
Actualisation des opérations du HCR en Europe

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

En 2017, on sait que 172 300 réfugiés et migrants sont arrivés en Europe par la Méditerranée, dont 119 350 en Italie, 29 700 en Grèce et 22 100 en Espagne. Quelque 6 250 personnes supplémentaires ont gagné l'Espagne par la terre via les enclaves de Melilla et Ceuta. Globalement, le nombre d'arrivées en Europe a diminué de 53 % par rapport à 2016, en grande partie à cause d'une réduction du nombre d'arrivées depuis la Turquie et la Grèce (83 % de moins en 2017) et depuis l'Afrique du Nord vers l'Italie (34 % de moins en 2017), tandis que les arrivées en Espagne par la mer ont presque triplé par rapport à l'année précédente et que les arrivées par voie terrestre ont progressé de 5 %.

Avec les restrictions croissantes d'accès au territoire, les réfugiés et les migrants ont tenté d'emprunter des itinéraires différents, et parfois plus dangereux, pour atteindre l'Europe. Hormis une augmentation des arrivées en Espagne et à Chypre, le HCR a également constaté un nombre plus grand d'arrivées par la mer Noire, itinéraire particulièrement périlleux, au terme duquel subsistent un certain nombre de problèmes concernant le débarquement et l'accueil.

On sait que plus de 3 120 réfugiés et migrants ont perdu la vie ou ont été portés disparus en traversant la Méditerranée en 2017. Quelque 18,4 % du nombre total d'arrivants par la mer en Europe étaient des enfants, et un peu plus de la moitié d'entre eux étaient non accompagnés ou séparés de leur famille. Près de 15 540 enfants non accompagnés ou séparés ont entrepris la traversée périlleuse de la Méditerranée pour gagner l'Italie, soit 13 % de toutes les arrivées, chiffre conforme à celui de 2016.

Dans les Balkans occidentaux et l'Europe centrale, les arrivées de réfugiés et de migrants se sont poursuivies, avec une nouvelle diversification des itinéraires et des arrivées plus nombreuses en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro et en Roumanie.

La Turquie reste le pays qui abrite le plus grand nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR au monde, avec 3,4 millions de Syriens et 343 000 réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR de diverses nationalités.

En 2017, 625 000 nouvelles demandes d'asile ont été déposées dans 38 pays européens, soit une diminution de 49 % par rapport à 2016. Plus de 99,7 % de ces demandes ont été déposées dans des États membres de l'Union européenne, principalement en Allemagne (32 %) et en Italie (20 %). En 2017, les demandeurs d'asile venaient surtout de la République arabe syrienne.

Quatre ans après le début du conflit dans l'Est de l'Ukraine, la crise humanitaire aigüe se prolonge, il n'existe toujours pas de solution politique et les incidents de sécurité sur la ligne de contact ont augmenté en 2017. Près de 1,6 million de personnes ont été déplacées à l'intérieur et plus de 480 000 ont cherché refuge dans d'autres pays, notamment en Fédération de Russie (427 240) mais aussi dans l'Union européenne. En outre, plus de 1,4 million d'Ukrainiens résident essentiellement en Fédération de Russie, ainsi qu'au Bélarus et en Pologne, sur la base de demandes d'autres formes de séjour légal.

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 faire progresser la réforme du Régime d’asile européen commun (RAEC) se poursuivent. Les discussions entre décisionnaires relatives à l’instauration de mécanismes permettant de développer la solidarité interétatique et à l’adoption de mesures destinées à gérer les arrivées mixtes s’avèrent difficiles. Dans ce contexte, le HCR continue à promouvoir l’approche exposée dans son document de décembre 2016 intitulé « Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde ». L’Organisation recommande notamment que la version révisée du RAEC comporte un mécanisme de solidarité interétatique prévoyant la relocalisation physique des demandeurs d’asile. Un tel mécanisme devrait pouvoir être activé rapidement et simplement, et les États membres devraient s’engager à y participer pleinement. Le HCR demande aussi aux États membres d’utiliser des procédures justes et efficaces pour déterminer les besoins de protection internationale dans l’Union européenne plutôt que des procédures d’admissibilité obligatoires. Pour promouvoir son approche, le HCR s’attache à préciser les modalités de ces procédures justes et efficaces.

