

Serbie-et-Monténégro



place (notamment par la naturalisation) des réfugiés qui ne veulent ou ne peuvent pas rentrer.

- Faciliter, dans la mesure du possible, le retour des PDI au Kosovo (Serbie-et-Monténégro). Défendre les droits des PDI, notamment par l'élaboration d'une stratégie interinstitutions axée sur la mise en œuvre de l'Analyse des insuffisances relatives à la situation des PDI en Serbie-et-Monténégro, réalisée par l'UNHCR. Offrir une assistance essentielle aux PDI les plus vulnérables et prôner l'octroi d'une telle assistance.
- Assurer une réduction progressive et responsable de l'assistance en faveur des réfugiés dans les pays nés de l'Accord de Dayton en garantissant leur prise en compte dans les programmes mis en œuvre par le Gouvernement, les ONG nationales ou les organisations internationales, ou au moyen de mécanismes bilatéraux relatifs au logement, à l'insertion socio-économique et au microfinancement.

Objectifs principaux

Serbie-et-Monténégro (SCG)

- Continuer à conseiller les autorités quant à l'adoption d'une législation nationale sur l'asile et la création d'un système national d'asile, aussi bien dans les deux Républiques (Serbie et Montenegro) qu'au niveau de la Communauté étatique, notamment au travers de la mise en œuvre du programme CARDS (Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans occidentaux).
- Promouvoir et faciliter le rapatriement librement consenti des réfugiés en Bosnie-Herzégovine (BiH) et en Croatie et entretenir un dialogue régional sur cette question. Prodiguer une assistance aux réfugiés les plus vulnérables. Faciliter l'intégration sur

Kosovo

- Aider à créer les conditions qui empêcheront des déplacements ultérieurs de populations minoritaires au Kosovo et faciliter le retour librement consenti de ces populations, ainsi que leur réinsertion durable.
- Observer les possibilités qui s'offrent aux minorités ethniques de rentrer dans la dignité et la sécurité et de se réinsérer durablement au Kosovo, puis en rendre compte, pour permettre aux PDI et aux réfugiés de décider en pleine connaissance de cause de leur éventuel retour dans leur région d'origine.
- Cerner des solutions durables au sort des réfugiés originaires de Croatie, de Bosnie-Herzégovine (BiH) et de l'ex-République yougoslave de Macédoine (ex-RYM), et faciliter leur mise en place.

Chiffres prévisionnels : Serbie-et-Monténégro		
Population	Janv. 2005	Déc. 2005
Kosovo (PDI)	220 000	220 000
Croatie (réfugiés)	187 200	112 000
BiH (réfugiés)	98 500	58 000
Réfugiés relevant du mandat et PDI	6 000	6 000
PDI de retour pendant l'année	5 000	5 000
Total	516 700	401 000

Chiffres prévisionnels : Kosovo		
Population	Janv. 2005	Déc. 2005
Membres de minorités vulnérables	85 000	85 000
PDI	22 000	20 000
Rapatriés	5 000	8 000
PDI minoritaires de retour	3 000	5 000
ex-RYM (réfugiés)	860	500
Croatie (réfugiés)	320	280
Bosnie-Herzégovine (réfugiés)	70	50
Réfugiés relevant du mandat et demandeurs d'asile	25	50
Total	116 275	118 880

Total des besoins : 25 507 365 dollars E.-U.

Contexte

Faits nouveaux

Serbie-et-Monténégro

Sur le plan économique, l'année 2004 a été décevante. Sur le plan politique, elle a été ponctuée de moments d'extrême tension, à l'issue du processus tout à la fois long et douloureux qui a donné naissance à un Gouvernement de coalition minoritaire (janvier-mars). En mars, la violence qui s'est déchaînée contre la minorité serbe du Kosovo et les actes de destruction perpétrés à son encontre ont entraîné de nouveaux déplacements de population et provoqué des émeutes à Belgrade et dans d'autres grandes villes. Après trois tentatives infructueuses, des élections présidentielles ont finalement été organisées avec succès en juin.

Ces événements sont survenus dans un contexte instable, dominé par trois questions stratégiques : le statut du Kosovo, la forme définitive de la Communauté étatique et la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Le pays devrait être confronté à deux autres difficultés à la fin de l'année 2004, à savoir les élections locales en Serbie et les élections législatives au Kosovo (où la participation de la population serbe, minoritaire dans la province, est loin d'être acquise).

