

Recommandations du HCR aux présidences croate et allemande du Conseil de l'Union européenne (UE)



*Des enseignants réfugiés apportent leur aide dans les salles de classe en Allemagne.
© UNHCR/Gordon Welters*

Introduction

Le HCR a travaillé en étroite collaboration avec la présidence finlandaise du Conseil de l'UE sur les questions de l'asile et des migrations tout au long de son mandat, qui s'est achevé en décembre 2019. Durant cette période, des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines, notamment la réinstallation et d'apatridie, pour lesquels des États Membres se sont engagés à faire davantage pour remédier à ces problématiques. Des progrès ont également été réalisés concernant les mesures *ad hoc* de relocalisation et de solidarité dans le contexte des débarquements, suite à la Déclaration conjointe d'intention signée à Malte le 23 septembre 2019 et portant sur une procédure d'urgence contrôlée qui nécessitera un soutien supplémentaire des États Membres.

Une série de mesures doit encore être envisagée par les prochaines présidences croate et allemande du Conseil (présidences du Conseil). En 2020, l'UE a deux grandes opportunités de montrer la voie à suivre pour mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde :

- **Poursuivre une réforme durable de l'asile**
- **Apporter un soutien accru aux pays où vivent la plupart des réfugiés**

Le présent document fournit aux prochaines présidences du Conseil des recommandations clés concernant les domaines où l'action est possible pour renforcer la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière d'asile, et pour établir, conformément au Pacte mondial sur les réfugiés¹ et au Pacte mondial pour les Migrations², un terrain d'entente entre les États Membres sur les questions de l'asile et des migrations, problématiques en constante évolution. Ces recommandations seront également pertinentes dans le cadre du nouveau Pacte sur les migrations et l'asile de la nouvelle Commission (nouveau Pacte).

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Partie II, Pacte Mondial sur réfugiés, A/73/12*, New York, 2018, disponible à l'adresse [https://undocs.org/fr/A/73/12\(PartII\)](https://undocs.org/fr/A/73/12(PartII))

² Assemblée générale des Nations Unies, *Document final de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, Marrakech, 10-11 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/L.1>

1. Poursuivre une réforme durable de l'asile

Les prochaines Présidences du Conseil et le nouveau Pacte envisagé offrent des occasions uniques de tirer profit du nouveau cycle législatif à l'échelle de l'UE. Il est temps de redoubler d'efforts pour surmonter les clivages entre États Membres et tirer parti des constats et de l'expérience acquises ces dernières années. Parallèlement, certains États Membres ont émis des suggestions sur la manière de réformer le régime d'asile de l'UE qui marquent un changement d'approche, notamment des propositions qui suscitent de fortes préoccupations en matière de garantie de l'accès à l'asile et à la protection internationale pour les personnes qui en ont besoin. Par ailleurs, les approches susceptibles de transférer les responsabilités plutôt que de les partager risquent de saper les efforts déployés de longue date par divers acteurs, dont l'UE, visant à construire des régimes d'asile dans des pays extérieurs à l'UE. Compte tenu des opportunités offertes par les travaux en vue du nouveau Pacte, le HCR souhaite proposer la vision suivante. Comme l'explique le document *Mieux protéger les réfugiés*³, la mise en place d'un tel régime devrait reposer sur cinq principes fondamentaux :

- **Encourager le partage des responsabilités et la solidarité au sein de l'UE ;**
- **Garantir l'accès au territoire et à des procédures équitables et rapides ;**
- **Soutenir l'intégration et des systèmes de retour efficaces et fondés en droit ;**
- **Investir dans la réinstallation et dans les voies d'accès complémentaires ; et**
- **Répondre à la problématique de l'apatridie.**

Parallèlement à l'élaboration d'une nouvelle approche en matière de migration et d'asile, les présidences du Conseil devraient veiller à la mise en œuvre uniforme du cadre actuel du RAEC au sein de l'UE. Le respect de ce cadre actuellement en vigueur devrait également contribuer au développement d'un futur régime d'asile durable, notamment en encourageant l'harmonisation des pratiques en vigueur en matière d'asile, en aidant les États Membres à renforcer leurs capacités, et en utilisant efficacement les procédures

³ HCR, *Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue*, Décembre 2016, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>

d'infraction. En outre, le HCR considère que l'Agence de l'Union européenne pour l'Asile devrait être chargée du suivi de la mise en œuvre du RAEC et de répondre aux éventuelles défaillances.

