

Actualisation des opérations du HCR en Europe

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

Un an après le début du conflit armé international en Ukraine, près d'un tiers de la population du pays est toujours déplacée, dont près de 8 millions de personnes qui ont franchi une frontière internationale en quête de sécurité et de protection. La Directive sur la protection temporaire de l'Union européenne et les dispositifs similaires de protection nationale sur tout le continent continuent à jouer un rôle essentiel en assurant la protection des près de 5 millions d'Ukrainiens enregistrés, preuve de la capacité de l'Europe à mobiliser une réponse collective efficace à un mouvement massif soudain de personnes déplacées de force.

En décembre 2022, près de 6 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de l'Ukraine¹ et 17,6 millions de personnes selon les estimations avaient un besoin urgent d'assistance humanitaire et de protection. Ces derniers mois, la rigueur des conditions hivernales, alliée au ciblage et à la destruction généralisés des infrastructures civiles et énergétiques, souvent situées dans des zones urbaines densément peuplées, ont perturbé l'apport de services essentiels et aggravé la situation humanitaire dans de nombreuses parties du pays. Les combats ininterrompus, en particulier dans le sud et l'est, continuent à rendre très difficile un accès humanitaire sûr et prévisible.

Bien que le nombre d'arrivées en Europe depuis d'autres régions du monde ait été inférieur à celui des arrivées depuis l'Ukraine, on a assisté l'année dernière à une augmentation régulière des arrivées d'autres nationalités, ajoutant une pression supplémentaire sur les capacités d'accueil nationales. Entre janvier et décembre 2022, quelque 159 400 demandeurs d'asile et migrants selon les estimations sont arrivés en Europe par la Méditerranée et les routes maritimes du nord-ouest de l'Afrique, soit une hausse de 29 % par rapport au nombre estimé de 123 500 en 2021.

Une forte progression des arrivées a été enregistrée en Grèce, où le chiffre a doublé, à 18 800 personnes contre 9200 en 2021. De même, 4000 personnes sont arrivées à Chypre via la route de la Méditerranée orientale, soit 37 % de plus que l'année précédente. Une tendance à la hausse des arrivées a aussi été enregistrée le long de la route de la Méditerranée centrale, 104 500 personnes ayant débarqué en Italie contre 67 500 en 2021. À l'inverse, à peine plus de 400 réfugiés et migrants sont arrivés à Malte en 2022, soit 48 % de moins qu'en 2021. Une tendance à la baisse a aussi été observée le long des routes maritimes de la Méditerranée occidentale et du nord-ouest de l'Afrique, avec une diminution de 36 % en 2022 (31 800 arrivées) par rapport à 2021 (43 200 arrivées).

Les rapports faisant état de l'expulsion et du refoulement, souvent violents, de demandeurs d'asile le long de toutes les principales routes d'arrivée en Europe se sont poursuivis. Tout en reconnaissant le droit souverain de tous les États de gérer leurs frontières, le HCR continue à demander que des enquêtes crédibles soient menées sur les allégations de violation du droit international et que les obligations internationales relatives aux droits humains soient respectées. De même, l'évolution de certains pays qui cherchent à transférer leurs responsabilités et à externaliser les obligations fondamentales en matière d'asile et de

¹ Chiffre de l'Organisation internationale pour les migrations

protection par la conclusion de traités bilatéraux ou l'adoption d'une législation nationale reste une source de grande inquiétude.

B. Progrès et défis pour atteindre le plan 2022 pour l'Europe – par domaine d'impact

Assurer une réponse opérationnelle efficace

En réponse au conflit armé international en Ukraine, le HCR a fortement intensifié ses opérations tant à l'intérieur du pays que dans les États voisins qui accueillent des réfugiés. Pour soutenir les actions dirigées par le gouvernement, huit bureaux supplémentaires ont été ouverts en Ukraine. Des bureaux ont aussi été établis en République de Moldova et en Slovaquie, et les bureaux de la Bulgarie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovénie ont été fortement renforcés. Vingt-trois entrepôts ont été instaurés dans les régions frontalières de l'Ukraine pour aider les opérations à assister les déplacés internes et les réfugiés.