Kosovo

Les affrontements interethniques survenus en mars 2004 ont donné un sérieux coup d'arrêt au processus de retour et aggravé les difficultés, déjà considérables, rencontrées par les minorités en matière de sécurité, de liberté de circulation, de recouvrement des biens, d'accès aux services et à l'emploi. Globalement, le Kosovo est encore sujet à d'incessants changements politiques et institutionnels (en prévision par exemple du bilan de 2005 sur la mise en œuvre des *Normes pour le Kosovo*, destinées à favoriser la mise en place d'une société démocratique, respectueuse de la loi et pluriethnique). Il est donc peu probable que les populations minoritaires déplacées manifestent le désir de rentrer en 2005. La durabilité des retours est loin d'être garantie et les déplacements secondaires en direction de communautés monoethniques risquent de se poursuivre, en particulier si les conditions de sécurité se dégradent. Les retours minoritaires sous la contrainte, en provenance de pays situés hors de la région, devraient se multiplier en dépit de l'instabilité et des problèmes de sécurité persistants.

Du fait de la poursuite du processus de délégation des pouvoirs et de transfert des compétences, les Institutions provisoires d'auto-administration (IPAA) doivent assumer plus de responsabilités quant au retour des minorités et à leur intégration, et s'y impliquer davantage, notamment au regard de la mise en œuvre des *Normes pour le Kosovo*, dont trois concernent directement les communautés minoritaires (liberté de circulation, retours et biens immeubles).

Le nombre de réfugiés en provenance de l'ex-RYM est passé de 1 500 à la fin de l'année 2003 à environ 900 en septembre 2004. En 2004, les retours volontaires ont augmenté du fait de la démarche proactive adoptée pour faciliter les rapatriements et de l'amélioration générale de la situation en ex-RYM. Il semblerait néanmoins qu'un certain nombre de réfugiés aient besoin d'une aide pour demeurer au Kosovo et pour s'y intégrer.

Contraintes

Serbie-et-Monténégro

Les événements et les incertitudes politiques ont ralenti la mise en œuvre des projets en cours et les négociations relatives aux nouveaux projets. La structure et le mode de fonctionnement de la Communauté étatique compliquent toujours l'élaboration d'une législation nationale et de programmes relevant de la compétence de l'UNHCR.

La question du Kosovo, qui est devenue beaucoup plus difficile à gérer après les événements du mois de mars 2004, complique toujours la recherche de solutions durables au sort des PDI, tant sur le plan des retours que sur celui de l'intégration.

Certaines projections réalisées par le Groupe de travail chargé des questions humanitaires en 2002 se sont avérées trop optimistes, notamment en ce qui concerne le calendrier de mise en place de solutions pour les populations déplacées en SCG et la réduction de la présence et des activités de l'UNHCR. Parallèlement, en dépit de la persistance des besoins, d'importantes agences humanitaires se sont retirées du pays : en effet, seules quelques ONG internationales opérant en Serbie ont été en mesure de recruter du personnel sur place, du fait de l'absence de législation appropriée.

Kosovo

Le retour des minorités au Kosovo est en grande partie tributaire de l'amélioration des relations entre les communautés majoritaire et minoritaires, du renforcement de la sécurité et de la détermination des IPAA à s'impliquer davantage dans ces questions. Tous ces facteurs sont influencés par les relations entre la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro et les IPAA, dominées par la question du statut politique définitif de la province.

Stratégie

Protection et solutions

Serbie-et-Monténégro

L'UNHCR continuera de faciliter l'édification d'un système d'asile en SCG et à rechercher des solutions en faveur des réfugiés restants dans les pays nés de l'accord de Dayton et des PDI du Kosovo. En attendant l'adoption et l'entrée en vigueur de la législation

pertinente, ainsi que la mise en place de l'institution de l'asile, l'UNHCR continuera à offrir une protection internationale aux réfugiés et demandeurs d'asile ne provenant pas des pays de la région. Tout au long de l'année 2005, l'Organisation participera aux processus impulsés par l'UE dans le domaine de l'asile et des migrations, comme le programme CARD.