Le HCR reste engagé pour faciliter la poursuite des discussions entre les principaux acteurs et y contribuer, ainsi que pour fournir une expertise et un appui techniques, selon les besoins.

1.1. Encourager le partage des responsabilités et la solidarité au sein de l'UE

En accord avec le Pacte mondial sur les Réfugiés, l'UE peut montrer l'exemple en élaborant un système européen durable, à la fois réactif et responsable, pour faire face aux arrivées issues de mouvements mixtes. Les États Membres de l'UE confrontés à un nombre disproportionné d'arrivées doivent être aidés par des mécanismes de solidarité intracommunautaire pouvant prendre différentes formes. Dans l'attente de la réforme du RAEC, la mise en œuvre des cadres existants doit être renforcée, comme le recours plus efficace, proactif et flexible au Règlement Dublin et à ses « clauses discrétionnaires » qui peuvent favoriser le partage des responsabilités et la solidarité au sein de l'UE, selon l'étude du HCR intitulée *Left in Limbo*⁴. La réforme du Règlement Dublin pour y inclure un mécanisme de relocalisation, complété de décisions équitables et efficaces en matière d'asile, pouvant donner lieu à une intégration ou à une procédure de retour renforcée et digne, selon l'issue de ces décisions, constituerait une méthode durable et efficace de partager les responsabilités entre les États Membres de l'UE.

L'inspiration pourrait également venir de bonnes pratiques existantes à développer davantage, résultant d'initiatives récentes dont l'objectif est d'établir un mécanisme de coopération temporaire mais prévisible pour le débarquement et la relocalisation des personnes secourues en Méditerranée, notamment avec le soutien du HCR et de l'OIM⁵. Cela devrait encourager l'UE à s'engager plus largement et à revitaliser un accord sur les sauvetages en mer, conformément à la position du HCR sur les non-retours vers la Libye⁶. En outre, les États Membres devraient redéployer des opérations de recherche et de sauvetage, comprenant des ressources navales, et les ONG ne devraient pas être exposées à des poursuites pour avoir sauvé des vies en mer.

⁴ HCR, *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation – Executive Summary*, août 2017, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/59d5dd1a4.html> (version anglaise uniquement)

⁵ HCR et OIM, *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea*, 27 juin 2018, disponible à l'adresse <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html> (version anglaise uniquement).

⁶ HCR, *Position du HCR sur les retours en Libye, Mise à jour II*, Septembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c6a9e8e4>

Principales recommandations :

- **Mettre en œuvre un système équitable, transparent et proportionnel de partage des responsabilités entre États Membres.** Poursuivre les efforts visant à établir un mécanisme efficace de solidarité, notamment par le biais d'accords de relocalisation afin de soutenir tous les États Membres de l'UE recevant un nombre disproportionné de demandes d'asile.
- **Assurer l'unité de la famille.** Les États Membres devraient accorder la priorité à l'unité de la famille dans le cadre de la relocalisation, afin de contribuer à réduire les voyages dangereux, y compris les mouvements secondaires⁷. Dans l'attente de la réforme du Règlement Dublin, les États Membres devraient, à ces fins, faire usage de ses « clauses discrétionnaires » de manière proactive et flexible.
- **Soutenir un mécanisme de débarquement et de traitement prévisible.** Dans l'attente à long terme d'une réforme des règles européennes régissant l'asile, poursuivre l'élaboration d'un mécanisme de débarquement sûr et prévisible concernant la mer Méditerranée.

