

Fédération de Russie



Objectifs principaux

- Appuyer la mise en place d'un système d'asile qui réponde aux normes internationales.
- Promouvoir l'adhésion à la Convention sur l'apatridie et la naturalisation des apatrides; aider à leur intégration effective.
- Cerner des solutions adéquates pour remédier durablement au sort des réfugiés et faciliter leur intégration lorsque cette solution est appropriée ;
- Au Nord-Caucase, aider à répondre aux besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées à l'intérieur des territoires (PDI).

Chiffres prévisionnels		
	Janv. 2006	Déc. 2006
Population		
PDI au Nord-Caucase	265 000	220 000
Autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR ¹	216 900	166 400
Apatrides <i>de facto</i> (Meskhètes de la région de Krasnodar)	7 500	2 000
Réfugiés	2 120	2 400
Demandeurs d'asile (dossiers en attente)	400	500
Total	491 920	391 300

¹Dont les migrants contraints/forcés au déplacement, les demandeurs d'asile connus de l'UNHCR mais non enregistrés par les autorités russes et les PDI de retour.

Total des besoins : 15 609 817 dollars E.-U.



Une famille de réfugiés afghans à Saint-Pétersbourg. UNHCR / V. Sokolova

Contexte

Faits nouveaux

La situation des demandeurs d'asile ne s'est pas sensiblement améliorée au cours des derniers mois. L'UNHCR continue d'appeler à une réduction des longs délais d'attente qui précèdent la détermination

du statut de réfugié (DSR) et tente de veiller à ce que les demandeurs d'asile soient munis de documents légaux lorsqu'ils entreprennent leurs premières démarches auprès des services d'immigration et tout au long de la procédure. Afin de susciter, chez toutes les parties concernées, une même vision des failles du processus, l'UNHCR a largement diffusé son analyse du système d'asile en vigueur, en cernant les domaines problématiques. L'UNHCR entend aboutir à un consensus sur les mesures à



prendre en priorité avec ses interlocuteurs au sein du Gouvernement. La loi sur les réfugiés demande à être perfectionnée et l'on espère que sa révision figurera au calendrier législatif de 2006. En attendant cette échéance, comme les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler ou de bénéficier des services sociaux, l'Organisation continuera de mettre en œuvre un important programme multisectoriel, prévoyant notamment des indemnités en espèces pour les plus vulnérables. L'UNHCR a

resserré sa coopération avec le Service des migrations de la ville de Moscou, lequel traite un grand nombre de demandes d'asile. Ceci a permis un échange régulier d'informations avec le centre d'accueil des réfugiés de l'UNHCR. Des progrès notables ont été observés dans le domaine de l'éducation, avec davantage de places disponibles dans les écoles maternelles et primaires locales, ainsi que dans les cours du soir pour les adolescents et dans une école de formation des enseignants ouverte aux diplômés du secondaire.

En Ossétie du Nord, les réfugiés originaires de Géorgie continuent de s'intégrer dans la société locale. Avec divers partenaires, l'UNHCR et le PNUD ont lancé une initiative commune destinée à favoriser l'insertion des ex-réfugiés en Ossétie du Nord et des PDI en Ingouchie et prévoyant des activités pilotes axées sur la transition entre les secours et le redressement. Dans le cadre de cette initiative, l'UNHCR et le PNUD ont conjointement soumis au Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine un document de réflexion, proposant un programme triennal pour des activités d'intégration durable et de redressement en Ossétie du Nord.

Dans le Nord-Caucase, du fait de la complexité de la situation humanitaire et du niveau de violence qui règne dans la région, les activités de protection restent indispensables pour garantir le respect des droits des déplacés. Depuis 2004, année où les camps de tentes ont été fermés en Ingouchie, les autorités ont réaffirmé leur attachement au principe du retour volontaire et au concept d'abri de substitution pour les déplacés qui ne souhaitent pas regagner la Tchétchénie.

A Moscou, l'UNHCR a offert, par le biais d'un partenaire local, une assistance juridique à deux catégories d'apatrides *de facto*: les Arméniens de Bakou (réfugiés arméniens de souche originaires d'Azerbaïdjan) que l'on a aidés à acquérir la nationalité ou le statut de migrant contraint/forcé au déplacement, ainsi que les Meskhètes de la région de Krasnodar qui ne bénéficieront pas du programme de réinstallation aux Etats-Unis mis en œuvre par l'OIM.

