

EUROPE ORIENTALE



UNHCR

2014 - 2015
APPEL GLOBAL

- Arménie
- Azerbaïdjan
- Bélarus
- Fédération de Russie
- Géorgie
- République de Moldova
- Turquie
- Ukraine



Ayant fait ses études il y a dix ans en République de Moldova, ce jeune médecin syrien y est retourné, mais en tant que réfugié chassé par le conflit en cours (2012)

HCR / D. DORU



Environnement opérationnel

En Europe orientale, les groupes relevant de la compétence du HCR sont très divers, allant de demandeurs d'asile dans le contexte de mouvements migratoires mixtes, de réfugiés et de rapatriés à des déplacés internes et des apatrides. Si on la compare à d'autres régions du monde, l'Europe orientale reçoit un nombre relativement faible de demandeurs d'asile. Néanmoins, les réorganisations fréquentes des organes étatiques responsables de la gestion des frontières, des migrations et de l'asile, ainsi que la priorité accordée à des considérations notamment politiques, peuvent rendre les régimes nationaux d'asile dysfonctionnels ou partiellement conformes normes internationales.

Dans la sous-région, le HCR rencontre d'autres difficultés majeures qui ont trait à l'accès au territoire et aux procédures d'asile pour toutes les personnes relevant de sa compétence, ainsi qu'à la prévention du refoulement, de l'expulsion ou de l'extradition. Les taux de reconnaissance sont faibles et certains pays ont de plus en plus recours à des formes complémentaires de protection, au lieu de la reconnaissance basée sur le statut de la Convention de 1951. L'accès limité à la protection pour certaines nationalités et les faibles possibilités d'intégration incitent un grand nombre de demandeurs d'asile en Europe orientale à faire plusieurs tentatives pour atteindre des pays jugés



plus libéraux, et sont autant de motifs d'inquiétude. La réinstallation demeure la seule solution pour beaucoup de personnes relevant de la compétence du HCR.

L'impact du conflit en République arabe syrienne a aussi été ressenti dans la sous-région, particulièrement en Turquie. L'afflux massif qui se poursuit depuis le début de la crise a mis à rude épreuve les capacités de protection et de réponse aux urgences dans le pays, où le HCR apporte son aide au Gouvernement pour faire face aux besoins de protection et d'assistance des réfugiés.

Désireux de combler les lacunes de la protection dans la région, en 2013, le HCR a lancé l'Initiative pour un asile de qualité en Europe orientale et dans le Sud-Caucase. Le principal objectif de ce projet, mené dans six pays, est d'améliorer la qualité des décisions en matière de détermination du statut de réfugié. Le Gouvernement de la Fédération de Russie a approuvé le concept

de politique migratoire nationale pour la période allant jusqu'en 2025. Cette décision aboutira à un examen détaillé d'une série de documents législatifs, y compris la loi relative aux réfugiés.

L'adhésion de l'Ukraine et de la République de Moldova aux Conventions sur l'apatridie figure au nombre des évolutions positives en Europe orientale, le deuxième pays ayant pris rapidement des mesures pour établir une procédure de détermination de l'apatridie. L'activation d'une procédure de détermination du statut par la Géorgie, qui a adhéré à la Convention de 1954 sur l'apatridie, a permis de réduire le nombre d'apatrides dans le pays.

L'apatridie, qui est dans la plupart des cas une conséquence de la désintégration de l'ex-Union soviétique et des difficultés auxquelles se heurtent les minorités nationales pour prouver leur nationalité, demeure préoccupante dans l'ensemble

de la sous-région. L'adoption par la Fédération de Russie d'un amendement à la loi sur la nationalité vise à répondre à la situation des anciens citoyens soviétiques aujourd'hui apatrides. En 2012, le HCR a estimé à près de 250 000 le nombre d'apatrides vivant en Europe orientale.

Les déplacements internes sont un autre défi majeur en Europe orientale. Ainsi, rien que dans la région du Caucase, non loin d'un million de personnes sont encore déplacées. Le HCR protège et assiste des déplacés internes dans la plupart des pays de la région, conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Lorsque c'est possible, il encourage des solutions durables, notamment le retour et l'intégration sur place, tout en incitant les gouvernements à jouer un rôle plus actif dans la réponse aux besoins des déplacés internes.

