



Conseil Économique
et Social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/1999/79/Add.1
25 janvier 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-cinquième session
Point 14 c) de l'ordre du jour provisoire

GROUPES ET INDIVIDUS PARTICULIERS :
EXODES MASSIFS ET PERSONNES DÉPLACÉES

Rapport du Représentant du Secrétaire général,
M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1998/50
de la Commission des droits de l'homme

Additif

Déplacements de population : le cas de l'Azerbaïdjan

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 - 13	3
I. LA CRISE DU DÉPLACEMENT INTERNE DE POPULATION . .	12 - 39	7
A. Le contexte national	14 - 19	7
B. Le conflit, cause du déplacement de population	20 - 28	9
C. Caractéristiques du déplacement de population	29 - 39	12
II. RESPONSABILITÉS ET CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL CORRESPONDANT	40 - 57	15
A. Le Gouvernement	40 - 51	15
B. La communauté internationale	52 - 57	18

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
III. SITUATION ACTUELLE DES PERSONNES DÉPLACÉES	58 - 97	20
IV. VERS DES SOLUTIONS DURABLES	98 - 113	34
A. Appui aux possibilités de retour existantes .	100 - 108	34
B. Préparation du retour ou de la réinstallation et de la réintégration des personnes déplacées	109 - 113	37
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	114 - 120	39

Introduction

1. L'Azerbaïdjan est un des pays qui comptent le plus grand nombre de personnes déplacées : près d'un habitant sur huit est une personne déplacée à l'intérieur de son propre pays ou un réfugié. Ce phénomène est dû, dans la plupart des cas, au conflit du Haut-Karabakh. Lorsqu'un cessez-le-feu a été conclu en mai 1994, quelque 650 000 Azéris étaient devenus des personnes déplacées dans leur propre pays, venant s'ajouter aux 185 000 réfugiés de souche azéri venus d'Arménie entre 1988 et 1990 et - indépendamment de ce conflit - aux plus de 40 000 Meskhets turcophones venus d'Ouzbékistan en 1989. Le conflit du Haut-Karabakh s'est également soldé par un déplacement massif de population en Arménie, qui compte plus de 300 000 réfugiés, pour la plupart des Arméniens de souche venus d'Azerbaïdjan, et quelque 70 000 personnes déplacées originaires de zones frontalières. Bien que le cessez-le-feu soit maintenu depuis plus de quatre ans, une solution durable du conflit, et de la crise du déplacement de population qui en découle, reste encore à trouver. En attendant, on continue de dénombrier en Azerbaïdjan plus de 600 000 personnes déplacées dans leur propre pays.

2. Le phénomène du déplacement interne de population en Azerbaïdjan, comme dans bon nombre d'autres cas étudiés par le Représentant du Secrétaire général, trouve son origine dans un conflit ayant contraint de nombreuses personnes à fuir en raison de leur appartenance ethnique. Obligées d'abandonner leur foyer, leurs biens et leurs moyens d'existence, ces personnes se sont soudain retrouvées parmi les membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société. Les personnes déplacées dans leur propre pays, dont beaucoup de femmes et d'enfants, vivent dans des camps ou dans des bâtiments publics, souvent dans le dénuement, et sont largement tributaires de l'assistance extérieure sans laquelle elles ne pourraient satisfaire leurs besoins fondamentaux.

3. Un aspect positif - si l'on peut parler d'aspect positif s'agissant d'un phénomène aussi tragique - moins caractéristique, mais qui est manifeste en Azerbaïdjan, est le fort sentiment de solidarité qui unit le Gouvernement et les personnes déplacées. Cela s'explique par la nature du conflit qui est à l'origine des déplacements de population, à savoir sa dimension externe, et par l'appartenance ethnique commune des autorités nationales et de la grande majorité des personnes déplacées. De ce fait, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, les personnes déplacées en Azerbaïdjan ne sont pas associées par les autorités à "l'ennemi" et victimes, à ce titre, d'actes de violence et d'agression.