Les opérations de recensement des réfugiés en Serbie-et-Monténégro (prévues pour la fin de l'année 2004) fourniront un point de départ solide pour rechercher la meilleure solution durable pour les réfugiés restants, ainsi que pour planifier et mettre en œuvre les projets et activités appropriés. L'UNHCR améliorera la coopération régionale sur les questions relatives au rapatriement librement consenti des réfugiés en direction de la Croatie et de la BiH, notamment au sein de la « troïka » Commission européenne/OSCE/UNHCR et à travers l'assistance juridique apportée aux processus en rapport avec le logement.

Le bureau de l'UNHCR à Belgrade suivra la situation au Kosovo, en étroite coordination avec le bureau de Pristina, notamment en ce qui concerne le retour des PDI. L'UNHCR se tiendra prêt à faire face rapidement à toute évolution de la situation susceptible de provoquer d'autres déplacements en Serbie proprement dite. Dans le même temps, l'Organisation participera activement aux efforts interinstitutions pour mettre en œuvre l'« Analyse des insuffisances relatives à la situation des PDI en Serbie-et-Monténégro », qui vise à garantir aux déplacés, notamment aux PDI rom et aux autres groupes minoritaires vulnérables, la pleine jouissance de leurs droits.

Kosovo

Au titre de la fonction de supervision qui lui a été conférée par la Résolution 1244 du Conseil de sécurité, l'UNHCR assurera le suivi, l'analyse et le compte rendu des conditions de retour des minorités au Kosovo, avec l'appui de ses partenaires et en étroite coopération avec la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et d'autres organisations d'assistance humanitaire/de défense des droits de l'homme. L'UNHCR continuera à fournir, en temps voulu, des informations fiables aux PDI et aux réfugiés et à faciliter les visites de ces derniers dans leurs localités d'origine en vue de préparer leur retour. L'élimination des obstacles au retour et le renforcement des capacités des IPAA seront toujours considérés comme prioritaires. En ce qui concerne les réfugiés et en complément du rapatriement librement consenti, l'UNHCR se consacrera, en coopération avec la MINUK et les IPAA, à l'installation sur

place des personnes qui ne veulent ou ne peuvent pas regagner leur domicile pour des raisons en rapport avec la Convention de 1951.

Assistance

Serbie-et-Monténégro

Eu égard à la diminution du budget et au retrait précoce de quelques importantes organisations humanitaires, l'UNHCR concentrera ses ressources sur un nombre limité de projets prioritaires et continuera à transférer, de manière responsable, une partie de ses autres activités à des organismes nationaux, à des ONG et à d'autres organisations internationales.

L'UNHCR continuera à prendre en charge une partie des frais d'exploitation des centres collectifs et épaulera, en parallèle, le Gouvernement dans ses efforts pour fermer les centres collectifs restants d'ici la fin de l'année 2005. L'Organisation dispensera également une assistance, sous différentes formes, aux réfugiés et aux PDI les plus vulnérables, vivant dans des logements individuels, des centres collectifs et des institutions spécialisées. Au Monténégro, elle continuera de gérer un programme pilote au profit des familles vulnérables (familles monoparentales, ayant un handicapé à charge, sujettes à des problèmes d'alcoolisme et/ou de toxicomanie, souffrant de violences ou coupables de négligences ou de mauvais traitements à l'égard des enfants), qui a produit d'excellents résultats.

Au titre de ses efforts de réduction responsable de son Programme d'installation sur place, l'UNHCR entend promouvoir le concept de Développement par le biais de l'intégration sur place des réfugiés (DLI). L'Organisation conservera sa fonction de conseil auprès des ONG et de ses interlocuteurs gouvernementaux en prônant, dès lors que les conditions s'y prêtent, une réorientation de leurs programmes/projets dans le cadre de partenariats avec des acteurs du développement. L'UNHCR abandonnera progressivement son rôle de maître d'œuvre pour assumer celui de facilitateur, en aidant d'autres organisations de développement à recenser les bénéficiaires parmi les réfugiés et les PDI et à observer leurs conditions de vie.

