

Europe orientale

Environnement opérationnel

Les États de la région sont des pays d'origine, de transit et de destination finale, tant pour les migrants que pour les personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Cependant, les questions d'asile viennent loin sur la liste des priorités, car les Gouvernements sont aux prises avec de nombreuses difficultés politiques, sociales et économiques. Les capacités concernant la mise en place de régimes d'asile et leur gestion sont encore réduites par des contraintes financières, en dépit de l'emplacement stratégique de ces pays, situés à la frontière orientale de l'Union européenne. Dans un tel contexte, l'UNHCR appuie l'élaboration de systèmes d'asile aptes à identifier les personnes qui relèvent de sa compétence et à leur garantir l'accès à une protection adéquate.

Les situations de déplacement prolongées observées dans la région sont engendrées par des conflits territoriaux non résolus en Géorgie (Ossétie du Sud et Abkhazie), en République de Moldova (Transnistrie) et en Azerbaïdjan (Nagorno-Karabakh) et touchent près d'un million de déplacés internes et de réfugiés. En Géorgie et en Azerbaïdjan, le sort des déplacés internes constitue toujours une source de préoccupation majeure, tant sur le plan politique que social. Seul un règlement pacifique de ces conflits permettra de mettre en œuvre des solutions durables, notamment par le biais de retours viables.

En Géorgie, l'UNHCR appuie les processus de paix relatifs à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud et participe à certains groupes de travail pour les retours, comme la Commission de contrôle mixte. Cependant, le nombre de retours est limité. Une étape capitale a été franchie lorsque la Géorgie a adopté une stratégie nationale en faveur des déplacés internes en février 2007 : ce document expose en effet la

