

# Europe orientale

## Faits nouveaux

L'élargissement de l'Union européenne en mai 2004 a fait apparaître avec plus d'évidence encore la nécessité de renforcer les systèmes nationaux d'asile des pays situés à l'ouest de la CEI (Biélorus, République de Moldova et Ukraine). L'UNHCR a été encouragé par le dialogue de plus en plus fructueux que les États occidentaux de la CEI et les nouveaux États membres de l'UE ou candidats à l'adhésion ont entretenu par-delà les frontières, notamment au travers du processus de Söderköping, qui offre un forum pour débattre des préoccupations communes. En mai 2004, une réunion d'évaluation de haut niveau a été organisée à Minsk (Biélorus) au titre du suivi de la Conférence sur la CEI. Il a été convenu à cette occasion de dissoudre les structures officielles de la Conférence en 2005 mais les participants ont également décidé que les acquis de la Conférence serviraient de point de départ à l'élaboration d'un nouveau cadre de coopération, prévoyant notamment des consultations de travail sur les réfugiés, l'asile, les migrations, l'apatridie et d'autres questions connexes.

La situation au Nord-Caucase demeure extrêmement préoccupante. L'UNHCR a défendu le droit des PDI originaires de la Tchétchénie, pays ravagé par la guerre, à demeurer dans l'État limitrophe

Arménie

Azerbaïdjan

Biélorus

Géorgie

République de Moldova

Fédération de Russie

Ukraine



d'Ingouchie si elles ne souhaitent pas regagner leur lieu de résidence permanent, et a même joué un rôle de catalyseur dans l'exercice de ce droit. Grâce à un dialogue constructif entre tous les intéressés, et malgré la crainte de voir les déplacés subir de nouvelles pressions avant la fermeture (mai 2004) du dernier camp de tentes en Ingouchie, les PDI ont en général eu la possibilité d'opter librement pour l'une ou l'autre de ces solutions : le relogement dans des camps provisoires présentant des conditions de confort acceptable ou le retour en Tchétchénie (avec la garantie qu'une aide supplémentaire leur serait accordée après leur retour si les conditions de sécurité le permettaient). Hélas, les conditions globales de sécurité ont continué à se dégrader, tant en Ingouchie qu'en Ossétie du Nord (Fédération de Russie), créant une situation qui compromettrait tout progrès suivi. Dans ce contexte, l'UNHCR a poursuivi sa stratégie à deux volets et l'intérêt que les donateurs ont manifesté pour la progression de cette dernière a été d'un grand soutien.

Au Sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) l'observation des indicateurs économiques disponibles suscite un optimisme prudent. Rien ne garantit que l'économie géorgienne sera suffisamment solide pour appuyer de manière adéquate les solutions destinées à remédier au sort des populations déplacées. Globalement, le Sud-Caucase est tourmenté par de nombreux conflits non résolus auxquels il importerait d'apporter des solutions politiques si l'on veut régler les problèmes de déplacement. Il faut admettre qu'il y a une relation entre les événements qui se produisent

au Nord-Caucase et la situation des réfugiés et des PDI au Sud-Caucase. Dans la région, l'UNHCR se tient prêt à faciliter les retours dès lors que les conditions le permettront ; l'Organisation continuera également à appeler les Gouvernements concernés à mettre au point des solutions en faveur des déplacés, tout en appuyant les efforts qu'ils déploient en ce sens. À ce titre, l'UNHCR continuera à aborder l'importante question de l'élaboration des systèmes d'asile. Si les trois pays se sont dotés, à des degrés variables, de législations sur l'asile, il est toujours nécessaire de remédier à certaines lacunes législatives et, non moins important, de garantir les normes d'application.

## Objectifs stratégiques

Alignés à la frontière orientale de l'Union européenne élargie, trois pays, à savoir le Bélarus, l'Ukraine et la République de Moldova, subissent les effets de forces géopolitiques similaires. Ils doivent également faire face à des difficultés identiques concernant la mise en place de politiques globales en matière de migrations, l'édification de régimes d'asile respectueux des normes internationales et la recherche de solutions durables au sort des réfugiés, notamment par le biais de l'intégration sur place. L'UNHCR est toujours déterminé à appuyer les modifications législatives et les activités de renforcement des capacités institutionnelles nécessaires à l'amélioration de la protection des réfugiés et à la prévention du refoulement. L'Organisation

œuvre également à la réduction (et à terme, à l'élimination définitive) de l'apatridie dans la région.