Fin 2022, le HCR et ses partenaires fournissaient une protection et une assistance à un total de 4,3 millions de personnes en Ukraine et dans les pays qui accueillent des réfugiés. Cette assistance inclut les abris d'urgence et un logement, les articles de secours essentiels et la remise d'espèces. Les activités de préparation à l'hiver en Ukraine ont permis à près de 1,5 million de personnes d'avoir chaud et de vivre dignement, grâce à des versements supplémentaires en espèces, à la distribution d'articles non alimentaires adaptés à l'hiver, à l'amélioration des structures d'accueil et à la réparation de maisons individuelles. À la fin de l'année, plus de 1,5 million de personnes avaient reçu une assistance en espèces, quelque 450 millions de dollars E.-U. ayant été distribués pour répondre aux besoins à la fois en Ukraine et dans les pays voisins.

En 2023, l'engagement opérationnel de l'Organisation en Ukraine se concentrera sur l'apport d'une assistance humanitaire, en mettant l'accent sur les zones situées sur la ligne de front et nouvellement accessibles, tout en préparant le terrain en vue d'un relèvement précoce et de l'apport de solutions durables si les conditions le permettent. En République de Moldova, le HCR continuera à offrir son soutien solide aux réfugiés et aux communautés d'accueil en appui aux actions menées par le gouvernement. Dans d'autres pays qui accueillent des réfugiés, une approche plus ciblée sera adoptée pour soutenir l'inclusion des réfugiés d'Ukraine dans les systèmes nationaux de protection sociale, tout en identifiant et en aidant les plus vulnérables par une assistance en espèces. Parallèlement au maintien de la capacité de réponse d'urgence, une consolidation de la présence du HCR dans les pays d'accueil voisins interviendra dans le courant de l'année 2023. Les plans de préparation sont déjà en place et continueront d'être régulièrement actualisés.

Ailleurs en Europe, le programme régional d'hébergement des réfugiés exécuté en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Monténégro et en Serbie a désormais bénéficié à plus de 10 000 des 11 400 familles ciblées. La composante construction du programme a été étendue jusqu'en juin 2023 à cause de retards dans la mise en œuvre causée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Le HCR continuera à participer au processus de sélection des bénéficiaires et à assurer l'apport de solutions durables aux personnes relevant de sa compétence avec les gouvernements concernés.

La reprise des hostilités entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a provoqué de nouvelles vagues de déplacement et un accès restreint par le corridor de Lachine depuis mi-décembre 2022. Dans la perspective d'un nouveau déplacement possible, le HCR a actualisé ses plans de préparation et d'intervention d'urgence et a participé aux plans interorganisations. L'Organisation reste déterminée à s'acquitter de ses responsabilités concernant les retours, comme le prévoit le paragraphe 7 de la déclaration trilatérale, une fois que toutes les parties auront estimé qu'il existait des modalités d'accès mutuellement acceptables.

Sauvegarder l'espace d'asile et instaurer des systèmes de protection efficaces, y compris dans le contexte des mouvements mixtes (domaine d'impact 1 : Protection – changements dans la jouissance des droits grâce à des conditions de protection de plus en plus favorables)

Les arrivées en Europe se poursuivant, les priorités majeures du HCR consistent toujours à aider les gouvernements à assurer l'accès à leur territoire, à mettre en œuvre des processus d'asile justes et efficaces, et à fournir des conditions d'accueil sûres et dignes. Dès lors, l'Organisation a continué à travailler avec les États et d'autres parties prenantes, y compris la Commission européenne, afin de définir des solutions viables permettant une gestion des frontières tenant compte des aspects relatifs à la protection. Des solutions sont possibles si la volonté politique peut être mobilisée et maintenue, comme l'a prouvé la solidarité manifestée par les États de toute l'Europe avec les réfugiés d'Ukraine. Diverses bonnes pratiques innovantes mises en place en réponse à la crise en Ukraine, notamment l'enregistrement, l'octroi de documents et l'accès aux droits, aux services et aux systèmes d'asile nationaux, peuvent être reproduites et peuvent aider à rationaliser les processus existants pour tous les réfugiés.