4. Ce sentiment de solidarité entre le Gouvernement et les personnes déplacées s'exprime aussi dans la recherche de solutions durables. À mesure que se déroulait la mission, il est apparu clairement que tant les autorités que les personnes déplacées faisaient du retour leur objectif primordial. Le retour est en effet la solution souhaitée par la majorité des personnes déplacées. Il est cependant difficile de prédire le moment où la paix sera devenue une réalité et permettra un retour massif des personnes déplacées. Aussi constate-t-on un tiraillement entre, d'une part, l'espoir d'une solution pacifique du conflit permettant le retour et, d'autre part, la nécessité de répondre aux besoins les plus pressants des personnes déplacées de manière à leur assurer des conditions de vie convenables. La tâche qui incombe

au Gouvernement et à la communauté internationale consiste à concilier ces deux objectifs. Le Représentant du Secrétaire général a entrepris une mission en Azerbaïdjan afin de mieux cerner cette tâche et d'examiner les moyens de la mener à bien dans l'intérêt, avant tout, des personnes déplacées elles-mêmes.

5. À l'invitation du Gouvernement azerbaïdjanais, le Représentant du Secrétaire général s'est rendu en Azerbaïdjan du 21 mai au 1er juin 1998. L'objectif de cette mission était d'examiner les problèmes particuliers dus à la persistance du phénomène des déplacements internes de population et de contribuer de manière constructive à leur apporter des solutions concrètes en concertation avec le Gouvernement et avec les représentants d'organismes internationaux et d'organisations non gouvernementales (ONG). Le processus de paix ayant subi un sérieux coup de frein au printemps de 1998 et la crise du déplacement interne de population risquant de ce fait de se prolonger indéfiniment, il était particulièrement opportun que le Représentant du Secrétaire général vienne souligner, à l'occasion de cette visite, la nécessité d'apporter au problème des solutions concertées. La mission avait également pour but d'appeler l'attention sur une situation qui, parce qu'elle dure depuis trop longtemps et que les combats ont cessé depuis plusieurs années, n'intéresse plus guère l'opinion publique internationale et engendre de la part des donateurs une lassitude croissante. De plus, les particularités du problème du déplacement interne de population en Azerbaïdjan permettent de mieux comprendre les divers aspects du phénomène à l'échelle mondiale.

6. Lorsqu'il entreprend des missions ou toute autre tâche qui lui incombe en vertu de son mandat, le Représentant part du principe que les problèmes liés aux déplacements internes de population relèvent en premier lieu de la souveraineté nationale de l'État concerné, souveraineté qui suppose la responsabilité de l'État en question d'assurer la sécurité et le bien-être de toute personne relevant de sa juridiction. Cela devrait signifier, idéalement, que l'État garantit pleinement le respect de la dignité de chacun et, au strict minimum, ses droits fondamentaux à la sécurité physique, à la nourriture, à l'eau potable, au logement, à l'habillement et aux services de santé de base et d'assainissement. Cette alliance entre souveraineté et responsabilité doit fournir le cadre d'une approche concertée selon laquelle les gouvernements devraient solliciter ou, du moins, accepter une aide internationale s'ils sont dans l'incapacité d'assumer pleinement les responsabilités qui leur incombent en matière de protection et d'assistance. Se fondant sur le double principe du respect de la souveraineté nationale et des responsabilités qu'elle confère, le Représentant entend engager avec les gouvernements et autres autorités compétentes un dialogue cordial, franc et constructif dans le but commun de trouver des solutions durables au problème du déplacement interne de population. C'est également dans cette optique que le Représentant recommande aux autorités nationales et à la communauté internationale de prendre des mesures efficaces destinées à remédier à la situation.

7. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, formulés par le Représentant et présentés à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-quatrième session (E/CN.4/1998/53/Add.2), s'inspirent de cette démarche consistant à assurer le respect de la souveraineté tout en renforçant les responsabilités qu'elle implique. Ces principes prévoient expressément que c'est aux autorités

nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction ainsi que de faciliter leur retour ou leur réinstallation et leur réintégration, et précisent la nature de ces différentes tâches. En même temps, ils visent à servir de guide pratique à tous les intéressés : au Représentant dans l'exercice de son mandat; aux États qui ont à faire face au phénomène des déplacements internes de population; à tous les autres, groupes, autorités et individus concernés dans leurs relations avec les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales dans les activités qu'elles consacrent au problème du déplacement interne.