1.2. Garantir l'accès au territoire et à des procédures équitables et rapides

Des accords durables, cohérents, et globaux à l'échelle de l'UE, sont nécessaires pour répondre efficacement aux mouvements mixtes dans les territoires de l'UE, et afin de garantir un soutien continu de l'UE aux pays de transit et d'asile au-delà de ses frontières. Contrairement à certaines propositions qui envisagent le recours obligatoire à des procédures d'admissibilité et au concept de pays tiers sûr, le HCR propose le recours à des procédures au fond accélérées et simplifiées au sein de l'UE, avec des garanties procédurales complètes, afin de déterminer rapidement si le demandeur est habilité à rester dans l'UE ou s'il est tenu de retourner dans son pays. Une telle approche est préférable compte tenu des défis opérationnels non résolus liés au concept de pays tiers sûr et de la nécessité de partager les responsabilités plutôt que de les transférer aux pays tiers.

En premier lieu, l'évaluation des efforts passés et les études d'impact fondées sur des données probantes devraient orienter les réponses futures et l'élaboration d'une nouvelle législation. Parallèlement, des outils tels que le suivi continu et la planification d'urgence sont essentiels pour permettre à l'UE d'être préparée et réactive à l'évolution des besoins.

En deuxième lieu, une procédure simplifiée à l'arrivée et l'investissement de ressources dans les premières étapes de la procédure d'asile peuvent améliorer son

⁷ HCR, *Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile*, septembre 2019, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=5eccf29e4>

fonctionnement. Les Agences de l'UE et les États Membres devraient garantir l'accès au territoire aux personnes souhaitant introduire une demande d'asile, y compris celles arrivées illégalement, dans le plein respect de leur droit à demander l'asile et du principe de non-refoulement, tout en assurant sans délai l'identification, l'enregistrement et la mobilisation de ressources telles que la détection précoce et les évaluations de vulnérabilité. Cela peut contribuer à l'efficacité et à la qualité des procédures d'asile, ainsi qu'à réduire les longues périodes d'attente pour les demandeurs d'asile et les effets négatifs sur l'intégration ou la probabilité de retour. De tels investissements au stade initial peuvent également s'avérer avantageux sur le plan financier en limitant le nombre de recours contre des décisions négatives. Les Agences de l'UE, parmi lesquelles le Bureau européen en matière d'asile et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, jouent un rôle important dans la mise en œuvre d'une gestion des frontières tenant compte des demandes de protection internationale, et dans le renforcement des régimes d'asile. Parallèlement, leurs mécanismes de surveillance et de redevabilité devraient être renforcés.

En troisième lieu, des procédures d'asile efficaces et performantes peuvent être soutenues par l'accélération et la simplification des procédures de traitement des demandes manifestement fondées et infondées, toutes étant traitées sur la base d'une évaluation au fond, comme l'indique le document du HCR *Fair and Fast*⁸. Une telle évaluation au fond, de manière accélérée, permet de réduire les stocks de demandes en attente et le coût global de traitement, de garantir un accès rapide à la protection internationale pour les personnes qui en ont besoin, et de faciliter le retour rapide de celles qui n'en ont pas besoin. La méthodologie *Fair and Fast* peut être adaptée à des contextes opérationnels spécifiques, ce pour quoi le HCR est prêt à apporter son aide.

Rendre la prise de décision en première instance plus efficace et harmonisée nécessite un personnel suffisamment bien formé et des informations sur les pays d'origine de haute qualité, précises et indépendantes, provenant de diverses sources, dont le HCR. Pour assurer la qualité, il faut garantir une procédure régulière et un contrôle judiciaire, ainsi que des capacités suffisantes pour permettre aux instances judiciaires de mener des procédures d'appel. Des délais trop courts peuvent nuire à la qualité des procédures ou au droit à un recours effectif, donnant lieu à des retards coûteux dans la procédure. Enfin, le recours à des procédures d'admissibilité obligatoires est problématique car leurs exigences légales sont difficiles à mettre en œuvre sur le plan opérationnel, et elles peuvent décourager le développement de régimes d'asile naissants dans des pays tiers susceptibles d'être visés pour la réadmission. Par ailleurs, le HCR encourage⁹ les demandeurs d'asile à introduire leur demande là où cela est possible puisqu'ils ne

⁸ HCR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast – Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 juillet 2018, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> (version anglaise uniquement)

⁹ HCR, *Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile*, septembre 2019, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensdocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5eccf29e4>

disposent pas du droit absolu de choisir leur pays d'asile en vertu du droit international, et qu'il incombe à tous les signataires de la Convention de 1951¹⁰ d'offrir une protection aux personnes en quête d'asile sur leur territoire.