Un dispositif juridique a enfin été mis en place pour réglementer le fonctionnement indépendant des ONG de microfinancement en Serbie ; l'UNHCR entend donc transférer son programme de microcrédit à des partenaires d'exécution locaux en 2005. Le Haut Commissariat continuera néanmoins à appuyer la



La construction de logements s'inscrit dans les efforts déployés pour favoriser l'intégration des réfugiés dans le pays et remédier ainsi durablement à leur sort. UNHCR / V. Petkovic.

formation professionnelle et l'accès des réfugiés et des PDI aux programmes disponibles sur le marché, par l'intermédiaire de ses partenaires d'exécution.

Kosovo

Les activités de l'UNHCR seront centrées sur l'octroi d'une protection et d'une assistance ciblée aux minorités de retour à travers le Kosovo, l'objectif étant d'appuyer la réintégration durable des populations de retour et, dans la mesure du possible, de prévenir d'autres déplacements. Cette assistance limitée (vivres, articles non alimentaires, abris, activités génératrices de revenus) est rigoureusement réservée à certains rapatriés non pris en charge par d'autres projets (le plus souvent des membres de minorités rentrés spontanément, c.a.d. sans assistance). L'UNHCR continuera à appeler à une amélioration de l'accès des minorités aux services publics essentiels, moyennant l'élaboration de cadres et de politiques appropriées dans le domaine juridique, social et sécuritaire. Une orientation et une assistance juridique seront offertes aux minorités de retour, afin de les aider à régler différents problèmes, en rapport notamment avec les droits de propriété, les pensions et les documents d'identité. Il importera d'accorder une attention renouvelée à la promotion et à la coordination du dialogue interethnique et des mesures visant à favoriser la tolérance. L'Organisation maintiendra des capacités d'intervention en cas d'urgence et améliorera régulièrement la planification dans ce domaine. Elle

aidera les réfugiés originaires d'ex-RYM, de BiH et de Croatie, ainsi que les PDI en provenance du sud de la Serbie, à trouver des solutions durables – rapatriement librement consenti et intégration sur place si les conditions s'y prêtent – tout en finançant une assistance humanitaire de base pour les familles vulnérables qui ne peuvent rentrer pour des raisons de protection.

Effet escompté

Serbie-et-Monténégro

Par la défense de la cause, le renforcement de capacités et d'autres formes d'appui, l'UNHCR continuera à transférer ses responsabilités au Gouvernement et aux institutions locales, en veillant à ce que les réfugiés et les PDI soient explicitement pris en compte dans tous les programmes de développement concernés.

Kosovo

L'UNHCR s'attachera à faciliter les retours librement consentis, en veillant à ce qu'ils se déroulent dans la sécurité et la dignité. Pour servir cet objectif, l'Organisation entend promouvoir un dialogue plus intense entre les populations minoritaires – réfugiés, PDI et rapatriés – et les communautés d'accueil ou voisines. Il importera de déployer des efforts supplémentaires pour inciter les IPAA, en particulier les municipalités de la province, à s'impliquer de manière proactive dans le dialogue interethnique et pour les appuyer dans cette démarche. L'UNHCR continuera à aider le Bureau de la MINUK pour les retours et les communautés à mettre en place des mécanismes efficaces de coordination interinstitutions. Les IPAA devraient être en mesure, grâce à l'appui et aux conseils techniques qui leur sont prodigués, de s'impliquer davantage dans le processus de retour durable au Kosovo. Des solutions durables, sous la forme du rapatriement et de l'intégration sur place, devraient être mises en œuvre pour une grande partie des réfugiés bosniaques, croates et macédoniens demeurés au Kosovo.

Organisation et mise en œuvre

Structure de gestion

Serbie-et-Monténégro

D'ici le début de l'année 2005, le bureau extérieur de Novi Sad sera fermé. La délégation de Belgrade se

chargera de l'ensemble de la région de la Voïvodine, où les réfugiés originaires des pays de l'après-Dayton sont nombreux. L'UNHCR envisage de réorganiser le groupe chargé de la coordination sur le terrain au sein de la délégation de Belgrade, afin de se doter d'une présence sur le terrain et de moyens de suivi efficaces. La sous-délégation de Podgorica assurera, comme précédemment, la gestion des opérations au Monténégro, le bureau extérieur de Kraljevo étant responsable de la Serbie du Sud, frontalière du Kosovo.

Au 1^{er} janvier 2005, l'effectif total de l'UNHCR en Serbie-et-Monténégro sera composé de neuf fonctionnaires internationaux et de 63 collaborateurs nationaux.