Arménie

Azerbaïdjan

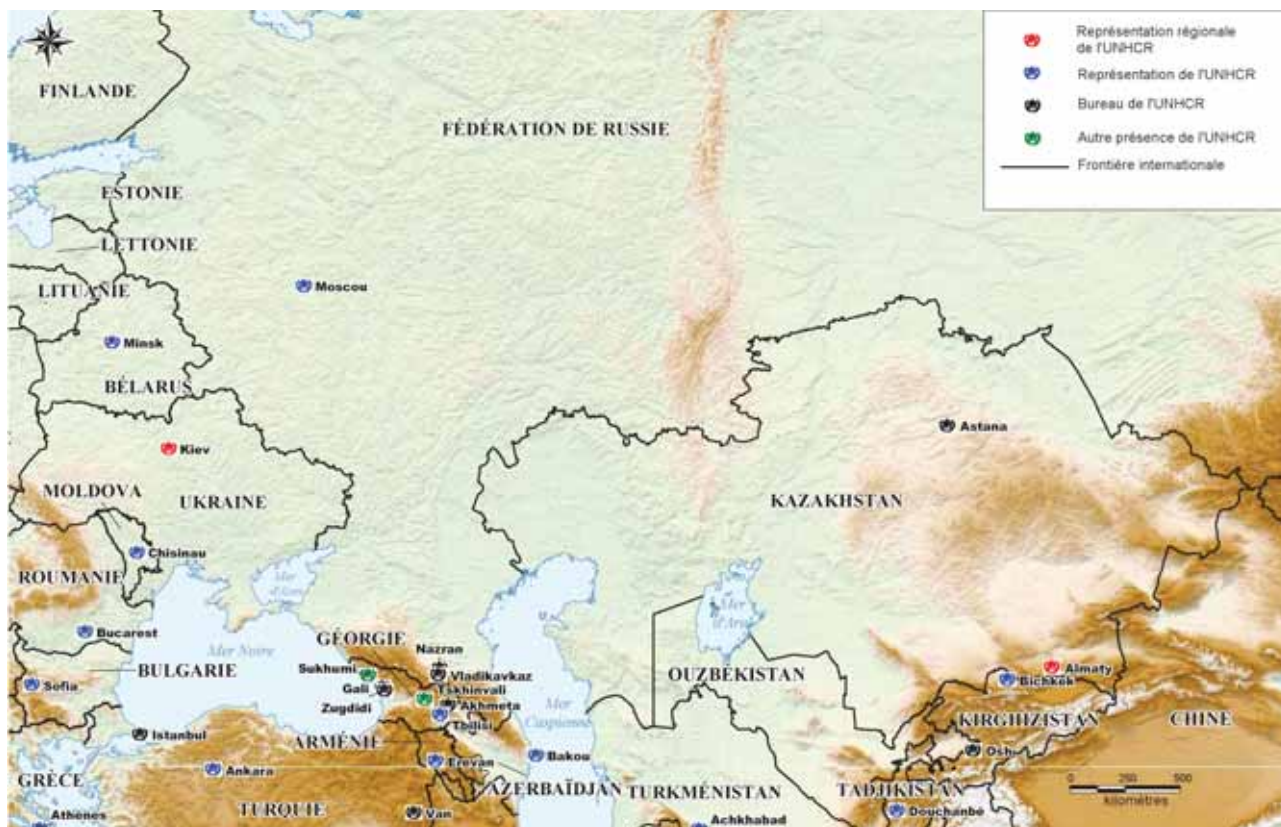
Bélarus

Géorgie

République de Moldova

Fédération de Russie

Ukraine



vision du Gouvernement et la politique qu'il entend poursuivre pour améliorer et régler la situation des déplacés internes, en affirmant leur droit au retour. En dépit de ces développements positifs et du plus grand consensus qui se dégage au sujet des besoins et du droit relatifs aux solutions durables, des interventions humanitaires traditionnelles sont toujours nécessaires pour prendre en charge les besoins persistants des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés les plus vulnérables.

Au nombre des motifs de préoccupation, il convient également de citer les problèmes auxquels sont confrontés les Tchétchènes réfugiés de longue date en Géorgie et en Azerbaïdjan : ceux-ci ont des difficultés à s'intégrer sur place et peu d'espoir d'être réinstallés dans des pays tiers. L'UNHCR s'emploie également à réduire les cas d'apatridie, en offrant aux Meskhètes la possibilité de regagner de leur plein gré la Géorgie, par exemple, ou en appuyant la naturalisation des apatrides en Ukraine.

Stratégie

En Europe orientale, le Haut Commissariat recherchera des solutions durables, renforcera les régimes d'asile nationaux et répondra aux besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile les plus vulnérables. Il s'efforcera également de prévenir et de réduire les cas d'apatridie dans la région.

L'UNHCR entend rechercher, autant que faire se peut, des solutions durables pour remédier à la situation des réfugiés et des déplacés internes, en les aidant notamment à acquérir la nationalité du pays où ils résident, à s'intégrer sur place ou à regagner leur pays de leur plein gré ; il

soumettra également un nombre limité de demandes de réinstallation dans d'autres pays, en réservant cette solution aux réfugiés les plus vulnérables.

En mettant en place des structures appropriées, le Haut Commissariat s'attachera à identifier les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile les plus vulnérables et à les prendre en charge. Il appellera les acteurs du développement, notamment les membres des équipes des Nations Unies dans le pays, à s'engager davantage, en les invitant à inclure les réfugiés vulnérables dans leurs groupes cibles. Des évaluations de besoins et des activités de proximité permettront de mieux saisir les problèmes de la violence sexuelle et sexiste et d'apporter des réponses plus adéquates aux réfugiés et aux demandeurs d'asile touchés par cette violence.

L'UNHCR cherchera à consolider les systèmes d'asile nationaux et à sauvegarder l'asile dans le contexte des mouvements migratoires plus larges, notamment par des partenariats dynamiques avec différents acteurs, dont l'Union européenne, des gouvernements nationaux et des ONG. Le Haut Commissariat œuvrera si nécessaire, comme il l'a fait en Azerbaïdjan, à l'adoption d'un régime de protection temporaire conforme aux normes internationales.

Par sa présence au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine, l'UNHCR cherche à renforcer la protection des réfugiés à la frontière orientale de l'Union européenne. Le processus de Söderköping joue un rôle essentiel dans les efforts qui visent à traiter le lien entre l'asile et les migrations et offre un forum à l'UE, à l'UNHCR, à l'OIM et aux trois Gouvernements concernés ; cependant, son financement n'est pas assuré au-delà de 2009. Grâce à sa « politique européenne de voisinage », l'UE continue



UNHCR/R. Hackman

Des personnes déplacées géorgiennes près de Zugdidi.

également de s'impliquer dans les questions d'asile et de migrations et alloue des crédits conséquents à l'amélioration des pratiques dans ces domaines.

Le Haut Commissariat s'emploie à évaluer quantitativement l'ampleur du phénomène de l'apatridie dans la région, tout en aidant les Gouvernements à appliquer les législations relatives aux Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie.

Contraintes

Au Sud-Caucase, les tensions suscitées par la question de l'Abkhazie et celle de l'Ossétie du Sud sont particulièrement préoccupantes, la majorité des déplacés internes vivant au-dessous du seuil de pauvreté. En Arménie, l'appréciation de la monnaie locale face au dollar E.-U. a des effets préjudiciables sur les budgets de l'UNHCR comme sur les bénéficiaires, qui sont bien souvent tributaires des fonds qui leur sont envoyés de l'étranger. La recherche de solutions durables à la situation des Tchétchènes réfugiés dans la sous-région est un défi que le Haut Commissariat doit relever à cause du manque de possibilités d'intégration sur place et de réinstallation.

