

Europe



Environnement opérationnel

Les opérations de l'UNHCR dans les sous-régions Europe occidentale, Europe centrale et États baltes, Europe du Sud-Est et Europe orientale font face à divers défis, en rapport avec les migrations clandestines, les déplacements internes de population, la sauvegarde de l'asile et le retour ainsi que la réintégration des déplacés. Comme il n'est plus envisageable de rechercher des solutions au seul niveau national, l'Organisation étudie diverses options et s'attache à les mettre en œuvre dans le cadre d'une collaboration et d'initiatives plus larges, à l'échelle régionale et sous-régionale.

En Europe centrale et occidentale, la tendance à la baisse observée dans les demandes d'asile individuelles s'est confirmée en 2006. Dans le même temps, les embarcations chargées d'immigrants clandestins ont été plus nombreuses que jamais à rallier les côtes de l'île italienne de Lampedusa, de Malte et des Canaries, en Espagne. L'UNHCR est gravement préoccupé par le nombre de décès qui surviennent en mer à l'occasion de ces périlleuses traversées, qui sont loin de se limiter à la région Europe. Ces entreprises risquées témoignent du désespoir du très grand nombre de demandeurs d'asile qui sont prêts, à travers le monde, à risquer leur vie pour échapper à la peur ou aux persécutions.

Les opérations de l'UNHCR en Turquie sont largement déterminées par la décision du Gouvernement de maintenir la « réserve géographique » qui limite les obligations contractées au titre de la Convention de 1951 aux personnes déracinées à la suite d'événements survenus en Europe. L'UNHCR continuera d'assurer la détermination du statut de réfugié (DSR) au titre de son mandat, jusqu'à ce qu'un régime d'asile national soit instauré pour les ressortissants de pays non européens qui sollicitent une protection internationale. La Turquie offre néanmoins un asile temporaire aux réfugiés non européens pendant que l'UNHCR s'efforce de garantir leur réinstallation. Au titre de la candidature de la Turquie à l'Union européenne, le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre l'acquis communautaire sur l'asile, les migrations, la surveillance des frontières et les droits de l'homme.

En Europe orientale, la situation sécuritaire demeure précaire mais l'on a quelque peu progressé en direction du règlement de conflits prolongés. Dans la Fédération de Russie, l'UNHCR accède désormais plus aisément aux personnes qui relèvent de sa compétence au Nord-Caucase. Le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies ayant récemment assoupli les restrictions destinées à garantir la sécurité, le Haut Commissariat sera en mesure d'ouvrir un bureau sur le terrain à Grozny et de prodiguer avec plus d'efficacité une protection internationale et une assistance aux populations de retour en Tchétchénie ou toujours déplacées à l'intérieur de la République.

L'environnement opérationnel est toujours très instable au Caucase ; il est donc d'autant plus essentiel que l'UNHCR protège les réfugiés, les demandeurs d'asile et les déplacés internes, tout en collaborant avec les gouvernements pour rechercher des solutions durables.

Les habitants des pays d'Europe du Sud-Est, y compris quelque 130 000 réfugiés et 430 000 déplacés internes dont l'existence a été bouleversée par les guerres survenues en ex-Yougoslavie, ont assisté à d'importantes évolutions politiques en 2006. Le référendum organisé en mai au Monténégro a été sans doute l'événement le plus notable, qui a abouti en juin 2006 à une déclaration d'indépendance par laquelle le Monténégro se dissociait de la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro. Une semaine plus tard, la République du Monténégro devenait le 192^e État membre de l'Organisation des Nations Unies.

Si la sécurité et la liberté de circulation se sont quelque peu améliorées au Kosovo (Serbie), les groupes minoritaires dans la province (en particulier les Serbes de souche et les Roms) sont toujours victimes d'actes de harcèlement, de violences de faible intensité et d'abus. L'UNHCR doit donc prodiguer une protection internationale et renforcer ses dispositifs d'intervention en cas d'urgence, en attendant qu'une décision soit prise au sujet du statut du Kosovo.

Objectifs stratégiques

En 2007, l'UNHCR poursuivra les objectifs stratégiques suivants en Europe :

- Assurer un accès intégral et sans entrave aux procédures d'asile et améliorer la qualité des systèmes de protection et d'asile gouvernementaux.
- Assurer efficacement la surveillance aux frontières et le renforcement des capacités gouvernementales, tout en améliorant les conditions dans les structures d'accueil.
- Promouvoir des solutions durables en faveur des réfugiés, en particulier l'intégration sur place et la naturalisation.
- Renforcer les partenariats et transférer aux partenaires les opérations de l'UNHCR, notamment celles qui ont trait à l'aide matérielle, aux services sociaux et à l'orientation juridique, d'ici 2007-2008.
- Traiter le lien entre l'asile et les migrations au travers d'une coopération interorganisations et d'initiatives régionales et transfrontalières.
- Promouvoir une augmentation du nombre de réinstallations dans les pays où il existe un potentiel d'accueil et d'intégration.
- Prôner la prise en compte du problème du déplacement dans les processus de développement et de règlement des conflits, en vue de contribuer à la mise en place de solutions durables et de mettre fin à des programmes d'assistance prolongés.
- Promouvoir la protection et l'assistance aux déplacés internes et y contribuer en partenariat avec des organismes internationaux et des ONG.
- Veiller au traitement des problèmes d'apatriodie.