8. Cette mission en Azerbaïdjan était la première à avoir été entreprise par le Représentant depuis la formulation des Principes directeurs. Tout au long de sa mission, le Représentant s'est inspiré de ces principes pour dialoguer avec les responsables gouvernementaux, les représentants d'organisations internationales et d'ONG, tant locales qu'internationales, et les représentants de la communauté des donateurs et des missions diplomatiques. Les Principes directeurs ont été bien accueillis par ces divers acteurs. Leur diffusion a été grandement facilitée par leur traduction (officieuse) en azéri, dans les deux graphies latine et cyrillique, traduction assurée par les soins du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et dont le Représentant est particulièrement reconnaissant. L'expérience a confirmé en effet que la traduction des Principes directeurs dans la langue locale permettait de faire mieux connaître les normes relatives aux besoins des personnes déplacées et de fournir des conseils utiles aux autorités gouvernementales ainsi qu'aux autres responsables, groupes et personnes et organisations locales non gouvernementales susceptibles de répondre à ces besoins. Le Ministre de la justice a noté que la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays exigeait que leurs droits soient inscrits dans la législation nationale et a estimé à cet égard que les Principes directeurs pourraient servir d'outil de référence. Le Vice-Ministre de la santé s'est félicité en particulier de l'importance qui était accordée dans les Principes directeurs aux droits économiques et sociaux. Tous deux, de même que plusieurs autres hauts responsables, ont indiqué qu'ils entendaient étudier plus avant ces principes et communiquer au Représentant toute autre observation à leur sujet.

9. Le Représentant tient à remercier le Gouvernement azerbaïdjanais de l'avoir invité à se rendre dans le pays, ainsi que pour la franchise et l'esprit de coopération dont ont fait preuve les responsables gouvernementaux qu'il a rencontrés. Il se félicite en particulier de la coopération et de l'assistance dont il a bénéficié de la part du président et des membres de la Commission de la République pour l'aide humanitaire internationale et du Comité d'État pour les réfugiés et les personnes déplacées, ainsi que des membres du Cabinet des ministres.

10. Le Représentant du Secrétaire général a été reçu par le Président M. Gueïdar Aliev, le Premier Ministre, M. Artur Rasi-zade; les Vice-Premiers Ministres, MM. Izzet Roustamov et Abid Charifov; les Ministres des affaires étrangères, de la justice et de la sécurité sociale; le Vice-Ministre de la santé; le Chef du Département des affaires humanitaires du Bureau du Président; le Président du Comité d'État pour les réfugiés et les personnes

déplacées; des représentants de la Commission de la République pour l'aide humanitaire internationale ainsi que de son Groupe de travail, la Commission de la reconstruction; le Directeur de l'Office chargé de la reconstruction et du relèvement de l'Azerbaïdjan et les membres du Cabinet des ministres s'occupant de la question des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il s'est également entretenu avec des représentants d'organismes des Nations Unies et d'organisations humanitaires internationales, d'ONG locales et internationales, de la communauté internationale des donateurs et des missions diplomatiques des pays (États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie et France) coprésidents du groupe de Minsk, qui s'emploie, dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), à contribuer au règlement des conflits. Le Représentant a en outre rencontré individuellement les représentants de divers organismes, ONG et gouvernements donateurs.