Stratégies

- Une caractéristique centrale du travail du HCR en Europe orientale sera de renforcer les régimes nationaux d'asile afin de les mettre en totale conformité avec les normes internationales. À cet effet, les cadres législatifs et les procédures seront améliorés alors que les autorités locales seront dotées de capacités accrues. Si nécessaire, le HCR interviendra directement pour garantir une protection adéquate des personnes relevant de sa compétence et la satisfaction de leurs besoins essentiels. La recherche de solutions durables se concentrera principalement sur le retour et l'intégration sur place.
- L'Organisation plaidera pour la prévention et la réduction de l'apatridie, en soutenant la définition de législations et procédures nationales pertinentes, en matière de naturalisation des personnes relevant de sa compétence, tout en prônant l'adhésion aux Conventions sur l'apatridie.
- Les partenariats avec les gouvernements et d'autres parties prenantes dans le cadre du Plan d'action en dix points pour la protection des réfugiés dans le contexte de mouvements migratoires mixtes formeront le fondement de la réponse du HCR aux besoins des demandeurs d'asile et réfugiés les plus vulnérables.
- Le HCR s'associera avec le PNUD et d'autres partenaires humanitaires et de développement pour surveiller les progrès accomplis par les programmes de développement en vue d'améliorer les moyens de subsistance des personnes relevant de sa compétence.
- La sensibilisation de l'opinion publique aux questions relatives aux réfugiés sera fortement favorisée.

Défis

Dans plusieurs pays d'Europe orientale, les considérations politiques et la lutte contre les migrations clandestines priment sur l'asile, en dépit d'un engagement des autorités en faveur des principes de la protection internationale. Certains d'entre eux considèrent qu'un régime d'asile fonctionnant de manière optimale est une entrave à l'administration des politiques migratoires. Un manque de ressources pour renforcer les régimes d'asile empêche aussi certains gouvernements d'honorer leur engagement à respecter les normes internationales en matière de protection des réfugiés. En conséquence, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont en butte à des politiques d'enregistrement restrictives, qui provoquent de longs délais sans assistance, documents ni statut juridique. La xénophobie et le racisme placent des embûches supplémentaires sur la voie vers l'intégration des réfugiés.

Du fait du manque de statut juridique et des politiques d'enregistrement restrictives, beaucoup de demandeurs d'asile et de réfugiés sont incapables d'avoir accès à l'assistance de l'État et à l'emploi. Ils restent dépendants du soutien financier limité offert par le HCR. Dans l'ensemble de l'Europe orientale, les plans d'intégration sur place pour les réfugiés reconnus ont habituellement une portée très limitée et reçoivent de minces ressources publiques.

De surcroît, en 2014, il ne sera pas facile au HCR d'atteindre les nombreux camps qui abritent la population grandissante de réfugiés syriens en Turquie. Ces camps sont situés sur un territoire très vaste, parfois dans des zones reculées. Cela imposera des pressions supplémentaires sur la capacité de l'Organisation à aider le Gouvernement turc à répondre aux besoins de protection et d'assistance de cette population relevant de la compétence du Haut Commissariat.

| Mise en œuvre |

Opérations

L'opération en **Turquie** est décrite dans un chapitre distinct.

En **Arménie**, le HCR continuera d'aider les autorités à consolider leurs institutions d'asile. Il contribuera à étayer le cadre juridique national qui régit la protection des réfugiés et des apatrides afin de l'harmoniser avec les normes internationales. L'utilisation de procédures uniformes sera encouragée pour garantir une prise de décision bien fondée et non discriminatoire. Le HCR préconisera

également une législation réglementant les procédures de détermination de l'apatridie.

Des efforts seront faits pour aider le Gouvernement arménien à rendre les politiques de gestion des migrations sensibles aux impératifs de la protection. Le HCR apportera une assistance ciblée aux individus les plus vulnérables et il mobilisera les partenaires locaux et les institutions à l'appui de l'intégration sur place des réfugiés. Par ailleurs, il étudiera avec le Gouvernement les possibilités d'aider les réfugiés syriens dans le pays. Le Haut Commissariat encouragera

aussi les activités communautaires, susceptibles de consolider les capacités des associations de communautés réfugiées.