Vers la fin de l'année 2022, une augmentation des mouvements mixtes a aussi été observée dans le sud-est de l'Europe, provoquant des mouvements secondaires vers certains États membres de l'Union européenne. Concernant les arrivées dans la sous-région, la Serbie est le pays qui a connu la plus forte hausse en 2022. Pour faire face à cette situation, le HCR a continué à aider les États concernés par sa stratégie multipartite d'engagement dans les mouvements mixtes dans la région.

Réformer le Régime d'asile européen commun et renforcer la réponse européenne collective (domaine d'impact 1 : Protection – changements dans la jouissance des droits grâce à des conditions de protection de plus en plus favorables)

Le HCR a continué à plaider pour l'adoption du « Nouveau Pacte sur l'asile et la migration » proposé par la Commission européenne comme étant la meilleure occasion de créer un cadre juridique commun capable d'assurer l'accès à des procédures d'asile justes et rapides, et d'instaurer des mécanismes de solidarité et de partage des responsabilités qui fonctionnent. L'Organisation a émis des recommandations aux présidences suédoise et espagnole du Conseil de l'Union européenne en janvier 2023, leur demandant instamment d'encourager les États à s'appuyer sur la bonne pratique émergente de la Directive sur la protection temporaire pour réformer et rationaliser les procédures d'asile existantes au sein de l'Union européenne. Le HCR a également mis en garde les États membres, leur conseillant d'éviter les propositions qui risquent de rendre moins contraignantes les obligations, les normes et les pratiques en matière d'asile, et de réduire l'espace de protection en Europe.

La situation du sauvetage et du débarquement en Méditerranée centrale reste extrêmement complexe et problématique. Le HCR a continué à invoquer l'instauration de dispositifs de débarquement prévisibles, équilibrés par la solidarité, y compris par la relocalisation. Tandis que les négociations se poursuivent sur le Pacte, qui prévoit un renforcement des recherches et des sauvetages, ainsi qu'une prévisibilité en matière de débarquement, des solutions immédiates sont nécessaires de toute urgence. Fort de cette considération, le HCR s'est félicité des efforts déployés par la Commission européenne pour réunir les États membres afin qu'ils trouvent une solution commune, notamment à travers le plan d'action de l'Union européenne pour la Méditerranée centrale, avec des mesures opérationnelles destinées à répondre aux problèmes immédiats et persistants. Le HCR continue à travailler avec diverses parties prenantes, y compris la Commission européenne et les États, aux réponses possibles à apporter à la situation extrêmement complexe et problématique des conditions de sauvetage et de débarquement en Méditerranée centrale.

Renforcer les approches participatives et reposant sur la communauté (domaine d'impact 3 : Rendre les communautés autonomes – changements grâce aux progrès dans les mécanismes communautaires, l'égalité entre les sexes et les moyens d'existence)

Compte tenu du conflit armé international en cours en Ukraine et des possibilités limitées d'un retour sûr et durable pour les personnes déplacées dans un futur immédiat, l'inclusion socioéconomique dans les pays d'accueil est une priorité en 2023. La situation est l'occasion

de renforcer l'inclusion des réfugiés de toutes les nationalités en Europe, montrant la valeur d'un cadre juridique favorable, supprimant les obstacles et soulignant les contributions que peuvent apporter les réfugiés eux-mêmes à leur communauté d'accueil.

En 2023, le HCR soutiendra les autorités locales en tant qu'acteurs se trouvant en première ligne pour l'inclusion des réfugiés, s'appuyant sur la boîte à outils en vue d'une inclusion efficace destinée à relever les pratiques positives et à élaborer et reproduire des initiatives pilotes en vue d'une inclusion socioéconomique complète. L'accès à un travail décent sera promu par la création et l'expansion de plateformes d'emploi des réfugiés, avec l'appui de réseaux du secteur privé.

