de création d'un mécanisme de débarquement régional pour assurer une plus grande prévisibilité et un traitement plus rapide, suivi par des dispositifs de traitement et de relocalisation auquel participeraient tous les États du bassin méditerranéen. L'absence d'un tel mécanisme continue à nuire au système de recherche et de sauvetage international, qui repose sur un débarquement rapide dans un lieu sûr. Malgré un certain nombre d'efforts déployés par les États pour mener des négociations au cas par cas, la vie des migrants et des réfugiés qui ont été secourus, ainsi que des équipages des bateaux de sauvetage, est toujours en danger.

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

Dans toute la région, le HCR a soutenu le droit d'accès à l'asile par un suivi renforcé et systématique, un plaidoyer en faveur d'une législation et d'une politique tenant compte de la protection et des avis stratégiques en cas de litige. L'Organisation a travaillé étroitement avec les autorités locales afin de renforcer l'identification et l'orientation des personnes ayant des besoins spécifiques. Elle a également élaboré des propositions pour la gestion des mouvements mixtes de réfugiés et de migrants, notamment l'établissement de procédures d'asile accélérées et simplifiées pour les cas manifestement infondés ou fondés permettant de déterminer rapidement qui a besoin de la protection internationale et qui n'en a pas besoin (et peut ainsi être dirigé vers des procédures de retour).

Depuis septembre 2018, la Direction générale de la gestion des migrations de Turquie assume pleinement la responsabilité de l'enregistrement et de la détermination du statut de réfugié, y compris pour les demandeurs non syriens. Le HCR continuera à aider les institutions nationales à assurer l'accès effectif des demandeurs d'asile à l'enregistrement, ainsi que des procédures d'asile justes et efficaces.

En Grèce, le HCR et ses partenaires ont aidé quelque 10 000 demandeurs d'asile et autres personnes relevant de la compétence de l'Organisation en leur fournissant une orientation et une représentation juridique. Plus de 600 personnes ont reçu une assistance juridique au stade de l'appel lors la procédure d'asile par des partenaires soutenus par le HCR. Des experts dispensent une formation et des conseils techniques au personnel du Service de l'asile grec, à la demande de ce dernier.

En Europe de l'Est, l'« initiative qualité » a continué à soutenir l'élaboration de systèmes de protection efficaces dans la région. Alors que les considérations de sécurité nationale ont conduit à une diminution du taux de reconnaissance dans certains pays, le HCR s'efforcera de proposer des outils appropriés pour remédier aux préoccupations légitimes, tout en préservant les principes de la protection internationale.

En Europe du Sud-Est, les mouvements mixtes de réfugiés et de migrants ont abouti à une augmentation du nombre de personnes bloquées en Bosnie-Herzégovine. Bien que beaucoup aient déclaré avoir l'intention de demander l'asile, peu ont déposé une demande officielle. Le HCR a intensifié ses services d'orientation, tout en assurant l'identification des personnes vulnérables et leur renvoi vers les services compétents. Des actions sont en cours afin de

renforcer encore les systèmes d'asile nationaux dans la région, comme l'élaboration d'une base de données commune ou compatible sur l'enregistrement.

Promouvoir des conditions d'accueil acceptables

Les conditions d'accueil restent un problème dans de nombreuses parties de la région. À Chypre, le centre d'accueil fonctionne au maximum de ses capacités, et des insuffisances majeures persistent dans le dispositif d'accueil d'urgence en matière d'accès à l'information et d'apport de services juridiques et sociaux. Bien que des progrès aient été accomplis au cours du second semestre de l'année, les conditions de vie des demandeurs d'asile sur les îles grecques restent inadéquates à cause du surpeuplement, qui contraint beaucoup de personnes à vivre dans des tentes à l'extérieur des centres d'accueil et d'identification officiels. Les enfants non accompagnés sont particulièrement touchés et sont exposés à un risque accru de violence, d'abus et d'exploitation sexuels. Le HCR plaide pour une prise en charge provisoire immédiate des enfants non accompagnés à leur arrivée et l'accélération de leur transfert vers le continent. Le dispositif d'hébergement en milieu urbain géré par le HCR répond aux normes internationales et fournit plus de 27 000 places aux personnes dans le besoin. L'Organisation continue à travailler étroitement avec le Gouvernement grec afin d'assurer le transfert des programmes de versement d'espèces et d'hébergement en milieu urbain aux institutions nationales, en soutenant leur capacité à assumer cette transition.