Au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine, la xénophobie a un impact négatif sur la vie des demandeurs d'asile et des réfugiés et nuit à l'intégration sur place. En coopération avec ses partenaires et en particulier avec les Gouvernements concernés, l'UNHCR s'emploiera à combattre ces préjugés négatifs.

En raison du manque de financement, il est difficile à l'UNHCR d'atteindre ses objectifs et d'améliorer la qualité de ses activités d'assistance et de suivi.

Opérations

Les opérations de l'UNHCR en **Fédération de Russie** sont décrites dans un chapitre distinct.

En **Arménie**, l'UNHCR remédiera aux lacunes décelées et aux problèmes qui font obstacle à l'intégration sur place, notamment au profit des réfugiés naturalisés et des personnes qui résident dans des zones rurales, reculées et

frontalières. À l'heure actuelle, 5 000 individus vulnérables vivant dans deux provinces bénéficient d'une aide sociale et médicale, qui devrait être étendue à l'ensemble du pays, si les fonds le permettent. Le Haut Commissariat interviendra auprès du Gouvernement, en l'appelant à accorder une aide au logement et une protection sociale aux réfugiés.

L'UNHCR poursuivra son action de renforcement des capacités auprès des autorités et appuiera le processus législatif lié à la nouvelle loi sur l'asile. En ce qui concerne les Iraquiens réfugiés en Arménie, la délégation met au point des stratégies pour répondre de manière appropriée à leurs besoins, notamment au travers d'une intégration juridique, socio-économique et culturelle. Au nombre des activités prévues pour la période à venir, citons également la formation de gardes-frontières, l'ouverture d'antennes d'aide juridique, l'inscription du droit des réfugiés au programme des universités et l'agrandissement des structures d'accueil.

Si des progrès notables ont été accomplis en **Azerbaïdjan**, l'UNHCR continuera de remédier aux insuffisances de la protection et d'encourager le Gouvernement à garantir les droits sociaux essentiels des demandeurs d'asile pendant la période d'examen de leurs dossiers. Le Haut Commissariat dispensera une aide financière, des soins de santé primaires et une orientation psychosociale aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Pour venir en aide aux déplacés internes, l'UNHCR se consacrera à des activités de protection, telles que l'assistance juridique et la défense de la cause, et à des projets à impact rapide, en organisant par exemple des activités génératrices de revenus ciblées. Le Haut Commissariat appellera les institutions internationales et les donateurs à maintenir leur engagement, tout en encourageant le Gouvernement à poursuivre ou à accélérer ses activités afin d'améliorer les conditions de vie des déplacés internes.

Au **Bélarus**, l'absence d'accord de Siège et la nécessité d'obtenir l'agrément des autorités pour les activités d'aide technique et humanitaire compliquent la prestation de services de l'UNHCR. Les efforts visant à appuyer le système national d'asile et à assurer avec efficacité la procédure de détermination du statut de réfugié se poursuivent. Le Haut Commissariat s'est attelé avec les autorités à la préparation d'une nouvelle loi sur l'asile, qui devrait prévoir un statut humanitaire et combler, espère-t-on, les lacunes de la législation. Les quelques activités d'assistance sous forme de soins et d'entretien sont assurées auprès d'individus extrêmement vulnérables. Le Haut Commissariat continuera à mettre en œuvre un projet de renforcement des capacités, en vue de créer un mécanisme de suivi aux frontières.

En **Géorgie**, l'UNHCR aidera les autorités à appliquer la stratégie nationale en faveur des déplacés internes, à améliorer les conditions de vie de ces derniers et à œuvrer à la fermeture, à terme, des centres collectifs. Le Haut Commissariat entend promouvoir l'autosuffisance des déplacés internes grâce à des formations techniques, à des activités génératrices de revenus et à la diffusion d'informations sur des questions les concernant. Il s'attachera également à améliorer le cadre juridique relatif

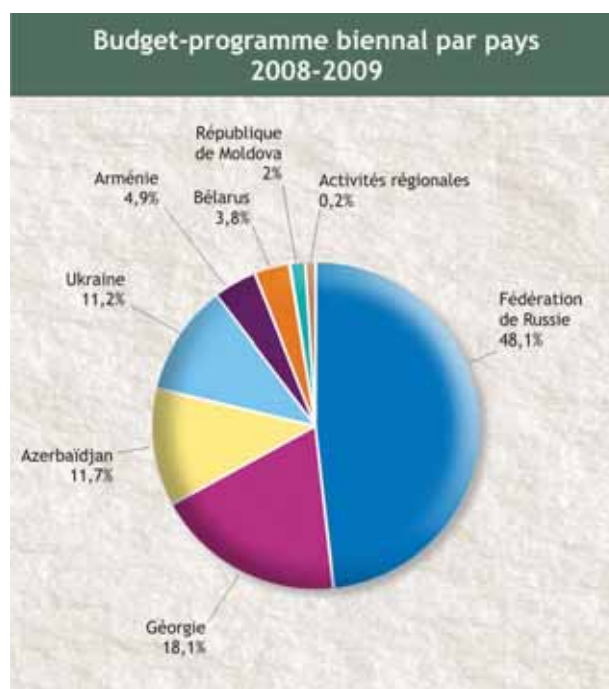
aux déplacés internes en Géorgie, en plaidant en faveur de leur intégration et de l'exercice de leurs droits.