Au Sud-Caucase, l'UNHCR entend préconiser une solution d'ensemble en faveur des déplacés, mais souhaite également aider les Gouvernements à renforcer leurs régimes d'asile nationaux, dans le respect des normes internationales applicables. L'Organisation continuera à nouer des partenariats avec des organisations nationales et internationales, tout en s'attachant à promouvoir la prise en compte des groupes de PDI et de réfugiés restants dans des programmes plus vastes de développement et de redressement à l'échelle nationale et régionale. Contraint de détourner ses ressources limitées de l'assistance humanitaire directe pour les affecter à d'autres activités, l'UNHCR reste néanmoins déterminé à maintenir la défense de la cause de ces populations démunies.

## Opérations

Les opérations de l'UNHCR en Fédération de Russie sont décrites dans un chapitre distinct. Les opérations prévues dans les autres pays d'Europe orientale sont présentées dans les paragraphes qui suivent.

En **Arménie**, l'Organisation continuera de dispenser des conseils techniques au Gouvernement afin de l'aider à assurer la conformité de son système juridique avec les traités internationaux relatifs aux droits des personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. Du fait de la proximité géographique de l'Union européenne élargie, l'Arménie se trouvera sans doute placée sur un important itinéraire de migration. Comme c'est le cas dans tous les mouvements migratoires mixtes, la tâche essentielle consistera à garantir l'accès des authentiques demandeurs d'asile à la protection internationale. L'Organisation continuera d'offrir une assistance matérielle aux franges les plus indigentes de la population réfugiée chassée par le conflit au sujet du Nagorno-Karabakh. Il est néanmoins évident que cette assistance limitée n'est pas viable, à la différence des efforts qui visent à plus long terme à intégrer les réfugiés dans des plans de développement socio-économique plus ambitieux.

Cela fait plus de dix ans que l'**Azerbaïdjan** doit face aux problèmes posés par l'une des plus importantes populations de PDI au monde. Cette situation prolongée n'a toujours pas été réglée et, comme elle le

fait pour la population réfugiée en Arménie, l'Organisation exhorte tous les acteurs de la communauté internationale engagés dans des programmes plus amples de développement des pays, à continuer à accorder leur attention à cette population déplacée, qui compte des milliers de personnes. L'UNHCR continuera à mener des projets d'assistance sous forme de soins et d'entretien au profit d'une frange restreinte et vulnérable de la population déplacée à l'intérieur du territoire. L'Organisation se concentrera sur la capitale, Bakou, mais accordera également une attention renouvelée à la population déplacée dans d'autres régions du pays, en partenariat avec le Gouvernement et différents acteurs impliqués dans le développement durable (notamment à travers le processus de l'UNDAF).

En ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile relevant du mandat, la charge de travail de l'UNHCR devrait selon toute probabilité s'accroître. L'Organisation continuera d'épauler le Gouvernement dans ses efforts pour instituer une structure de DSR opérationnelle, conforme aux normes internationales. La délégation de l'UNHCR en Azerbaïdjan devra sans doute venir directement en aide à un nombre considérable de réfugiés urbains indigents, généralement originaires de Tchétchénie, et appeler à l'amélioration de leur statut humanitaire.

Pour améliorer la qualité de l'asile offert au **Bélarus** dans le contexte des flux migratoires mixtes, l'UNHCR continuera d'aider les autorités à instituer un système humain de gestion des migrations clandestines, en veillant tout particulièrement à garantir le respect des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés et la recherche de solutions durables à leur sort. Pour servir cet objectif, l'UNHCR orientera ses activités de renforcement des capacités vers les





Ukraine : le 20 juin 2003, lors de la journée mondiale du réfugié, une réfugiée afghane, Hanifa Karimi, a été invitée avec 20 autres réfugiés au Comité d'État, où elle a reçu un titre de voyage officiel délivré par les autorités ukrainiennes. *UNHCR Kiev*

services administratifs et les ONG intervenant dans des questions d'asile et de migrations. L'Organisation se détournera de l'assistance sous forme de soins et d'entretien pour orienter ses activités sur l'intégration sur place, qui représente la solution la plus viable pour la majorité des réfugiés accueillis au Bélarus. Comme les réfugiés seront autorisés à solliciter la nationalité bélarussienne en 2004-2005, l'UNHCR concentrera ses efforts de défense de la cause sur la simplification des procédures de naturalisation accessibles aux réfugiés reconnus. Le Haut Commissariat continuera à préconiser l'adhésion du Bélarus aux traités internationaux relatifs à l'apatridie, en particulier à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie.