En Italie, le gouvernement a adopté des mesures visant à réformer le système d'asile en vue de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité et la responsabilité. Ces mesures comprennent la mise en place d'un système d'accueil à deux niveaux : des installations d'accueil de première ligne pour les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure ; et des installations de seconde ligne réservées exclusivement aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux enfants non accompagnés. Le HCR a réitéré son offre de soutien pour assurer le maintien des garanties fondamentales, en particulier pour les personnes vulnérables. En Espagne, des demandeurs d'asile se heurtent toujours à des obstacles pour obtenir un logement à cause des retards dans l'accès à la procédure d'asile et de l'absence d'abris d'urgence pour les personnes vulnérables et les familles. Les autorités locales s'efforcent toutefois de remédier à ces insuffisances, avec l'appui des autorités nationales et en partenariat avec le HCR.

En Bosnie-Herzégovine, la capacité d'accueil n'a pas été suffisante pour héberger toutes les personnes dans le besoin, si bien que nombre d'entre elles ont été exposées aux éléments et que la capacité d'accès aux procédures d'asile s'est trouvée entravée dans la mesure où l'enregistrement administratif officiel d'une résidence est une condition préalable à remplir pour pouvoir déposer une demande d'asile. En Europe de l'Est, le HCR continue à plaider pour de meilleurs dispositifs d'accueil et le respect des droits des personnes relevant de sa compétence.

Renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté

Le HCR travaille dans toute l'Europe afin de renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté. Une initiative pilote menée en partenariat avec le programme des Volontaires des Nations Unies répertorie les organisations communautaires et les réseaux de volontaires en Espagne, en France, en Hongrie et en Suède pour tenter de renforcer l'engagement et le dialogue avec les communautés. En Pologne, une évaluation de base par rapport aux actions fondamentales minimales préconisées par la politique du HCR de 2018 sur l'âge, le genre et la diversité a évalué les problèmes particuliers d'applicabilité dans le contexte européen. Le HCR a étendu son site Internet <https://help.unhcr.org/> aux demandeurs d'asile et aux réfugiés se trouvant en Allemagne, en Autriche, à Chypre, en Grèce en Turquie et en Ukraine. Ce site, qui continuera à être développé, fournit des informations sur les procédures d'asile dans certains pays ainsi que sur les droits et les obligations des demandeurs d'asile.

Des ateliers régionaux sur la prévention et l'intervention en matière de violence sexuelle et sexiste ont été organisés pour les prestataires de services opérant en première ligne dans de nombreuses parties d'Europe. En Turquie, le HCR a mené un projet multisectoriel innovant de prévention, d'atténuation et d'intervention pour promouvoir les moyens d'existence pour les femmes par diverses mesures, comme des cours de langue, une formation professionnelle et une assistance ciblée en espèces. Une actualisation du rapport du HCR sur les mutilations

génitales féminines et l'asile dans l'Union européenne a été publiée en ligne, effectuant un travail de sensibilisation et servant d'outil de plaidoyer sur cette question d'importance.

La protection de l'enfant est restée un domaine majeur, des projets pilotes soutenant le renforcement des procédures et des services pour les enfants non accompagnés ou séparés en Italie, en Serbie, en Suède et en Suisse. Un projet financé par l'Union européenne destiné à renforcer les procédures pour les enfants non accompagnés ou séparés en Europe de l'Ouest a prévu l'apport d'une formation aux tuteurs, une cartographie des services et des lacunes, un suivi de l'accueil, et l'engagement des parties prenantes à appliquer des procédures garantant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le fonds de l'Initiative européenne pour la jeunesse, lancé conjointement par le HCR et le Forum européen de la jeunesse, a accordé 10 petites subventions à des projets dirigés par des jeunes visant à promouvoir des activités de cohésion sociale dans toute l'Europe. En Ukraine, le HCR et ses partenaires ont mis en œuvre plus de 80 initiatives de soutien communautaire en 2018 ayant pour but de renforcer les capacités existant au sein des communautés de réfugiés et de déplacés leur permettant d'organiser des réponses d'urgence, de renforcer la protection et de trouver des solutions. De plus, près de 60 projets sur la coexistence pacifique ont été lancés des deux côtés de la ligne de contact dans l'est de l'Ukraine.