En préconisant cette solution, l'UNHCR cherchera à accroître les possibilités d'intégration sur place des réfugiés tchéchènes en intensifiant les activités génératrices de revenus et d'autoprise en charge, en étroite collaboration avec les autorités compétentes. Le Haut Commissariat prêtera son concours technique au ministère des Réfugiés et de l'Hébergement pour faciliter la délivrance de cartes d'identité ou de permis de séjour provisoires aux réfugiés. Il plaidera également en faveur de l'adhésion de la Géorgie aux Conventions sur l'apatridie. L'UNHCR coopèrera avec les autorités à la définition de la stratégie, du cadre législatif et des procédures régissant le retour et l'intégration des Meskhètes, en accordant une attention particulière à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie.

En **République de Moldova**, l'UNHCR aidera le nouvel organisme chargé des réfugiés, le Bureau des migrations et de l'asile, à assurer la protection des demandeurs d'asile, des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat. Un nouveau projet de loi sur les réfugiés, qui vise à harmoniser la législation nationale avec l'acquis européen en matière d'asile, est en cours de rédaction, en étroite coopération avec l'UNHCR. Parmi les autres pistes explorées pour renforcer et harmoniser le système d'asile et pour améliorer la coopération aux frontières, citons notamment des activités bilatérales avec la Roumanie. Le Haut Commissariat continuera à offrir une aide essentielle aux réfugiés et aux autres personnes relevant de sa compétence jusqu'à ce que le Gouvernement ait élaboré et mis en œuvre des programmes favorisant l'intégration des réfugiés.

En **Ukraine**, l'UNHCR coopère avec le Gouvernement pour les questions en rapport avec les demandeurs d'asile, les personnes anciennement déportées en Crimée, les apatrides et un petit nombre de réfugiés reconnus comme tels. Le faible taux d'attribution du statut de réfugié est préoccupant. Le Haut Commissariat a poursuivi son étroite coopération avec les autorités, afin de proposer des amendements au projet de loi sur les réfugiés : l'objectif est d'introduire des formes de protection complémentaires et

temporaires, tout en comblant les lacunes du dispositif actuel. Les mesures d'assistance auprès des réfugiés et des demandeurs d'asile sont limitées ; l'on espère néanmoins que le nombre de places proposées dans les centres d'hébergement provisoire augmentera si des crédits sont mis à disposition. L'UNHCR offrira une aide juridique gratuite ainsi qu'une assistance matérielle, médicale et sociale limitée aux demandeurs d'asile et aux réfugiés vulnérables. Un projet de loi sur l'aide juridique gratuite est en cours d'examen ; s'il est approuvé et si le Gouvernement débloque les fonds nécessaires, il pourrait entrer en vigueur en 2010. Le Haut Commissariat maintiendra et renforcera sa capacité de suivi aux frontières, dans le cadre du Plan d'action en dix points. La représentation régionale de l'UNHCR, implantée à Kiev, accueille le Secrétariat du processus de Söderköping dans ses locaux ; elle encouragera les donateurs, les partenaires, les institutions des Nations Unies et d'autres organisations internationales à s'engager dans les questions en rapport avec l'asile et les réfugiés et à offrir un appui à cet égard, tout en plaidant pour une participation dynamique des pouvoirs publics.



Budget (dollars E.-U.)

| Pays | Budget-programme annuel | | |
|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 |
| Arménie | 1 410 270 | 1 294 127 | 1 265 348 |
| Azerbaïdjan | 3 023 063 | 2 962 902 | 3 095 745 |
| Bélarus | 977 312 | 1 007 851 | 938 825 |
| Fédération de Russie | 13 415 656 | 12 511 699 | 12 447 737 |
| Géorgie | 4 462 858 | 4 680 511 | 4 710 683 |
| République de Moldova | 618 977 | 606 496 | 453 141 |
| Ukraine | 3 073 876 | 2 853 172 | 2 930 524 |
| Activités régionales ¹ | 100 000 | 50 000 | 50 000 |
| Total | 27 082 012 | 25 966 758 | 25 892 003 |

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