En **Géorgie**, la situation politique a connu des évolutions spectaculaires, l'année 2004 étant marquée par des moments d'extrême tension qui ont fait craindre

d'autres déplacements internes de population et ont incité l'UNHCR à réactualiser ses dispositifs d'intervention. À l'époque où le présent document a été rédigé, la situation en Ossétie du Sud et dans les zones voisines était toujours préoccupante ; de ce fait, l'Organisation entend suivre attentivement l'évolution de la situation et participer du mieux qu'elle peut à toute tentative visant à rétablir un climat de confiance ou à favoriser la réconciliation. Le programme visant à faciliter les retours librement consentis à partir de l'Ossétie du Nord et de la Géorgie proprement dite et en direction de l'Ossétie du Sud, conjointement mis au point avec l'OSCE et le PNUD, avec l'appui de la Commission européenne et l'approbation de la Commission mixte de contrôle, se poursuivra en 2005. Dans la même optique, l'UNHCR, qui a pris une part très active dans le processus de règlement du conflit impulsé par la MONUG sous la direction du RSSG, appuiera la recherche de solutions durables aux problèmes des

PDI abkhazes. Les deux groupes bénéficieront d'une opération destinée à revalider leur statut, que les autorités géorgiennes entreprendront avec l'assistance de l'UNHCR. Cette opération permettra de cibler avec davantage de précision la population bénéficiaire et à long terme, de faire un usage plus rationnel et plus efficace de ressources limitées.

Outre son action en faveur de l'importante population toujours déplacée à l'intérieur de la Géorgie, l'UNHCR doit assurer, au titre de sa mission première, le suivi du programme mis au point pour venir en aide à des milliers de réfugiés tchéchènes. L'Organisation s'emploiera à faciliter l'intégration sur place et la réinstallation de catégories précises de bénéficiaires, comme indiqué dans les plans de programmes du Budget annuel 2005. Le retour en Géorgie des Meskhètes apatrides qui résident actuellement en Fédération de Russie est loin d'être imminent ; l'UNHCR continuera néanmoins à encourager les discussions à ce sujet ainsi que, de manière plus générale, l'adhésion de la Géorgie aux Conventions sur l'apatridie.

En **République de Moldova**, les objectifs principaux de l'UNHCR pour l'année 2005 consisteront toujours à : 1) aider le Gouvernement à perfectionner le régime d'asile national et 2) épauler les ONG nationales dans leurs efforts pour dispenser une assistance juridique aux demandeurs d'asile et aux réfugiés et faciliter leur intégration. L'Organisation dispensera des conseils juridiques sur les améliorations qui pourraient être apportées au cadre d'asile existant et poursuivra ses activités de formation. Les demandeurs d'asile et les réfugiés les plus démunis bénéficieront d'une assistance. L'UNHCR développera sa coopération avec les institutions de l'ONU présentes en République de Moldova, l'OSCE et différents acteurs internationaux. Enfin, l'Organisation continuera de participer aux formations organisées au titre du processus de Söderköping.

En 2004, le bureau de l'UNHCR en **Ukraine** s'est vu confier des attributions régionales. En 2005, le bureau de Kiev assumera davantage de responsabilités dans l'élaboration d'une approche globale et coordonnée, impliquant l'Ukraine, le Bélarus et la République de Moldova et axée sur la mise en place de régimes d'asile plus solides et plus harmonisés. L'UNHCR prévoit en outre de consolider l'implication de ses homologues

au sein de la société civile et des États dans des processus sous-régionaux. Le Secrétariat de la coopération transfrontalière, installé à Kiev dans les locaux de l'UNHCR a joué un rôle clé dans la diffusion – auprès de l'Ukraine, de la République de Moldova et du Bélarus – d'informations sur la gestion de l'asile et des migrations dans les pays limitrophes (Pologne, Slovaquie, Hongrie, Roumanie) et dans les États occidentaux de l'UE, ainsi que sur les meilleures pratiques observées en la matière.

En Ukraine, l'UNHCR appuiera des activités de renforcement des capacités afin de permettre aux acteurs clés du système de garantir l'accès à des procédures d'asile tout à la fois équitables et efficaces. L'Organisation continuera à mettre ses compétences juridiques à la disposition de ses interlocuteurs pour toutes questions relatives aux réfugiés. Elle s'efforcera par ailleurs de réorienter ses activités d'assistance afin de les axer sur le renforcement de l'autonomie et continuera d'aider le Gouvernement à élaborer un plan national d'intégration des réfugiés. Le réseau réunissant des ONG spécialistes de l'assistance juridique bénéficiera toujours d'un appui ; étendu à quatre régions supplémentaires, il sera implanté au total dans 19 régions accueillant un nombre non négligeable de demandeurs d'asile et de réfugiés. L'UNHCR continuera d'appeler l'Ukraine à adhérer aux traités internationaux relatifs à l'apatridie.

<b>Budget (dollars E.-U.)</b>	
<b>Pays</b>	<b>Programme annuel</b>
Arménie	1 480 185
Azerbaïdjan	3 033 378
Bélarus	1 000 215
Fédération de Russie	12 130 003
Géorgie	3 859 300
République de Moldova	593 385
Ukraine	3 093 118
Activités régionales <sup>1</sup>	57 500
<b>Total</b>	<b>25 247 084</b>

<sup>1</sup>Inclut les bourses pour les étudiants réfugiés.