Obtenir des solutions pour les réfugiés et les déplacés internes

Le HCR a poursuivi son engagement avec un large éventail d'acteurs des gouvernements nationaux, des autorités locales, de la société civile et du secteur privé afin de promouvoir l'intégration réussie des réfugiés dans leur communauté. L'Organisation a notamment noué des partenariats novateurs pour promouvoir l'accès au marché du travail et explorer le rôle de la jeunesse et du sport dans l'intégration.

Le HCR a travaillé en collaboration étroite avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à un plan d'action conjoint visant à étendre les possibilités d'emploi pour les réfugiés. Cette initiative a abouti à une série de forums de l'emploi qui ont réuni des employeurs potentiels, les autorités locales et les personnes relevant de la compétence du HCR en Bulgarie, en Hongrie et à Malte. Le projet de matériel pédagogique « L'enseignement de la thématique des réfugiés » a été étendu à la région élargie de l'Europe.

Les négociations relatives à la proposition de la Commission européenne d'instaurer un Cadre de l'Union européenne pour la réinstallation se poursuivent, avec l'apport de conseils politiques. Certains des 20 États membres de l'Union européenne qui se sont engagés à fournir plus de 50 000 places de réinstallation en 2018-2019 ont déjà pris des mesures pour admettre un nombre plus important de réfugiés réinstallés, et le HCR continuera à plaider pour que d'autres États suivent leur exemple. Plusieurs États ont également accepté des réfugiés et des demandeurs d'asile évacués de Libye, soit par l'intermédiaire du mécanisme de transit à des fins d'évacuation au Niger, soit directement. En Europe de l'Est, les possibilités de réinstallation pour les réfugiés ont pâti d'un changement de contexte, qui n'a pas permis la poursuite de ces activités dans la région.

Les voies complémentaires, notamment l'admission humanitaire, les visas humanitaires et le regroupement familial, ont également été utilisées par plusieurs États en Europe, dans l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse, contribuant à un meilleur partage des responsabilités.

À la suite de l'adoption de sa « Stratégie d'intégration des personnes déplacées à l'intérieur et de mise en œuvre de solutions durables concernant le déplacement interne pour la période allant jusqu'à 2020 », le Gouvernement de l'Ukraine a finalisé en novembre 2018 un plan d'action destiné à son application. Ce plan prévoit notamment l'élaboration de plans d'intégration locaux et de mécanismes permettant d'avoir accès à un logement temporaire et abordable. En Bosnie-Herzégovine, avec l'appui du Fonds du cadre d'intégration de l'Union européenne, le HCR a pu transférer au gouvernement la gestion des données relatives aux besoins des déplacés internes, des rapatriés et des membres de la communauté rom. Des inquiétudes subsistent face aux restrictions croissantes imposées à la circulation des déplacés internes en Géorgie. Dans les Discussions internationales de Genève, le HCR a poursuivi son rôle de co-animateur du groupe de travail II sur les questions humanitaires, avec l'Union

européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui étudie les questions telles que les droits des déplacés internes, le retour, la liberté de circulation, l'octroi de documents, les visites de repérage et la restitution des biens.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Le HCR continue d'aider les États à trouver des solutions à l'apatridie, en collaboration avec les organisations de la société civile et les institutions régionales. Pour s'assurer qu'aucun enfant ne soit né apatride en Europe, l'accent est mis sur la modification des lois et des pratiques administratives relatives à la nationalité, et sur la suppression des obstacles à l'enregistrement des naissances. En septembre, l'Espagne a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. En octobre, l'Albanie a supprimé les obstacles à l'enregistrement des naissances, en particulier pour les enfants de parents albanais nés à l'étranger et pour les enfants des communautés rom et égyptienne.