Le HCR coopérera avec les autorités en **Azerbaïdjan** pour renforcer le régime national d'asile. Il visera un amendement de la législation actuelle relative aux réfugiés qui établit un mécanisme de protection subsidiaire au titre duquel une protection est prodiguée à une personne qui ne réunit pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié, mais qui s'exposerait réellement à un risque grave si elle

rentrait dans son pays. Le Haut Commissariat insistera aussi pour que les réfugiés aient accès à l'emploi, de sorte qu'ils puissent améliorer leur autosuffisance et réduire leur dépendance à l'aide humanitaire. Des réfugiés vulnérables en milieu urbain seront sélectionnés pour bénéficier d'une assistance afin de les rendre aussi autonomes que possible. Parallèlement, le HCR plaidera en faveur de la protection des déplacés internes et leur fournira une aide juridique gratuite et une assistance à l'autosuffisance. En outre, il appuiera les activités des autorités pour trouver des solutions durables. Il encouragera le Gouvernement à honorer son engagement d'organiser une enquête globale pour identifier l'ampleur de l'apatridie dans le pays et établir une procédure de détermination de l'apatridie.

L'intention déclarée du **Bélarus**, de la **République de Moldova** et de l'**Ukraine** d'adhérer aux normes européennes, ainsi que l'amendement de l'accord de l'Union européenne relatif à la simplification de la procédure d'obtention de visa entre l'Union européenne et l'Ukraine, donnent des occasions au HCR de s'associer plus activement à ses homologues gouvernementaux pour améliorer les régimes d'asile. C'est particulièrement important dans le cas de l'Ukraine.

L'action stratégique dans les trois pays aura les buts principaux suivants : améliorer le respect des normes internationales par le dialogue avec les départements administratifs compétents, en particulier à travers une meilleure prise en compte des impératifs de protection sur les questions d'asile ; maintenir le suivi de la protection pour garantir l'accès au territoire et aux procédures d'asile ; utiliser la réinstallation comme outil de protection pour les individus qui n'ont pas la possibilité de s'intégrer dans la région ; recenser les cas d'apatridie et définir une procédure de détermination de l'apatridie (Ukraine) et soutenir la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de détermination de

l'apatridie (République de Moldova) ; et encourager les autorités à apporter des secours aux personnes extrêmement vulnérables relevant de la compétence du Haut-Commissariat.

Là où les normes de l'asile ne répondent pas aux exigences internationales, le HCR, en tant que garant de la qualité et de l'application des règles dans la procédure d'asile, interviendra directement pour garantir une protection adéquate des personnes relevant de sa compétence, en particulier pour ce qui concerne le refoulement.

En **Fédération de Russie**, le HCR se concentrera sur les mesures d'assurance qualité en vue de renforcer le régime national d'asile, notamment en améliorant l'accès aux procédures à la frontière. Il s'efforcera de resserrer le partenariat avec les autorités afin d'atteindre les objectifs régionaux et globaux de protection. Le HCR a mis ses compétences techniques à la disposition du Gouvernement pour définir des mécanismes transfrontaliers de gestion des migrations et de l'asile qui soient sensibles aux exigences de la protection.

Le Haut Commissariat recherchera des solutions durables pour les demandeurs d'asile en Fédération de Russie en aidant à améliorer les voies juridiques et sociales pour l'intégration, tout en proposant à d'autres personnes, notamment celles qui présentent des vulnérabilités particulières, des possibilités de réinstallation. La coopération du HCR avec les autorités russes sera axée sur la recherche de solutions pour les demandeurs d'asile de longue date qui n'ont pu régulariser leur situation dans le pays.

Le HCR continuera de préconiser des mesures destinées à réduire les cas d'apatridie, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de la Fédération de Russie. Il s'emploiera à garantir un accès plus aisé à la nationalité pour les anciens citoyens de l'URSS, ainsi

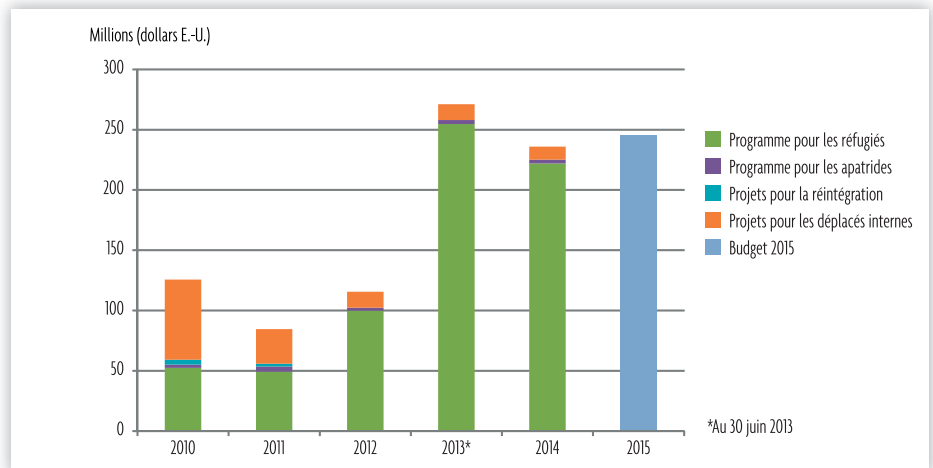
que l'adhésion de la Fédération de Russie aux Conventions de 1954 et 1961 sur l'apatridie. Les occasions de sensibiliser aux problèmes des déplacements, de mener un plaidoyer et de mobiliser un soutien financier pour les situations de déplacement dans le monde seront saisies.