11. Le Représentant s'est rendu dans diverses installations regroupant des personnes déplacées et des rapatriés dans les différentes régions du pays. Il a rencontré en particulier des personnes déplacées vivant dans des bâtiments publics dans les districts de Xatai et de Binagady de la capitale, Bakou, ainsi que dans des camps et des zones d'installation situés dans les régions de Bilasouvar, Barda et Agjabedi. Dans le district d'Agjabedi, il a rencontré des personnes déplacées kurdes installées dans les camps d'hiver de Kelbajar et de Latchine. Il a également rencontré des personnes rapatriées dans les centres de reconstruction et de relèvement de la région de Fizouli, en particulier dans la ville de Horadiz et le village de Youkhari Kourdmahmoudlou. Dans les différents districts de Bakou et des régions où il s'est rendu, le Représentant a été reçu par les chefs des comités exécutifs locaux. Dans le camp d'hiver de Latchine, situé dans la région d'Agjabedi, il a également été reçu par le chef du Comité exécutif de Latchine en exil. Durant toutes ces visites, le Représentant s'est entretenu directement avec des personnes déplacées et des rapatriés, et a tenu à diverses reprises à s'adresser séparément, accompagné de membres féminins de sa délégation, à des femmes installées dans les différents camps et zones d'installation afin de pouvoir discuter franchement de leurs problèmes particuliers. Le Représentant n'a pas obtenu du Gouvernement l'autorisation de se rendre dans le Haut-Karabakh et dans d'autres territoires occupés dont étaient originaires les personnes déplacées.

12. Le présent rapport s'appuie principalement sur les informations recueillies durant la mission mais aussi sur des sources d'informations secondaires, notamment des rapports d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur des questions relatives aux droits de l'homme et aux personnes déplacées, ainsi que des articles parus dans la presse.

13. Le rapport se compose de cinq parties. La partie I donne un aperçu général de la crise du déplacement interne de population en Azerbaïdjan (contexte national, causes et principales caractéristiques). La partie II définit les responsabilités qui incombent au Gouvernement et à la communauté internationale ainsi que les dispositifs devant leur permettre de répondre aux besoins des personnes déplacées. La partie III fait le point de la situation des personnes déplacées telle qu'elle a pu être constatée au cours de la mission et identifie leurs besoins les plus pressants. La partie IV examine les possibilités et les conditions préalables d'une solution durable

du problème. Le rapport se conclut par une série de recommandations. Le texte se réfère, chaque fois qu'il y a lieu, aux dispositions pertinentes figurant dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, dont le Représentant s'inspire pour évaluer la situation des personnes déplacées. Enfin, l'orthographe des noms de lieu est celle qui est employée dans les principaux documents de référence consultés par le Représentant et est dénuée de toute connotation politique.

I. LA CRISE DU DÉPLACEMENT INTERNE DE POPULATION

A. Le contexte national

14. L'Azerbaïdjan, situé dans la région du Caucase, est bordé par l'Iran au sud, l'Arménie et la Géorgie à l'ouest, la chaîne du Caucase et la Fédération de Russie au nord et la mer Caspienne à l'est (voir la carte en annexe). La région se trouve au carrefour de l'Europe, de l'ex-Union soviétique, du Moyen-Orient et de l'Asie, de la chrétienté et de l'islam, et des sphères d'influence historiques des empires perse, russe et ottoman. La population du pays était estimée en 1997 à 7 566 000 habitants. Les Azéris (turcophones) constituent l'ethnie majoritaire. Les minorités ethniques - principalement des Russes et des Arméniens de souche, aux côtés de représentants de diverses autres ethnies telles que les Lezghs, les Avars, les Talyches, les Kurdes et les Géorgiens de souche - représentaient, avant le conflit du Haut-Karabakh, moins de 20 % de la population. La langue officielle est l'azéri et la majorité de la population est musulmane, mais il existe aussi d'autres groupes linguistiques et religieux ¹. Il convient de noter que dans le présent rapport, le terme "azéri" désigne soit la langue, soit les membres de l'ethnie azéri, le terme "azerbaïdjanais" s'appliquant à la nationalité ou aux institutions du pays.

15. L'Azerbaïdjan présente une exceptionnelle diversité géographique. Il comprend 9 des 11 zones climatiques du monde sur un territoire d'environ 86 600 km². Le pays est riche en ressources naturelles, surtout en réserves de pétrole et de gaz, mais aussi en métaux. Le sol fertile est employé principalement à la culture du coton, du tabac, du raisin et, dans certaines régions, de la soie. Durant la période soviétique et, en particulier, ses dernières années, l'Azerbaïdjan avait un taux de croissance économique relativement élevé, sans toutefois être autosuffisant, produisant trop peu de biens de consommation et de produits agricoles pour pouvoir répondre à la demande intérieure. Lorsque l'Azerbaïdjan a déclaré son indépendance en août 1991, son économie était encore largement tributaire d'autres ex-républiques soviétiques auxquelles il devait faire appel tant comme sources de production que comme débouchés pour ses propres produits.