Assurer une réponse opérationnelle efficace

Le HCR a continué à aider certains gouvernements à remédier à des problèmes d’accueil, en accordant une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques. En Grèce, les autorités ont progressivement accru leur présence dans les centres d’enregistrement et d’identification, ce qui a permis au HCR de continuer à réduire son engagement opérationnel, tout en maintenant son rôle de suivi de la protection. L’Organisation maintiendra son programme d’assistance en espèces et son dispositif d’hébergement tout au long de l’année 2018, mais en ayant pour optique une assistance plus ciblée et la transmission éventuelle de la gestion de ces activités aux autorités gouvernementales compétentes en 2019. En Turquie, le HCR a continué à soutenir les efforts des autorités visant à fournir une assistance humanitaire par l’apport des soins de santé, d’articles non alimentaires, de nécessaires pour affronter l’hiver et de programmes ciblés d’assistance en espèces.

Malgré une diminution globale des arrivées en Europe, les arrivées dans le Sud et l’Est de l’Europe sont restées relativement stables. Le HCR travaille étroitement avec les gouvernements à l’élaboration de plans d’intervention d’urgence pour faire face à d’éventuelles nouvelles arrivées massives.

Sauvegarder l’espace d’asile et instaurer des systèmes de protection efficaces, y compris dans le contexte des mouvements mixtes

Les personnes ayant besoin de la protection internationale ont continué à chercher refuge en Europe malgré les obstacles physiques, juridiques et administratifs. Le HCR a répertorié des cas répétés de refoulement à la frontière, ayant parfois abouti au décès des personnes concernées, ainsi qu’une augmentation des restrictions de l’accès à l’asile dans de nombreux pays de la région. Face à cette situation, le HCR a mené des actions de plaidoyer auprès des gouvernements ainsi que de l’Union européenne et de ses institutions, et des interventions judiciaires pour garantir le respect des normes internationales.

Bien que les approches juridiques et institutionnelles varient, les pays d’Europe de l’Est restent confrontés à des défis communs. L’initiative qualité, qui couvre l’Arménie, l’Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la République de Moldova et l’Ukraine, a été complétée par une composante relative au renforcement des capacités visant à améliorer la qualité des décisions d’asile et à fournir des informations sur le pays d’origine aux personnes chargées de statuer en première instance, aux juges, aux gardes-frontières et aux membres du système judiciaire. Le HCR cherche à faire progresser son partenariat stratégique avec la Fédération de Russie dans le contexte du pacte mondial sur les réfugiés.

Promouvoir des conditions d'accueil acceptables

Les défis liés aux conditions d'accueil persistent dans plusieurs pays de la région, en particulier à cause du surpeuplement et du manque de capacités permettant d'identifier et d'orienter les personnes ayant des besoins spécifiques. En Grèce, malgré le rôle accru du gouvernement, des lacunes importantes subsistent. La situation est particulièrement préoccupante dans les îles de la mer Égée, où des milliers de réfugiés vivent dans des installations inadaptées dans les centres d'accueil et d'identification et sont confrontés à de nombreux problèmes, notamment concernant l'eau, l'assainissement et l'hygiène, l'insécurité et la violence sexuelle et de genre (SGBV). Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour alléger les pressions pesant sur Lesbos, Chios et Samos, en réduisant encore les procédures pour les personnes qui remplissent les conditions requises pour quitter ces installations et en améliorant de toute urgence les conditions pour celles qui doivent rester.

En Italie, près de 80 % de toutes les personnes qui sont arrivées par la mer en 2016 et 2017 ont demandé l'asile, situation qui a abouti à une saturation des capacités d'accueil et de traitement des demandes d'asile. Au plus fort des arrivées, à l'automne 2017, quelque 200 000 personnes ont été hébergées dans des installations d'accueil permanentes ou d'urgence. Le HCR continuera à aider au renforcement des procédures d'asile ; à répondre aux besoins des personnes ayant des besoins particuliers, y compris les survivants de la SGBV et les personnes handicapées ; et à plaider contre la détention arbitraire.

En Espagne, le HCR est intervenu aux niveaux municipal et national pour demander l'amélioration des conditions d'accueil et d'orientation des victimes de la SGBV et de la traite ; ainsi qu'un renforcement de la préparation aux situations d'urgence. Des capacités supplémentaires sont nécessaires compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes concernées.

Renforcer les approches participatives et basées sur la communauté

Le HCR entend insister sur la mise en place opérationnelle des approches participatives et basées sur la communauté. L'engagement véritable des communautés de réfugiés sera rendu possible grâce à des réseaux de travailleurs de proximité bénévoles et à des plates-formes de dialogue et de plaidoyer. Des programmes de renforcement des compétences permettront aux populations touchées d'être mieux en mesure de se protéger elles-mêmes et de se soutenir mutuellement, et d'entreprendre des actions de sensibilisation et de coexistence pacifique. Afin de réunir les représentants des réfugiés vivant dans différents pays européens et de faire entendre la voix des réfugiés, la première réunion de la « Coalition des réfugiés en Europe » s'est tenue le 15 décembre 2007 et a été organisée avec l'appui de la municipalité de Milan, en Italie, et en partenariat avec *Independent Diplomat*, un groupe diplomatique consultatif non gouvernemental.