Les réfugiés vulnérables d'Ukraine continuent à se heurter à des obstacles pour avoir accès à la protection sociale dans certains pays. La priorité est donc accordée aux efforts visant à assurer une inclusion effective dans les dispositifs existants, y compris par un renforcement de l'échange d'informations, du plaidoyer et des mécanismes de suivi. En République de Moldova, un projet multipartite vise à renforcer le système de protection sociale.

L'initiative des « points bleus » dans les États voisins de l'Ukraine a aidé à identifier et à orienter les personnes ayant des besoins spécifiques dans 38 localités. En outre, la campagne « *stay safe* » a permis de toucher 1,7 million de personnes, avec des messages clés sur la protection pendant la fuite et les mouvements secondaires. Le HCR a créé des pages Help (<https://help.unhcr.org>) pour tous les pays voisins de l'Ukraine, qui ont fait l'objet de plus de 2,5 millions de consultations à ce jour. Des chatbots sur Telegram et WhatsApp ont été mis en place en Hongrie et en Ukraine, et un centre de contact régional a été lancé en Hongrie, une extension à d'autres pays qui reçoivent des réfugiés d'Ukraine étant prévue plus tard dans l'année.

En Europe, le HCR a continué à promouvoir les approches de la protection fondées sur la communauté et la participation des réfugiés dans le cadre d'organisations dirigées par des réfugiés. Ces initiatives ont inclut la mobilisation de la communauté contre les mutilations génitales féminines à Malte ; l'intégration sociale des personnes réfugiées lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées et des sessions d'information à leur intention en France ; et des cours de langue en Géorgie. Le premier Conseil consultatif pour les réfugiés en Irlande a été créé en février 2022, s'appuyant sur des initiatives similaires en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, en Géorgie, en Suisse et en Türkiye.

*Obtenir des solutions pour les réfugiés (et les déplacés internes le cas échéant)
(domaine d'impact 4 : Solutions – changements dans la jouissance des droits et les voies alternatives et durables pour les solutions)*

La réinstallation et les voies d'admission complémentaires ont fait l'objet d'un regain d'attention en 2022. En décembre 2022, quelque 23 860 demandes de réinstallation avaient été déposées dans les pays européens. Plus de 21 350 départs ont été obtenus, dont 16 700 dans douze États membres de l'Union européenne. Le HCR a recommandé aux 27 États membres de l'Union européenne de maintenir des objectifs de réinstallation ambitieux et de réinstaller au moins 40 000 réfugiés en 2023, en plus des 8500 réfugiés afghans, pour maintenir le rythme de l'objectif de 42 500 réinstallations sur cinq ans. Les travaux visant à développer encore les voies complémentaires en Europe se poursuivront, s'appuyant sur les efforts déployés par les institutions de l'Union européenne, la société civile et le secteur privé pour accueillir de nouveaux réfugiés talentueux.

Plus d'un tiers des engagements pris par les États européens lors du Segment de haut niveau sur l'apatridie, qui s'est déroulé lors de la 70^e session plénière du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire du HCR, et à l'occasion du Forum mondial sur les réfugiés organisé en 2019, ont désormais été mis en œuvre. Ces efforts ont contribué à améliorer l'identification des apatrides et à renforcer leur jouissance des droits et des services, ainsi que l'accès à une naturalisation facilitée pour nombre d'entre eux. Le HCR, en partenariat avec le Réseau européen sur l'apatridie, continuera à soutenir ces actions, ainsi que les nouveaux engagements pris en vue de l'éradication de l'apatridie en Europe dans la perspective du Forum mondial sur les réfugiés prévu en 2023.