16. L'Azerbaïdjan, comme les autres ex-républiques soviétiques, se trouve actuellement dans une phase de transition de l'économie planifiée à l'économie de marché. Parallèlement à cette difficile période de réforme structurelle, le conflit du Haut-Karabakh est venu compliquer le processus de transition et entraver davantage la capacité du Gouvernement de répondre aux besoins socioéconomiques de la population. Selon une étude de la Banque mondiale, 68 % des ménages interrogés étaient qualifiés de "pauvres", dont 24 % "extrêmement pauvres". Le taux de pauvreté le plus élevé, soit 79 %, se trouve parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dont 41 % sont

considérées comme "extrêmement pauvres" ². Le fait que le système de sécurité sociale n'ait plus l'ampleur qu'il avait durant la période soviétique aggrave encore les conditions de vie des pauvres. Le fort taux de pauvreté que connaît le pays s'accompagne d'inégalités croissantes dans la distribution du revenu. Cet écart devrait s'accroître encore avec le prochain afflux de recettes pétrolières.

17. L'Azerbaïdjan est l'un des plus anciens pays producteurs de pétrole du monde et dispose d'importantes réserves qui restent à exploiter. Depuis l'accession du pays à l'indépendance, l'investissement étranger joue un rôle croissant dans le développement du secteur pétrolier. Le Gouvernement a conclu avec divers consortiums internationaux des contrats de prospection et d'exploitation du pétrole. Si la production pétrolière ne peut à elle seule créer un grand nombre d'emplois, ses "effets multiplicateurs" sur l'ensemble du secteur économique devraient en revanche y contribuer. Toutefois, le développement du secteur énergétique ne devrait pas rapporter de dividendes substantielles propres à accroître la richesse nationale avant l'an 2005 environ, car les recettes du pétrole serviront dans un premier temps à rembourser les dépenses d'investissement ³. Le développement du secteur énergétique est certes un motif de confiance dans le potentiel économique de l'Azerbaïdjan, mais cet optimisme doit être tempéré par les dures réalités existantes : taux de chômage élevé, pauvreté généralisée, disparité dans la distribution du revenu, diversification économique insuffisante et pénurie de ressources empêchant d'assurer les services sociaux indispensables durant le processus de transition économique. S'il n'est pas géré correctement, l'apport de richesses dû aux recettes pétrolières ne fera sans doute qu'exacerber encore les disparités que l'on constate actuellement dans la distribution du revenu. De plus, à moins d'être réinvesti dans d'autres secteurs de l'économie nationale, il risque de rendre celle-ci encore plus tributaire des exportations de ressources naturelles et, partant, plus vulnérable aux fluctuations des prix mondiaux du pétrole et du gaz. Ces conséquences peuvent à leur tour avoir des répercussions sur la stabilité politique du pays et de l'ensemble de la région.

18. La phase de transition que traverse actuellement l'Azerbaïdjan vaut aussi pour son système politique. Des mesures sont prises pour assurer une bonne gestion des affaires publiques, notamment par la tenue d'élections et l'adoption par référendum d'une nouvelle constitution jetant les bases d'une société démocratique. D'autres mesures devront encore être prises, en particulier pour accroître l'indépendance des systèmes législatif et judiciaire et pour renforcer la décentralisation et la délégation des pouvoirs aux organes régionaux et locaux. Un aspect particulièrement significatif de la réforme politique qui s'opère actuellement en Azerbaïdjan est le développement de la société civile. Depuis l'indépendance se sont créées plus d'un million d'organisations non gouvernementales s'intéressant aux questions les plus diverses, y compris celles qui concernent les personnes déplacées et les droits de l'homme. Toutefois, ces organisations se heurtent à diverses difficultés qui seront examinées ci-après et qui entravent l'action et le développement de la société civile.