Contraintes

Les dossiers en attente se sont accumulés du fait des lenteurs administratives et de l'insuffisance des

ressources humaines et financières au Service des migrations de la Fédération de Russie. Le taux de reconnaissance du statut de réfugié est très faible. Le moyen le plus efficace pour défendre les droits des demandeurs d'asile reste la voie judiciaire. Un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés restent tributaires de l'aide de l'UNHCR pendant la période qui s'écoule avant que leur dossier soit traité dans le cadre de la procédure de DSR, fort lente. En 2005, aucun demandeur d'asile n'a eu accès aux procédures à son arrivée à l'aéroport international de Moscou. La responsabilité des points de contrôle de l'immigration a été transférée aux gardes frontières fédéraux (qui dépendent du Service de sécurité fédéral); de ce fait, le personnel de l'UNHCR aura sans doute plus de difficultés à accéder aux aéroports pour assurer la protection des demandeurs d'asile. Dans un contexte dominé par la question des migrations, la municipalité de Moscou n'accorde pas la priorité à la mise en œuvre de procédures d'asile justes et efficaces. A Saint-Pétersbourg (où la procédure fonctionnait mieux qu'à Moscou), les autorités municipales imposent désormais des mesures de plus en plus restrictives aux demandeurs d'asile. Même les demandeurs d'asile et les réfugiés enregistrés auprès des autorités compétentes se heurtent à de nombreux obstacles (comme par exemple l'impossibilité d'obtenir un permis de résidence) lorsqu'ils tentent de travailler légalement et de s'intégrer dans la société russe. Bien que les enfants des demandeurs d'asile aient accès aux écoles locales, l'impossibilité de travailler légalement et de bénéficier des services de santé limite gravement le potentiel d'autosuffisance. Aucun consensus n'a été trouvé avec les autorités pour la tutelle des mineurs non accompagnés telle que la loi la stipule. Les tendances xénophobes continuent de s'intensifier.

Au Nord-Caucase, le PNUD exécute son programme de redressement localisé dans trois districts sélectionnés d'Ossétie du Nord. Toutefois, un nombre important de bénéficiaires prioritaires de l'UNHCR résident en dehors de ces trois districts et d'autres partenariats seront peut-être nécessaires pour garantir le succès de la stratégie d'intégration après le départ de l'UNHCR.

Au Daghestan, la dégradation de la situation continue de représenter une menace potentielle pour la sécurité de la région. Les activités de protection en Tchétchénie ont été limitées par le défaut d'accès, dû principalement à des préoccupations

pour la sécurité du personnel. Suite à une évaluation conjointe de sécurité réalisée à la fin de 2004 sous l'égide de l'ONU, il est possible que soit mis en place un régime de sécurité moins restrictif qui permettrait le rétablissement d'une présence permanente à Grozny dans un avenir proche. Tant que ces mesures ne seront pas entrées en vigueur, l'UNHCR ne peut opérer en Tchétchénie qu'en « faisant la navette » à partir de l'Ingouchie et de l'Ossétie du Nord, ou bien indirectement par le biais d'ONG partenaires.

Stratégie

Protection, solutions et assistance

Le système d'asile en vigueur dans la Fédération de Russie se rapproche peu à peu des normes internationales. Plusieurs domaines doivent toutefois être améliorés avant que ce système puisse être jugé juste et efficace et totalement conforme à la Convention de 1951. Ces domaines ont été identifiés plus précisément grâce à une analyse du cadre juridique et institutionnel et de la pratique des acteurs concernés. L'UNHCR continuera de prôner le dialogue et d'œuvrer avec les autorités concernées pour combler les failles juridiques et institutionnelles relatives à l'accès au territoire et à l'admissibilité aux procédures, à la création de centres d'accueil, à la délivrance de papiers, à l'assistance et à l'orientation juridique des demandeurs d'asile, à la réduction des délais d'attente pour les décisions relatives à la recevabilité et au bien-fondé des demandes. En outre, l'Organisation apportera son soutien aux autorités par diverses activités de formation (notamment en interprétation et traduction) et en fournissant des informations sur les meilleures pratiques et le droit des réfugiés.

L'UNHCR concentre ses activités dans les régions où les personnes qui relèvent de sa compétence sont les plus nombreuses, à savoir Moscou et ses environs immédiats, Saint-Pétersbourg et le Nord-Caucase.

Demandeurs d'asile et réfugiés

L'UNHCR continuera d'exécuter un programme d'assistance multisectoriel comportant un volet éducatif, dont des cours de russes intensifs, de courts stages de formation professionnelle et des programmes de placement professionnel. En