Kosovo

Les opérations de l'UNHCR seront dirigées par un Chef de mission et gérées par 82 personnes (19 expatriés et 63 collaborateurs recrutés sur place). L'Organisation maintiendra sa présence dans les régions de Pristina, Mitrovica, Pec et Gnjilane.

Coordination

Serbie-et-Monténégro

Les principaux interlocuteurs de l'UNHCR au sein du Gouvernement sont le Commissariat serbe pour les réfugiés et le Commissariat monténégrin pour les déplacés, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Politique sociale, les ministères de l'Intérieur des deux Républiques et le ministère fédéral pour les Droits de l'Homme et les Droits des minorités. L'UNHCR mène son action en étroite coordination avec les autres institutions de l'ONU, en s'acquittant de sa mission dans le cadre de l'UNDAF et prône la prise en compte des réfugiés/PDI dans les projets exécutés par des organisations bilatérales de développement. Il coopère avec un certain nombre d'ONG et de réseaux d'assistance juridique implantés sur place pour offrir protection et assistance aux réfugiés et aux PDI.

Kosovo

Le Bureau pour les retours et les communautés de la MINUK demeurera le principal interlocuteur de l'UNHCR. L'Organisation resserrera sa coopération avec les IPAA et les municipalités, à mesure que celles-ci acquerront davantage de ressources et d'expérience. L'UNHCR se réunit régulièrement avec d'autres institutions des Nations Unies et organisations internationales (Commission européenne, OSCE, KFOR), avec des ONG exécutant des projets et avec des représentants des donateurs.

Bureaux

Serbie-et-Monténégro

Belgrade

Kraljevo
Novi Sad
Podgorica

Kosovo

Pristina

Gnjilane
Mitrovica
Pec
Prizren

Partenaires

Serbie-et-Monténégro

Organismes gouvernementaux

Commissariat pour les déplacés de la République du Monténégro
Commissariat pour les réfugiés de la République de Serbie
Direction suisse du développement et de la coopération
Ministère de l'Intérieur de la République de Serbie
Ministère de l'Intérieur de la République du Monténégro
Ministère de la Justice de la République de Serbie
Ministère de la Justice de la République du Monténégro
Ministère de la Protection sociale de la République du Monténégro
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Politique sociale de la République de Serbie
Ministère fédéral des Droits de l'Homme et des Droits des minorités
Ministère fédéral des Relations économiques internationales

ONG

American Refugee Council
AMITY
Care International
Centre humanitaire pour l'intégration et la tolérance
Conseil danois pour les réfugiés
Conseil norvégien pour les réfugiés
Fédération luthérienne mondiale (FLM)
Forum démocratique serbe
GOAL Balkans
GVC
Help
Hi Neighbour - HIN (Serbie)
International Orthodox Christian Charities
INTERSOS (Serbie/Monténégro)
Italian Consortium of Solidarity
JEN
Médecins sans Frontières

MICROFINS

MPDL
NHLO
NPA
OXFAM (GBR)
Save the Children (GBR)
UMCOR

Autres

Agence européenne pour la reconstruction
Banque de développement du Conseil de l'Europe
CICR
Croix-Rouge monténégrine
Croix-Rouge serbe
FICR
Institutions des Nations Unies

Kosovo

ONG

American Refugee Committee
Civil Rights Project
Commission internationale catholique pour les migrations
Conseil danois pour les réfugiés
Conseil norvégien pour les réfugiés
GOAL
Mercy Corps Scotland
Mother Teresa Society
Norwegian Church Aid

Autres

KFOR
MINUK
OSCE
VNU

Budget (dollars E.-U.)

Activités et services	Programme annuel
Protection, suivi et coordination	7 732 643
Abris / autres infrastructures	3 458 263
Activités génératrices de revenus	93 057
Appui opérationnel (aux partenaires)	1 632 425
Assainissement	10 000
Assistance juridique	3 812 728
Besoins domestiques	1 954 254
Education	412 668
Santé	195 680
Services communautaires	2 764 336
Transport / logistique	1 198 477
Vivres	143 112
Total des opérations	23 407 643
Appui au programme	2 099 722
Total	25 507 365

Serbie-et-Monténégro