La protection de l'enfant et la prévention et l'intervention en matière de SGBV resteront des domaines d'actions prioritaires. Les risques spécifiques auxquels sont exposés les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille seront pris en compte conformément au document de 2017 intitulé « *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for UASC in Europe* ». Les partenariats stratégiques et les actions de sensibilisation de la communauté concernant la prévention et la réponse en matière de SGBV seront encore renforcés à travers un processus consultatif. Le renforcement des capacités visant à développer davantage les approches basées sur la communauté ciblera les gouvernements, les partenaires et le personnel du HCR. L'accès aux services nationaux, en particulier à l'éducation, fera l'objet d'une attention accrue, dans la mesure où il est fait état d'un grand nombre d'enfants déscolarisés.

Obtenir des solutions pour les réfugiés et les déplacés internes

À la suite de la proposition de la Commission européenne d'un Cadre de l'Union européenne pour la réinstallation¹, à laquelle le HCR a contribué, des discussions en trilogue² ont débuté en décembre 2017. Le HCR a participé aux négociations sur les procédures opérationnelles standard pour le dispositif d'admission humanitaire volontaire de l'Union européenne en association avec la Turquie, qui ont été entérinées au niveau technique en décembre 2017. Le HCR a également fourni des contributions au travail de planification de la réinstallation des États membres en 2018³. En 2017, 25 pays européens ont réinstallé environ 26 400 réfugiés⁴, alors que 17 100 l'avaient été par 23 pays l'année précédente. Compte tenu des besoins de réinstallation globaux, estimés à 1,2 million, les États européens sont encouragés à proposer davantage de places de réinstallation chaque année, en plus d'autres voies d'admission complémentaires, dans un esprit de solidarité mondiale.

Le mécanisme de relocalisation d'urgence de l'Union européenne a officiellement pris fin le 26 septembre 2017, avec plus de 33 400 demandeurs d'asile relocalisés en tout, depuis la Grèce (21 700 sur les 66 400 prévus à l'origine, soit 33 % du total) et l'Italie (11 180 sur les 39 600 prévus à l'origine, soit 28 % du total) en janvier 2018. La relocalisation des demandeurs d'asile représente un élément clé du développement d'un mécanisme de solidarité interétatique destiné à aider les États membres de l'Union européenne à faire face à une pression disproportionnée sur leur système d'asile.

Les efforts déployés par l'Ukraine pour remédier à la situation des déplacés internes ont été complétés par l'adoption d'une stratégie d'intégration des déplacés internes et de solutions durables en novembre 2017. Dans la mesure où cette stratégie pourrait nettement améliorer la situation des déplacés internes, le HCR continuera à travailler avec les autorités concernées en vue de son application effective. Dans le Sud du Caucase, le HCR a salué les actions visant à faciliter les solutions d'hébergement durable et à renforcer l'inclusion sociale des déplacés internes.

Renforcer les possibilités d'intégration et de réinstallation depuis l'Europe de l'Est pour les réfugiés vulnérables

Dans le Sud du Caucase, une attention accrue a été accordée à la promotion de l'autosuffisance et de l'intégration locale des réfugiés et des progrès ont été constatés dans ces domaines. Les succès importants remportés en matière d'intégration et de renforcement de l'autosuffisance de certains réfugiés syriens sont aussi l'occasion de mieux intégrer d'autres groupes.

Tout en fournissant une orientation juridique aux personnes ayant besoin de solutions et à celles qui sont exposées à l'apatridie, dont les Roms, le HCR continuera à se mobiliser au niveau stratégique afin d'aider les gouvernements à assumer pleinement la responsabilité des

¹ Les observations et les recommandations du HCR sur la proposition de cadre de l'Union européenne pour la réinstallation sont disponibles [en anglais] à : <http://www.refworld.org/docid/5890b1d74.html>.

² Le terme trilogue fait référence à des réunions tripartites informelles auxquelles ont participé des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

³ Les contributions reposaient sur la publication du HCR intitulée « *Projected global resettlement needs 2018* », disponible [en anglais] à : <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html>, et mettaient l'accent sur l'itinéraire de la Méditerranée centrale, les pays qui appliquent progressivement le Cadre d'action global pour les réfugiés, et les besoins de réinstallation en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie.

⁴ Les chiffres des départs pour la réinstallation communiqués par le HCR peuvent ne pas correspondre aux statistiques de la réinstallation publiées par les États, car les données gouvernementales peuvent inclure des personnes ayant été réinstallées en dehors des processus du HCR. Les chiffres cités pour 2017 sont donnés à titre indicatif et sont sujets à modification.

solutions durables pour les personnes déplacées dans l'Europe du Sud-Est par les conflits des années 1990.