attendant que le système de santé publique prenne le relais, l'UNHCR apportera une assistance médicale de base par l'intermédiaire de ses partenaires d'exécution. Ces activités seront complétées d'une aide psychologique. Le Centre d'accueil des réfugiés à Moscou et le Centre de conseil aux réfugiés de Saint-Pétersbourg demeureront les principales structures d'orientation des demandeurs d'asile et des réfugiés. A l'échelle du pays, l'UNHCR appuiera un réseau de centres d'assistance juridique qui, d'un côté, fourniront des conseils juridiques aux personnes relevant de sa compétence et, de l'autre, suivront la situation en matière d'asile et de migrations dans leur propre région, notamment dans les zones frontalières. Des activités de formation et de renforcement des capacités seront organisées pour les ONG et les représentants des pouvoirs publics. Les activités de sensibilisation et d'information se poursuivront à Moscou et à Saint-Pétersbourg, ainsi que dans d'autres régions sélectionnées. Le personnel de l'UNHCR affecté à la protection et aux programmes/services communautaires devra consacrer un temps considérable aux cas individuels, en intervenant dans les aéroports pour empêcher le refoulement, en s'entretenant avec les demandeurs d'asile dans les centres de rétention, en accélérant la réinstallation dans les cas d'expulsion et en s'assurant que les problèmes de protection sociale sont gérés avec sensibilité par les partenaires d'exécution.

Bien que de nombreux réfugiés en Ossétie du Nord aient reçu la nationalité russe et le statut de migrant contraint/forcé au déplacement, ces solutions ne seront durables que si l'intégration de ces individus est viable. L'UNHCR s'attachera, en coopération étroite avec ses partenaires, à exécuter des programmes axés sur la réinsertion viable et le programme de redressement. Les activités de l'UNHCR porteront avant tout sur l'orientation juridique des réfugiés et des migrants contraints/forcés au déplacement. L'UNHCR facilitera également le rapatriement librement consenti des quelques réfugiés qui opteront pour le retour en Géorgie (Ossétie du Sud).

Apatriides

La plupart des activités exigeront une coordination étroite avec le Conseil de l'Europe ainsi qu'un suivi de l'application de législation sur la nationalité. Les activités de défense de la cause et de formation au niveau institutionnel sur les questions d'apatriodie et de nationalité seront poursuivies jusqu'à ce que soit bien engagé le processus d'adhésion aux

conventions concernées, et jusqu'à ce que l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité et des réglementations afférentes garantisse effectivement la prévention et la réduction de l'apatriodie. L'UNHCR continuera de prodiguer une assistance juridique via un partenaire local pour les cas de naturalisation non réglés: ceux des Arméniens de Bakou et ceux des quelque 2 000 Meskhètes qui resteront probablement dans la région de Krasnodar après l'achèvement du programme de réinstallation aux États-Unis. Les cas de naturalisation compliqués pour d'autres individus risquant de devenir apatrides seront évalués et si nécessaire, portés devant les tribunaux par le biais d'avocats sous contrat ou travaillant pour le compte de partenaires d'exécution.

Personnes déplacées à l'intérieur du territoire – Nord-Caucase

L'UNHCR s'assurera que tous les retours en Tchétchénie sont volontaires, que les PDI qui ne souhaitent pas rentrer ont le droit de demeurer en Ingouchie ou ailleurs dans la Fédération de Russie et de s'intégrer sur place s'ils le décident, et veillera à ce que soient respectés les droits des PDI et des rapatriés en tant que citoyens russes.

L'UNHCR et ses partenaires d'exécution continueront de surveiller les conditions de protection des PDI en Tchétchénie, au Daghestan et en Ingouchie. Un suivi accru de la protection des PDI rentrés en Tchétchénie permettra de procéder à une évaluation plus précise et facilitera l'intervention sur des cas individuels en cas de besoin. La stratégie adoptée pour les interventions de protection en faveur des PDI en Ingouchie, qui a connu un certain succès, devrait également être appliquée aux personnes de retour en Tchétchénie. La réinsertion de ces personnes sera facilitée par des activités menées dans le secteur des abris et des projets à impact rapide. En Ingouchie, l'initiative commune d'intégration viendra en aide aux PDI qui choisiront de s'établir définitivement dans la République.

Toutes les activités sont conçues de façon à intégrer les Cinq engagements envers les femmes réfugiées. Elles prévoient : une implication active des femmes dans la gestion des communautés de réfugiés et des PDI; la délivrance de documents appropriés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui sollicitent l'UNHCR; l'implication des femmes dans les distributions de denrées alimentaires et d'articles non

alimentaires et la fourniture de protections périodiques. La délégation de l'UNHCR en Fédération de Russie a mis au point une stratégie visant à remédier aux violences sexuelles et sexistes à travers le pays, actuellement en cours d'exécution. Au sein de l'Équipe des Nations Unies dans le pays, l'UNHCR participe aux travaux des groupes thématiques sur le VIH/SIDA, sur les droits de l'homme et sur l'élimination de la pauvreté. Les activités menées en coopération avec d'autres organisations ont trait aux objectifs du Millénaire pour le développement et notamment à l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, l'instruction primaire universelle, l'égalité hommes-femmes et l'émancipation de la femme, la lutte contre le VIH/SIDA.