La détention des demandeurs d'asile ne devrait pas être une pratique courante, quelle que soit l'étape de la procédure, aussi bien à la frontière qu'à l'intérieur du territoire, et ne devrait être appliquée qu'en dernier recours lorsqu'il existe des motifs légitimes justifiant la détention et qu'aucune autre option n'est disponible. Les personnes vulnérables, notamment les enfants¹¹, ne devraient pas être placées en détention.

Le processus de pré-adhésion offre des opportunités d'aider les pays des Balkans occidentaux dans l'élaboration de leurs régimes d'asile. Le HCR reste prêt à poursuivre sa collaboration avec les institutions et les Agences européennes pour développer une gestion des frontières tenant compte des demandes de protection internationale, des procédures d'asile équitables et efficaces et une capacité de premier accueil, ainsi que pour garantir une approche régionale cohérente en matière d'enregistrement, renforcer l'accès aux droits et aux services fondamentaux, et accroître les possibilités d'intégration. Ces efforts doivent cependant aller de pair avec un engagement permanent des États Membres de l'UE à accorder un accès direct au territoire et aux procédures d'asile aux personnes en quête de protection internationale.

Principales recommandations :

- **Garantir l'accès au territoire.** L'accès à la procédure d'asile et une évaluation équitable de la demande d'asile doivent être garantis, conformément à la loi. Les procédures d'admissibilité, couplées à l'utilisation des concepts de « pays sûr », ne peuvent actuellement pas être utilisées au sein de l'UE car elles restent contestables sur le plan juridique et difficiles à mettre en œuvre.
- **Accélérer le traitement des demandes manifestement fondées et infondées.** Envisager le recours à la méthodologie Fair and Fast¹² du HCR relative aux procédures accélérées et simplifiées.
- **Allouer ressources et investissements aux premières étapes de la procédure d'asile.** Promouvoir activement les investissements dans les phases initiales de

¹⁰ Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut de réfugié, 28 juin 1951, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0652682>

¹¹ HCR, Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations, janvier 2017, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b226a414>

¹² HCR, UNHCR Discussion Paper Fair and Fast – Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25 juillet 2018, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> (version anglaise uniquement)

la procédure d'asile, notamment l'assistance juridique, pour garantir une plus grande efficacité tout au long de la procédure.

- **Encourager les alternatives à la détention et les dispositifs de prise en charge.** La présidence devrait explorer des alternatives moins coûteuses tout en garantissant un respect élevé des réglementations. Les alternatives possibles sont décrites dans les documents du HCR intitulés Options Paper 1: on reception and care for children and families¹³ et Options Paper 2: on open reception and ATDs¹⁴.

1.3. Soutenir l'intégration et des systèmes de retour efficaces et fondés en droit

Le développement de la cohésion sociale, de la stabilité et de la sécurité nécessite que les communautés soient bien équipées pour accueillir les réfugiés, et que les réfugiés bénéficient d'un soutien adéquat pour réaliser leur potentiel dans leur nouvel environnement (y compris en dehors de l'UE, cf. Section 2). **Le soutien aux systèmes d'intégration peut reposer sur trois éléments clés** : un financement accru des programmes d'intégration ; des services prévisibles et harmonisés ; et l'implication des communautés et des acteurs de la société civile pour encourager le développement de communautés accueillantes grâce à une approche globale, tel qu'indiqué dans *Mieux protéger les réfugiés*¹⁵. Le recours à des mesures incitatives qui encouragent les demandeurs d'asile/réfugiés à se conformer au système plutôt que l'utilisation exclusive de mesures restrictives peut permettre de réduire les mouvements secondaires irréguliers et accroître les perspectives d'intégration. Ces mesures incitatives consistent notamment à garantir l'unité de la famille et à donner aux réfugiés les moyens d'être autonomes pour qu'ils puissent s'établir dans le pays après un certain temps.