Défis

En Europe occidentale, l'asile et les migrations s'inscrivent toujours au nombre des sujets politiques sensibles, en dépit du déclin très sensible du nombre de demandeurs d'asile. La population ne fait guère de différence entre les réfugiés, les autres personnes qui ont besoin de la protection internationale et les migrants économiques. D'une manière générale, les États attachent davantage d'importance à la régulation des migrations qu'à l'asile. Dans ce climat, l'UNHCR doit veiller à ce que des procédures adéquates soient en place pour identifier les demandeurs d'asile, garantir l'accès aux territoires nationaux et assurer un traitement équitable. En raison des difficultés que suscite l'intégration des immigrants dans bon nombre de pays, les gouvernements sont moins disposés à accueillir des personnes qui ont besoin d'une protection internationale.

Pour tenter de remédier aux problèmes particuliers que suscitent les flux mixtes, composés de migrants et de demandeurs d'asile, le Haut Commissariat a dressé un plan d'action en dix points en 2006. Par le biais d'une collaboration avec le Gouvernement italien, l'OIM et la Croix-Rouge, il a été possible d'élaborer un cadre pour suivre et aider le grand nombre de personnes qui arrivent à Lampedusa. L'UNHCR a également étendu sa présence et développé ses activités de renforcement des capacités aux Canaries, ainsi que dans les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla ; enfin, il a aidé Malte à faire face à des arrivées en nombre.

La diminution du nombre de demandes d'asile déposées en Europe centrale et dans les États baltes ne doit pas faire oublier que du fait de leur emplacement, aux frontières de l'Union européenne, les pays de la sous-région sont soumis à des pressions considérables, exercées par des mouvements migratoires plus amples. La nécessité d'un renforcement de la coopération et de la répartition des charges et des responsabilités entre les États membres de l'Union n'en est que plus pressante. Le phénomène a en outre engendré une tendance à imposer des mesures plus restrictives en matière d'asile, dans le cadre de la transposition des directives communautaires.

Les programmes d'austérité économique lancés par les gouvernements de la région se sont soldés, entre autres conséquences, par une réduction des financements alloués au maintien et au perfectionnement des systèmes et des structures d'asile de ces pays. Cette tendance ne laisse pas d'inquiéter l'UNHCR car les États sont responsables au premier chef de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que de l'assistance qui doit leur être prodiguée. Le Haut Commissariat déploiera tous les efforts possibles pour que les systèmes d'asile de la région reçoivent l'appui nécessaire, sur le plan humain, financier et matériel, de la part des gouvernements concernés. Il veillera également à ce que les groupes issus de la société civile participent aux systèmes d'asile.

En Turquie, l'alignement du système d'asile sur les normes internationales pourrait pâtrir d'un éventuel ralentissement des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Les événements qui se produisent en Iraq pourraient entraîner d'importants mouvements de population en direction de la Turquie, ce qui mettrait à rude épreuve la capacité



Monténégro. Le camp de Konic, où sont accueillis des déplacés rom en provenance du Kosovo. UNHCR / J. Young

d'intervention de l'UNHCR et contrarierait ses projets, concernant l'édification d'un système d'asile national.

En Europe orientale, la situation sécuritaire délicate qui règne en Géorgie et notamment en Abkhazie et en Ossétie du Sud, où les tensions sont extrêmes, pourrait nuire aux opérations que l'UNHCR y mène. L'action des organisations humanitaires est entravée par deux problèmes, à savoir l'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix et la question du statut de l'Ossétie du Sud, qui n'est toujours pas résolue. L'absence de cadre juridique apte à réglementer la restitution des biens fonciers et immobiliers en Ossétie du Sud décourage également les retours. Seuls quelques pays sont prêts à accepter des réfugiés tchétchènes dans le cadre de procédures de réinstallation et le nombre de Tchétchènes réinstallés ne cesse de diminuer.

Le conflit au sujet du Nagorno-Karabakh n'est toujours pas réglé, ce qui limite la mise en place de solutions durables en faveur des populations déplacées en Arménie et en Azerbaïdjan.

Le Bélarus, l'Ukraine et la République de Moldova se trouvent face à des défis communs : instituer des politiques migratoires globales, édifier des systèmes nationaux d'asile et remédier durablement à la situation des réfugiés. L'UNHCR encouragera la création de liens entre ces États et avec les États membres de l'Union européenne, notamment par le biais du processus de Söderköping, qui offre un

forum intégré pour le dialogue transfrontalier sur les questions de migration et d'asile.