Effet escompté

Avec le concours des autorités, l'UNHCR entend traiter systématiquement les déficits de protection les plus importants dont souffre le régime d'asile en Fédération de Russie. L'Organisation fera avancer le processus en introduisant des outils et activités supplémentaires – par exemple le renforcement de l'appui juridique, la mise en place d'un projet pilote visant à promouvoir l'intégration sur place et la création d'un service d'information sur les pays d'origine – afin de garantir le respect de normes minimales de protection et d'assistance pour les demandeurs d'asile et les réfugiés dont le statut est reconnu. Les demandeurs d'asile et les réfugiés pourront avoir accès au système de santé publique. L'initiative commune d'intégration pour les réfugiés et des migrants contraints au déplacement d'Ossétie du Nord permettra à l'UNHCR de se désengager progressivement de ses activités d'assistance et de se concentrer sur le renforcement du système d'asile au Nord-Caucase. Les apatrides potentiels bénéficieront d'une orientation juridique et d'une assistance lors de la procédure de naturalisation. Au Nord-Caucase, les autorités demeureront attachées au concept d'abri de substitution; les retours en Tchétchénie seront volontaires. Les activités d'information sensibiliseront l'opinion publique à la problématique des migrations et de l'asile et susciteront ainsi un état d'esprit plus favorable aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Le personnel des organisations partenaires et les

homologues gouvernementaux continueront de bénéficier de formations et d'opérations de planification conjointe, visant à perfectionner leurs connaissances et leurs compétences en matière de protection et de renforcement du régime d'asile. Les donateurs privés devraient augmenter leurs contributions aux programmes en faveur des réfugiés.

Organisation et mise en œuvre

Structure de gestion

Les opérations de l'UNHCR dans la Fédération de Russie seront gérées par 91 collaborateurs, à savoir onze fonctionnaires internationaux, 53 collaborateurs nationaux, trois administrateurs auxiliaires et 22 VNU (4 expatriés et 18 ressortissants de la Fédération), un consultant et une personne détachée.

Coordination

L'UNHCR mène son action en étroite collaboration avec les organisations intergouvernementales concernées et d'autres agences de l'ONU présentes en Fédération de Russie. Des liens étroits sont entretenus avec l'OCHA, le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) et le CICR ainsi que, de plus en plus, avec d'autres institutions engagées dans des projets de redressement à long terme (PNUD, OIT, FAO et autres) au Nord-Caucase. La coordination régulière avec les partenaires est assurée par les réunions multisectorielles organisées périodiquement à Moscou et par des réunions de coordination dans le Nord-Caucase qui traitent de la protection, des abris et de questions générales. Au niveau administratif, des contacts réguliers ont lieu avec le ministère des Affaires étrangères et son Service fédéral des migrations ainsi qu'avec les directions régionales des migrations, les gouvernements d'Ossétie du Nord, d'Ingouchie et de Tchétchénie, ainsi qu'avec le Département de l'éducation de la municipalité de Moscou.

Bureaux	Budget (dollars E.-U.)	
	Activités et services	Budget-programme annuel
Moscou		
Nazran	Protection, suivi et coordination	3 720 107
Vladikavkaz	Abris/autres infrastructures	1 267 456
	Activités génératrices de revenus	35 469
	Appui opérationnel aux partenaires	963 259
	Assistance juridique	3 888 706
	Besoins domestiques	778 883
	Education	634 549
	Santé	1 031 306
	Services communautaires	810 417
	Transport/logistique	376 469
	Total des opérations	13 506 621
	Appui au programme	2 103 196
	Total	15 609 817
Partenaires		
Organismes gouvernementaux		
Département des services sociaux et des migrations des gouvernements de Tchétchénie, d'Ingouchie et d'Ossétie du Nord		
Direction de l'Éducation de la ville de Moscou		
Service fédéral des migrations du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie		
ONG		
<i>Association of Media Managers</i>		
Centre d'orientation juridique et de défense des droits de l'homme « Mémorial »		
Centre de coopération internationale de la Croix-Rouge de Saint-Pétersbourg		
Centre de soutien psychologique gratuit		
<i>Children's fund</i>		
<i>Civic Assistance</i>		
Conseil caucasien pour les réfugiés		
Conseil danois pour les réfugiés		
Croix-Rouge de Saint-Pétersbourg		
<i>Dobroye Delo</i>		
<i>Doverie</i>		
<i>Ethnosphera Centre</i>		
<i>Faith, Hope and Love</i>		
Guilde des cinéastes russes		
<i>Magee Woman Care International</i>		
<i>Nizam</i>		
<i>Opora</i>		
<i>Peace to the Caucasus</i>		
<i>Pomotsch</i>		
<i>Solidarity</i>		
<i>Stichting Chechnya Justice Initiative</i>		
<i>Vesta</i>		
Autres		
OIM		
VNU		