L'intégrité de l'espace d'asile de l'UE dépend également du **bon fonctionnement du système de retour**. Tout au long de la procédure d'asile, et en particulier en cas de décision négative, les demandeurs d'asile devraient avoir l'opportunité de solliciter une aide au retour volontaire. Si cette opportunité n'est pas saisie, les retours peuvent intervenir suite à une décision négative finale prononcée dans le cadre d'une procédure équitable. Une attention particulière devrait être accordée aux aspects humanitaires et liés à l'apatridie.

¹³ HCR, *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2019, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html> (version anglaise uniquement)

¹⁴ HCR, *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5523e9024.html> (version anglaise uniquement)

¹⁵ HCR, *Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue*, décembre 2016, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>

Principales recommandations :

- **Encourager le respect du système au moyen de mesures incitatives.** Inciter les demandeurs d'asile à se conformer au système peut contribuer à réduire les mouvements secondaires irréguliers et à accroître les perspectives d'intégration.
- **Poursuivre les investissements en matière d'intégration.** Encourager les États Membres de l'UE à consacrer annuellement au moins 30 % du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI)¹⁶ à des mesures de soutien à l'intégration, notamment par des investissements ciblés dans l'emploi, le logement et l'apprentissage de la langue. Il est recommandé d'impliquer davantage la société civile et de soutenir plus activement les acteurs locaux de l'intégration.
- **Garantir l'accès à l'aide au retour volontaire et à la réintégration (ARVR).** Encourager le développement de programmes d'ARVR dans tous les États Membres de l'UE pour soutenir les retours durables et dignes. Plus particulièrement, il conviendrait de toujours proposer aux personnes n'ayant pas besoin d'une protection internationale la possibilité d'une ARVR et de leur apporter un soutien conformément aux bonnes pratiques¹⁷.

¹⁶ Voir le rapport ECRE-HCR, *Follow the Money II: Assessing the Use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) Funding at the National Level (2014-2018)*, janvier 2019, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/5c52d3e34.html> (version anglaise uniquement)

¹⁷ HCR, *Le plan d'action 10 points, Mise à jour de 2016, Chapitre 9 : mesures relatives au retour des non-réfugiés et options alternatives pour les migrants*, décembre 2016, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9cc4>

1.4. Investir dans la réinstallation, les voies d'accès complémentaires et la réunification familiale

Selon les estimations, en 2020, plus de 1,4 million de réfugiés ont besoin d'être réinstallés. Les efforts menés par l'UE sont cruciaux pour remédier au manque d'opportunités de réinstallation, et les États Membres peuvent faire preuve de solidarité mondiale en élargissant les voies complémentaires d'admission. Dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés, le HCR, les États et les partenaires ont adopté une stratégie triennale mondiale sur la réinstallation et les voies complémentaires¹⁸. Conformément à cette initiative, les États Membres devraient s'engager à développer la réinstallation grâce à l'augmentation du nombre de places et d'acteurs, ainsi que la garantie de programmes de réinstallation de qualité. Les avancées sur lesquelles il convient de s'appuyer comprennent l'engagement des États Membres à réinstaller 30.000 personnes en 2020, la proposition d'un Cadre européen pour la réinstallation ainsi que des programmes de parrainage communautaire. En outre, la réunification familiale, qui est un droit en vertu du droit international et européen, devrait être facilitée pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire afin de limiter les séparations prolongées, d'améliorer les perspectives d'intégration et de contribuer à réduire les mouvements secondaires irréguliers.

Principales recommandations :

- **Appuyer la mise en œuvre de la stratégie triennale.** Augmenter le nombre de places de réinstallation et de pays engagés dans la réinstallation, tout en encourageant une approche à l'échelle de la société toute entière. Impliquer davantage d'acteurs et renforcer les capacités des pays, de la société civile et d'autres acteurs, et construire des sociétés accueillantes.
- **Élargir les voies complémentaires.** Créer davantage d'opportunités de voies complémentaires en facilitant l'accès au parrainage communautaire et aux bourses d'études.
- **Faire progresser le Cadre européen pour la réinstallation.** Capitaliser sur les bonnes pratiques et les cadres internationaux existants en veillant à ce que ces cadres soient centrés sur la protection et qu'ils répondent aux besoins mondiaux en matière de réinstallation.