En **Géorgie**, la stratégie pour 2014-2015 se fondera sur les progrès notables accomplis jusqu'à présent dans les domaines de l'adhésion aux instruments internationaux, du renforcement du cadre législatif national et de la définition de plans d'action du Gouvernement. La stratégie mettra également l'accent sur la mise en œuvre effective de la législation nationale et internationale et des activités pour protéger et améliorer les conditions de vie des personnes déplacées.

La stratégie de solutions durables axées sur la protection que le HCR met en œuvre en Géorgie inclura le suivi de la protection de toutes les personnes relevant de sa compétence tout en leur accordant une assistance directe limitée ; la recherche de solutions durables pour les réfugiés par la naturalisation et l'intégration sur place et la facilitation de l'intégration locale pour les déplacés internes en attendant leur retour ; la promotion de l'adoption d'une législation relative aux réfugiés et de l'adhésion aux Conventions de 1954 et 1961 sur l'apatridie, et le soutien de la mise en œuvre de procédures liées ; les activités en vue d'aligner la législation existante sur les normes internationales ; le plaidoyer en faveur d'un surcroît d'assistance aux déplacés internes, en portant attention aux moyens d'existence des personnes relevant de la compétence du HCR en Abkhazie, à la réduction de la violence sexuelle et sexiste et à l'octroi d'une aide juridique à tous les déplacés internes ; des activités pour solliciter la compréhension du public et son soutien au travail du HCR ; et le suivi des progrès et de l'application des programmes transitoires relatifs aux moyens de subsistance pour les personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat.

Ces quatre dernières années, les besoins financiers du HCR dans la sous-région de l'Europe orientale ont fluctué de 125,7 millions de dollars E.-U. en 2010 à un budget 2013 révisé de 271,1 millions de dollars E.-U. La sous-région a enregistré une diminution des budgets de plusieurs opérations, principalement attribuable au retrait progressif du HCR des opérations directes avec les déplacés internes dans certains pays. Parallèlement, les besoins financiers du HCR pour ses activités en Turquie ont augmenté de manière spectaculaire, en réponse aux exigences découlant de l'urgence syrienne.

Budgets pour l'Europe orientale | 2010–2015



En 2014, les besoins financiers globaux pour l'Europe orientale s'établissent à 236 millions de dollars E.-U. Si l'on exclut la Turquie, le budget sous-régional s'élève à 41 millions de dollars E.-U. La majorité du budget global, plus de 90 pour cent, est allouée à l'assistance des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi qu'au renforcement des régimes d'asile, le solde servant à financer la protection et l'assistance prodiguées aux déplacés internes et apatrides.

Budgets pour l'Europe orientale | dollars E.-U.

Opération	BUDGET 2013 RÉVISÉ (30 juin 2013)	2014			TOTAL	2015
		PILIER 1 Programme pour les réfugiés	PILIER 2 Programme pour les apatrides	PILIER 4 Projets pour les déplacés internes		
Arménie	4 121 810	3 972 334	109 000	0	4 081 334	4 081 334
Azerbaïdjan	5 900 497	4 397 620	321 299	1 131 082	5 850 001	5 850 001
Géorgie	14 958 517	2 824 660	578 014	9 692 035	13 094 709	13 094 709
Fédération de Russie	8 331 881	6 413 854	676 415	0	7 090 269	7 112 005
Turquie	226 058 401	194 962 505	44 000	0	195 006 505	204 262 690
Ukraine - Bureau régional	11 689 558	9 365 305	1 480 597	0	10 845 902	10 845 902
Total	271 060 664	221 936 277	3 209 325	10 823 117	235 968 720	245 246 641