Renforcer les relations extérieures et le plaidoyer, et mobiliser un appui (domaines d'impact 1 et 4 : Protection et solutions)

En 2022, les forums de coordination interorganisations sur les réfugiés dirigés par le HCR et leurs membres ont continué à aider les gouvernements à répondre aux besoins des réfugiés arrivant d'Ukraine. Le Plan régional 2023 de réponse pour les réfugiés pour l'Ukraine, qui sera lancé conjointement avec le Plan de réponse humanitaire pour l'Ukraine en février 2023, regroupe 243 partenaires de 10 pays, dont 148 organisations non gouvernementales nationales et 48 organisations non gouvernementales internationales, avec des besoins combinés de près de 1,7 milliard de dollars E.-U. Avec ce plan, les partenaires entendent soutenir la transition de la réponse d'urgence à l'inclusion des réfugiés dans les systèmes nationaux.

Compte tenu du rôle crucial que jouent les acteurs de la société civile dans toute l'Europe, le HCR continue à renforcer les partenariats avec les organisations non gouvernementales et confessionnelles, ainsi qu'avec les organisations dirigées par des réfugiés. En partenariat avec le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés et le Conseil international des agences bénévoles, le HCR organisera des consultations régionales avec des organisations non gouvernementales en 2023. Complétant l'approche engageant l'ensemble de la société, le HCR a lancé le Réseau régional européen universitaire interdisciplinaire afin de promouvoir la recherche et l'enseignement sur le déplacement forcé, et d'étendre les possibilités universitaires pour les réfugiés. En 2023, le réseau établira un relevé des actions de recherche liées aux objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés.

Afin de mobiliser le soutien public des réfugiés et de lutter contre l'instrumentalisation de l'asile dans les débats politiques, le HCR poursuivra sa communication stratégique fondée sur des éléments concrets et ses activités de plaidoyer.

C. Information financière

Le budget pour les activités du HCR en Europe pour 2023, approuvé par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire à sa soixante-treizième session annuelle en octobre 2022, s'élève à 1,29 milliard de dollars E.-U.

En novembre 2022, le HCR a établi un budget supplémentaire de 250 millions de dollars E.-U. pour la situation en Ukraine pour répondre aux besoins humanitaires et de protection importants des personnes victimes du conflit armé international en Ukraine et dans les pays voisins.

En janvier 2023, le budget pour l'Europe était de 1,54 milliard de dollars E.-U. Au niveau des pays, 602,5 millions de dollars E.-U. (soit 39 %) du budget total pour l'Europe est alloué à l'Ukraine, avec plus de 6 millions pour les déplacés internes. Un total de 352,6 millions de dollars E.-U. (soit 23 % du budget) est alloué aux 10 pays voisins de l'Ukraine (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie et Slovaquie), qui a eux tous accueillent plus de 3 millions de réfugiés d'Ukraine. En tout, 1,12 milliard de dollars E.-U. sont alloués à la situation en Ukraine. Quelque 348,5 millions de dollars E.-U. (23 % du budget) sont nécessaires pour la Turquie, pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde (4 millions).

Les besoins financiers pour l'Europe sont actuellement financés à 8,5 %, y compris l'allocation indicative des contributions non affectées et légèrement affectées.

Les deux domaines d'impact bénéficiant de l'allocation budgétaire la plus élevée sont « protéger : créer un environnement de protection favorable », avec 632,7 millions de dollars E.-U. (41 %) et « répondre : réaliser les droits fondamentaux dans des milieux sains », avec 634,2 millions de dollars E.-U. (41 %), reflet des besoins à la fois humanitaires et de protection importants des personnes déplacées et des apatrides en Europe. Le domaine d'impact « résoudre : trouver des solutions » bénéficie de la troisième allocation budgétaire la plus élevée, avec 154 millions de dollars E.-U. (10 %), soulignant le travail du HCR en matière d'inclusion et d'intégration socioéconomique. Le budget alloué au domaine d'impact « responsabiliser : responsabiliser les communautés et assurer à l'égalité entre les sexes »

s'élève à 122,5 millions de dollars E.-U. (8 %) et porte sur les activités visant à renforcer les mécanismes communautaires et l'égalité entre les sexes.