¹⁸ HCR, The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways, juin 2019, disponible à l'adresse <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf> (version anglaise uniquement)

- **Faciliter la réunification familiale.** Réduire les obstacles juridiques et administratifs à la réunification familiale, notamment grâce à l'adoption de bonnes pratiques, tel qu'indiqué dans le rapport du HCR intitulé *Families Together*¹⁹.

1.5. Répondre à la problématique de l'apatridie

Au titre de la campagne du HCR #JEXISTE²⁰ qui, à mi-parcours, a donné lieu à la tenue d'un Segment de haut niveau (SHN) sur l'apatridie, et en vertu des Conclusions du Conseil²¹ de 2015, les présidences du Conseil peuvent jouer un rôle déterminant pour répondre à la problématique de l'apatridie.

Principales recommandations :

- **Élaborer une stratégie européenne globale et un plan d'action** au sein de l'UE, en s'appuyant sur les suggestions émises par le HCR préalablement au SHN et les engagements²² pris lors du SHN.
- **Dans le contexte de l'élargissement de l'UE**, cette stratégie pourrait en outre inclure un soutien accru de l'UE aux systèmes d'enregistrement et d'établissement de documents d'état civil dans les pays tiers.

¹⁹ HCR, *Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees*, décembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.unhcr.org/uk/protection/basic/5f5743f84/families-together-family-reunification-for-refugees-in-the-european-union.html> (version anglaise uniquement)

²⁰ Voir le site de la campagne du HCR #JEXISTE : <https://www.unhcr.org/ibelong/fr/>

²¹ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États Membres sur l'apatridie*, 4 décembre 2015, disponible à l'adresse <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/>

²² Voir la page du site Internet du HCR : <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/> (version anglaise uniquement)

2. Apporter un soutien accru en matière de développement et de consolidation de la paix aux pays de résidence et d'origine des réfugiés

Au cours de la dernière décennie, la **crise mondiale des déplacements forcés** s'est accrue, en ampleur et en complexité. Les populations déplacées ont augmenté de plus de 50 % depuis 2007 – de 42,7 millions à 70,8 millions en 2018. Plus que jamais, les populations déplacées ne sont pas en mesure d'accéder aux solutions durables traditionnelles – retour, réinstallation ou intégration locale – et voient de plus en plus leur situation se prolonger.

Les régions en voie de développement accueillent 85 pour cent des réfugiés dans le monde, les pays les moins développés offrant l'asile à un tiers du total mondial. **Le nouveau paradigme relatif aux déplacements forcés** inscrit dans le Pacte mondial sur les réfugiés²³ et dans la communication de l'UE intitulée *Vivre dans la dignité*²⁴, tous deux mis en application dans le Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF)²⁵, repose sur la reconnaissance de la nécessité d'une plus grande complémentarité entre les approches des acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix pour surmonter les défis que représentent l'augmentation et la prolongation des déplacements, ainsi que pour remédier à leurs causes profondes. De manière générale, l'établissement de liens plus étroits entre l'action humanitaire et les initiatives de développement constitue l'objectif clé de la réforme du système de développement des Nations Unies (SDNU) voulue par le Secrétaire général et lancée en décembre 2017.

Si le soutien de l'UE aux populations déplacées de force et à leurs pays/communautés d'accueil s'est intensifié ces dernières années, il ne traite pas encore systématiquement les déplacements en tant qu'enjeu de développement. L'UE a une influence considérable pour **allier un financement accru de la coopération pour le développement et un**

²³ Voir la page du site Internet du HCR : <https://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>

²⁴ Appel réalisé au sein de l'UE : Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comités des régions, Vivre dignement : de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie, Les déplacements forcés et le développement*, COM(2016) 234 final, Bruxelles, 26 avril 2016, disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-234-FR-F1-1.PDF>

²⁵ Voir la page du site Internet du HCR : <https://www.unhcr.org/fr/cadre-daction-global-pour-les-refugies.html>

plaidoyer politique, et soutenir ainsi les pays et les communautés accueillant les réfugiés, ainsi qu'aider les réfugiés à jouir de droits plus importants dans les pays d'asile. L'UE dispose en outre d'un important pouvoir de mobilisation lui permettant de coordonner des actions de consolidation de la paix.