Pour renforcer les efforts visant à trouver des solutions aux situations d'apatridie spécifiques, le HCR a travaillé en coopération étroite avec les gouvernements et d'autres parties prenantes afin de publier des études cartographiques sur l'apatridie au Portugal et en Suisse en 2018. Plusieurs États, dont l'Arménie, l'Islande, le Monténégro, les Pays-Bas et l'Ukraine, sont en train d'adopter des procédures de détermination de l'apatridie ou d'améliorer les procédures existantes pour renforcer l'identification des personnes apatrides et faciliter l'apport d'une solution à leur situation.

En octobre 2018, le deuxième séminaire OSCE-HCR sur l'échange des bonnes pratiques en matière d'apatridie a été organisé à Vienne. En décembre, le Gouvernement du Bélarus, la Communauté d'États indépendants et le HCR ont conjointement organisé une conférence internationale sur l'apatridie à Minsk. Cette rencontre a été la première d'une série de réunions préparatoires régionales en Europe organisées dans la perspective de la rencontre de haut niveau sur l'apatridie qui se tiendra en octobre 2019 lors de la session annuelle du Comité exécutif du HCR pour marquer la mi-parcours de la « Campagne #J'appartiens visant à mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024 ».

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

Les partenariats continuent à être consolidés pour renforcer les efforts de plaidoyer conjoints, mobiliser un appui et des ressources, et lutter contre les discours négatifs. L'Organisation a publié un certain nombre de rapports, comme sa [Desperate Journeys series](#), qui montrent le visage humain du déplacement et continuent de susciter l'attention d'un large public et des médias.

En tant que membre actif du Groupe régional des Nations Unies sur le développement durable/Mécanisme de coordination régionale (UNSDG/RCM) en Europe et en Asie centrale, le HCR copréside, 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*), qui mène des actions de plaidoyer. Cette coalition vise aussi à aider les gouvernements à appliquer le principe consistant à « ne pas faire de laissés-pour-compte » dans le contexte de la mise en œuvre au niveau national des objectifs de développement durable (ODD) énoncés dans le « l'Agenda 2030 ». En 2018, la coalition a aidé la Serbie en tant que pays pilote dans le cadre d'une mission d'accélération de l'intégration et d'appui politique, qui a abouti à l'inclusion des personnes relevant de la compétence du HCR dans l'application des ODD au niveau national.

Assurer et renforcer l'obligation redditionnelle et intégrité

Le HCR et ses partenaires ont été sensibilisés à la manière de prévenir l'exploitation et les abus sexuels et à l'importance de l'établissement de mécanismes de plainte et de retour d'informations par diverses initiatives de formation. Des orientations contenant une liste de contrôle des actions ont été fournies et adaptées à la nature spécifique des opérations du HCR en Europe.

En Europe de l'Est, où le HCR mène des programmes de protection et d'assistance, des points focaux sur la lutte contre la fraude ont été nommés conformément à la politique de

l'Organisation de 2017 relative à la lutte contre la fraude commise par des personnes relevant de sa compétence.

Dans le cadre de l'initiative de gestion des risques 2.0 du HCR, les opérations de grande ampleur, comme en Europe du Sud-Est, ainsi qu'en Grèce et en Ukraine, bénéficieront du déploiement temporaire de conseillers principaux chargés de la gestion des risques et du respect des règles en 2019.

Un système amélioré et centralisé aide à suivre la mise en œuvre et la clôture rapides de toutes les recommandations issues des audits du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (BSCI).

C. Information financière

Le budget du HCR pour les activités en Europe, approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire au cours de sa 68^e session en octobre 2018, s'élevait à 833,3 millions de dollars E.-U. pour 2019. Fin janvier 2019, ce budget avait légèrement diminué à 832,7 millions de dollars E.-U. en raison d'une redistribution des activités.

Trente-quatre pour cent du budget pour l'Europe ont été alloués à la situation de l'Itinéraire de la Méditerranée centrale, tandis que 42 % ont été attribués aux réfugiés syriens. La situation en Ukraine représente 3 % du budget global.

Au niveau sous-régional, 54 % du budget total ont été alloués à des opérations en Europe de l'Est, 5 % à l'Europe du Sud-Est et 41 % à l'Europe centrale, du Nord, du Sud et de l'Ouest.

Au 31 janvier 2019, les besoins pour l'Afrique étaient financés à 31 %, une fois prise en compte l'allocation indicative au titre des contributions non affectées ou légèrement affectées.