Les nouvelles lois et stratégies d'intégration mises en place dans toute l'Europe ont fait naître des possibilités intéressantes de collaboration avec les gouvernements, les autorités locales, les ONG, le secteur privé, les acteurs nationaux et internationaux du développement et la société civile, afin d'améliorer les perspectives d'intégration des réfugiés.

La collaboration avec les partenaires du secteur privé a été étendue en vue de soutenir l'intégration des réfugiés. Le HCR et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont conjointement mis sur pied une série de dialogues d'entreprises « employant des réfugiés » ayant pour but de répertorier les défis à relever et à formuler des recommandations. Le résultat de ces dialogues servira de base à un plan d'action multipartite sur l'emploi des réfugiés.

Prévenir et résoudre les situations d'apatridie

Les actions de plaidoyer auprès de l'Union européenne et de ses institutions visant à lutter contre l'apatridie se sont poursuivies. Le HCR et le Parlement européen ont organisé une rencontre sur les Roms apatrides en novembre 2017. La Commission européenne a publié un manuel révisé sur les retours, qui reconnaît la situation spécifique des apatrides et conseille aux États de ne pas prolonger la détention s'il n'existe pas de perspective de retour dans le pays d'origine.

En 2017, le Luxembourg a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. De plus, des amendements apportés en 2017 à la Loi du Luxembourg sur la nationalité ont introduit une garantie contre l'apatridie à la naissance, conformément à la Convention de 1961, ainsi qu'une procédure facilitée d'acquisition de la nationalité, y compris pour les apatrides. Une cartographie de l'apatridie a été publiée en Autriche et des études sont en cours en Croatie, en Italie, en Pologne, au Portugal, en République de Moldova, en Suisse et dans d'autres États.

La coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en matière d'apatridie a été renforcée. En août, le HCR et l'OSCE ont conjointement organisé une visite d'étude en Serbie sur la question de Roms apatrides à l'intention des responsables gouvernementaux ukrainiens. En outre, les deux organisations ont animé en octobre 2007 un séminaire sur la lutte contre l'apatridie pour les États membres de l'OSCE.

En septembre, le HCR a participé à une conférence d'organisations confessionnelles organisée par le Conseil œcuménique des églises. En octobre, l'Organisation a mobilisé d'anciens membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui ont fini par adopter une déclaration sur l'apatridie et la migration.

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

Le HCR a continué à renforcer ses partenariats, afin d'intensifier les actions de plaidoyer communes, de mobiliser un appui et des ressources, et de lutter contre la xénophobie. Des festivals sur les traditions culinaires des réfugiés ont été organisés dans 13 villes en partenariat avec l'organisation « Food Sweet Food » et avec l'appui des citoyens, des autorités locales et d'entreprises privées. Les festivals ont réuni des citoyens et des réfugiés autour d'une expérience culturelle positive.

À titre de co-président de la coalition sur les mouvements massifs de personnes, le déplacement et la résilience (*Issue-based Coalition on Large Movements of People, Displacement and Resilience*) et avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le HCR a facilité l'adoption de messages de plaidoyer communs entre les membres de la coalition.

En Ukraine, le HCR dirige les groupes sectoriels de la protection et des abris au sein du cadre interorganisations pour les déplacés internes et maintient des partenariats étroits avec l'OSCE, le Comité international de la Croix-Rouge et plusieurs ONG nationales et internationales, à la fois dans des zones contrôlées par le gouvernement et dans les zones non contrôlées par le gouvernement.

En Europe du Sud-Est, le HCR a encore renforcé son partenariat de longue date avec les missions de l'OSCE et le Centre de prévention des conflits de l'OSCE, afin de trouver des solutions à la situation des populations déplacées par les conflits en ex-Yougoslavie, dans le contexte du processus de Sarajevo et du processus de Skopje.

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. Mi-janvier, le budget s'établissait à 875,7 millions de dollars E.-U., en légère diminution de 600 000 dollars E.-U..

Trente-deux pour cent du budget pour l'Europe ont été alloués à la situation de l'Itinéraire de la Méditerranée centrale (ancienne crise en Europe et situation en Europe et en Afrique du Nord), 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'Est, 5 % à l'Europe du Sud-Est et 39 % à l'Europe centrale, du Nord, du Sud et de l'Ouest.

Mi-janvier 2018, des contributions d'un montant total de 89,3 millions de dollars E.-U. avaient été enregistrées par rapport aux besoins financiers de 2018 pour la région, soit environ 10 % de l'ensemble des besoins.