L'UE a deux possibilités concrètes de montrer l'exemple et d'améliorer son aide humanitaire déjà substantielle, ainsi que de réduire davantage les déplacements forcés grâce à des interventions systématiques en matière de développement :

2.1. Asile et déplacements forcés dans le nouvel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI)

Le HCR se félicite de l'augmentation prévue du budget extérieur du prochain cadre financier pluriannuel. Les éventuelles ressources affectées au traitement des migrations au titre du nouvel instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI)²⁶ sont particulièrement bienvenues, à condition toutefois qu'elles soient complétées par une reconnaissance claire des déplacements forcés et de l'asile. Les nouvelles modalités de financement pour la migration devraient s'attaquer à **l'impact des déplacements forcés sur les communautés d'accueil et à leurs causes profondes dans les pays d'origine et de transit**. La question de l'asile et des déplacements forcés devrait également être intégrée aux financements thématiques et géographiques destinés aux pays et régions partenaires et aux autres bénéficiaires éventuels. En outre, il est impératif que les ressources affectées au développement par l'UE soient nettement supérieures à l'assistance bilatérale habituelle ; cela est essentiel afin de témoigner d'un partage des responsabilités à l'échelle internationale, comme le prévoit le Pacte mondial sur les réfugiés.

Principale recommandation :

- **Garantir un financement additionnel et spécifique** à l'asile et aux déplacements forcés à destination des communautés et des pays d'accueil par la création d'instruments financiers qui reconnaissent que les déplacements forcés constituent un défi en matière de développement.

²⁶ Commission européenne, *Un budget de l'Union pour l'avenir, 14 juin 2018*, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_fr.pdf

2.2. Poids politique de l'UE afin de promouvoir l'inclusion des réfugiés

Grâce à des financements plus importants et prévisibles accordés aux pays accueillant un nombre élevé de réfugiés, l'UE peut également utiliser son influence politique de manière cohérente pour recommander de meilleures politiques à l'échelle locale, nationale et régionale, pour soutenir les communautés d'accueil et garantir que les réfugiés sont intégrés aux projets de développement et aux services nationaux, tels que les soins de santé et l'éducation, ainsi qu'au marché du travail. Cela contribuerait à la mise en œuvre de l'Agenda 2030²⁷ au titre duquel les États Membres se sont engagés à ne laisser personne de côté dans le cadre de leur mise en œuvre des Objectifs de développement durable. L'UE pourrait tenir compte des critères d'éligibilité établis par le Programme de la Banque mondiale pour les réfugiés²⁸, qui a joué un rôle majeur dans les avancées réalisées pour l'inclusion socio-économique et la stabilisation des populations réfugiées.

Principales recommandations

- **Garantir des critères d'éligibilité pertinents**, combinés à des instruments financiers correctement approvisionnés, afin d'améliorer les politiques de protection dans les pays accueillant un nombre élevé de réfugiés pour qu'ils puissent bénéficier des ressources de l'UE allouées au développement et destinées spécifiquement aux déplacés de force et à ceux qui les accueillent.
- Encourager les États Membres de l'UE à **tenir compte des questions relatives aux déplacements forcés** lors des décisions concernant l'allocation bilatérale d'aide publique au développement, afin de parvenir à l'inclusion des réfugiés dans les programmes de développement régionaux et nationaux.

HCR, janvier 2020

²⁷ Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1, 2015, disponible à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/70/1>, et HCR, *UNHCR and the 2030 Agenda - Sustainable Development Goals*, 2017, disponible à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/59db4b224.html> (version anglaise uniquement)

²⁸ Voir la page du site Internet de l'IDA-Groupe de la Banque mondiale : <http://ida.worldbank.org/replenishments/ida19-replenishment>