La Fédération de Russie fera face à des difficultés considérables, concernant les mouvements migratoires économiques et les migrations clandestines. Il y a un écart considérable entre la législation relative aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et la manière dont celle-ci est appliquée dans la Fédération. Compte tenu de la complexité de la situation humanitaire et des conditions de sécurité actuelles au Nord-Caucase, il importe de veiller au respect des droits des déplacés internes et des populations de retour.

En Europe du Sud-Est, il semble peu probable que l'objectif de la Déclaration de Sarajevo – qui est de remédier au sort de centaines de milliers de réfugiés et de déplacés internes d'ici la fin de l'année 2006 – soit atteint. Ce revers s'explique en partie par la persistance des problèmes liés aux droits d'occupation en Croatie et par des difficultés socio-économiques générales, qui entravent la réintégration ou l'intégration sur place à travers la sous-région. Au Kosovo, les incertitudes politiques et les problèmes de sécurité contrarient la recherche de solutions durables. L'UNHCR s'efforcera néanmoins de remédier durablement à la situation des personnes qui relèvent de sa compétence dans la sous-région, tout en aidant les gouvernements et d'autres acteurs nationaux à mettre leurs systèmes d'asile en harmonie avec les normes internationales.

Budget (dollars E.-U.)

Pays	Budget-programme annuel	
	2006	2007
Arménie	1 535 176	1 410 270
Azerbaïdjan	3 564 813	3 023 063
Bélarus	1 054 028	977 312
Fédération de Russie	15 609 817	13 415 656
Géorgie	4 304 911	4 462 858
République de Moldova	624 950	618 977
Ukraine	3 054 883	3 073 876
Activités régionales ¹	195 000	100 000
Sous-total Europe orientale	29 943 578	27 082 012
Albanie	1 119 392	734 890
Bosnie-Herzégovine	10 688 257	6 702 164
Croatie	4 513 641	3 191 177
L'ex-République yougoslave de Macédoine	3 901 288	3 085 829
Monténégro	0	2 162 812
Serbie ²	24 918 958	20 956 650
Sous-total Europe du Sud-Est	45 141 536	36 833 522
Bulgarie	1 042 971	846 372
Chypre	838 791	710 813
Hongrie	2 364 094	2 060 516
Pologne	955 036	807 938
République tchèque	927 603	420 643
Roumanie	1 092 737	979 681
Slovaquie	762 151	496 666
Slovénie	380 121	194 000
Turquie	7 065 521	6 716 171
Activités régionales ³	300 000	240 000
Sous-total Europe centrale et Etats baltes	15 729 025	13 472 800
Allemagne	2 203 919	2 287 121
Autriche	1 425 580	903 189
Belgique	3 352 605	3 135 633
Espagne	925 853	978 285
France	2 286 391	2 586 052
Grèce	1 589 106	1 055 939
Irlande	640 596	622 061
Italie	2 519 308	2 583 528
Malte	55 235	35 320
Portugal	64 600	51 679
Royaume-Uni	1 620 742	1 499 071
Suède	1 964 978	1 712 091
Suisse	694 874	653 170
Sous-total Europe occidentale	19 343 787	18 103 139
Total Europe	110 157 926	95 491 473

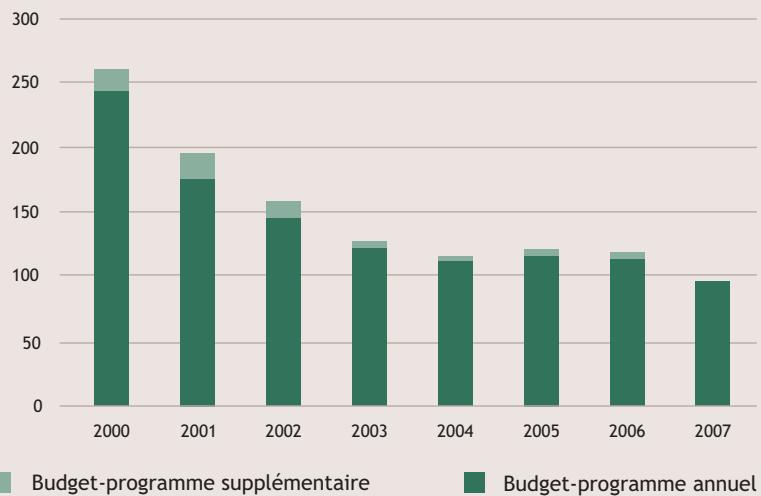
¹ Inclut les activités au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine.

² En 2006 les activités mises en œuvre au Monténégro, d'un montant de 2 387 055 dollars E.-U., sont incluses dans le budget pour la Serbie.

³ Inclut la promotion du droit des réfugiés.

Budgets-programmes annuels et supplémentaires 2000 - 2007

Millions de dollars E.-U.



Note : Les chiffres indiqués pour 2000 à 2005 représentent les Budgets-programmes annuels et supplémentaires révisés et finalisés tels que présentés dans les Rapports globaux 2000-2005. Pour 2006, les chiffres sont ceux des Budgets-programmes annuel et supplémentaire en date du 1er septembre 2006. Pour 2007, c'est le Budget-programme annuel initial approuvé par l'ExCom qui a été retenu.