19. C'est dans ce contexte de réaménagement économique et politique imposé par l'accession récente du pays à l'indépendance qu'ont éclaté le conflit et la crise des personnes déplacées, exacerbant les difficultés déjà

considérables posées par la situation socio-économique et la période de transition post-soviétique. Ces circonstances ont forcément entravé la capacité du Gouvernement non seulement de répondre aux besoins des personnes déplacées mais aussi d'assumer pleinement ses responsabilités envers la population azerbaïdjanaise dans son ensemble. Aussi importe-t-il de replacer la situation des personnes déplacées et les mesures prises pour y remédier dans le contexte des difficultés socio-économiques auxquelles se heurte l'ensemble de la population.

B. Le conflit, cause du déplacement de population

20. Le déplacement interne de population en Azerbaïdjan est la conséquence directe du conflit du Haut-Karabakh, région montagneuse et fertile ("Nagorny Karabakh" se traduisant littéralement par "jardin noir des montagnes") d'une superficie d'environ 4 400 km² située dans l'ouest de l'Azerbaïdjan. Le territoire est proche - de quelques kilomètres seulement par endroits - de l'Arménie mais ne lui est pas contigu. Sa population d'avant-guerre, qui s'élevait à 180 000 habitants, était constituée en majorité d'Arméniens de souche mais comprenait aussi une importante minorité de 40 000 Azéris de souche.

21. Le Haut-Karabakh est revendiqué à la fois par l'Azerbaïdjan et l'Arménie, chacun faisant valoir les liens historiques séculaires qui l'unissent à la région. On peut dire néanmoins que l'origine du conflit remonte au début du XXe siècle. Après la révolution russe, l'Azerbaïdjan et l'Arménie, États ayant récemment accédé à l'indépendance, se sont combattus pour l'obtention du territoire. En 1919, la Conférence de paix de Paris a consacré le droit de l'Azerbaïdjan sur le Haut-Karabakh. Après l'incorporation de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie à l'Union soviétique, le régime territorial du Haut-Karabakh a été maintenu, tandis que l'Arménie se voyait accorder le district de Zangezour, qui reliait l'Azerbaïdjan à sa région située le plus à l'ouest, le Nakhitchevan. Le Haut-Karabakh et le Nakhitchevan sont ainsi devenus des enclaves dont les habitants se sont retrouvés coupés des populations de même ethnie vivant dans les Républiques d'Arménie et d'Azerbaïdjan, respectivement. Pour l'Union soviétique, la gestion de la question des nationalités, ainsi qu'il ressort du tracé des frontières, s'inscrivait dans une stratégie plus vaste : il s'agissait d'assurer que le pouvoir reste centralisé à Moscou tout en veillant à ce que les diverses ethnies établies dans les régions périphériques restent divisées et interdépendantes de manière à ce qu'aucune d'entre elles ne puisse quitter l'Union⁴. Cependant, loin de résoudre les conflits ethniques, cette stratégie a eu pour effet de les amplifier en les étendant au-delà des limites des républiques concernées.

22. Vers la fin de l'ère soviétique, les aspirations nationalistes ont ressurgi dans le Haut-Karabakh avec une force accrue. Dès 1988, les tensions ethniques se sont exacerbées, se traduisant par des attaques contre les Azéris dans le Haut-Karabakh et en Arménie et contre les Arméniens de souche en Azerbaïdjan, ces derniers étant pris pour cible lors de heurts particulièrement violents survenus à Soumgait en février 1988 et dans la capitale, Bakou, en janvier 1990. Après la dislocation de l'Union soviétique en août 1991, l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont devenus des États indépendants. Le 6 janvier 1992, les Arméniens de souche du Haut-Karabakh ont proclamé la

"République du Nagorny Karabakh" - qui n'a été reconnue ni par l'Azerbaïdjan ni par la communauté internationale - et le conflit a désormais pris les dimensions d'une guerre civile.

23. Bien qu'il porte et soit concentré sur un territoire situé à l'intérieur des frontières internationalement reconnues de l'Azerbaïdjan, ce conflit a aussi une dimension externe indubitable qui a pour effet de l'internationaliser. Il est communément admis que la cause des Arméniens du Haut-Karabakh a bénéficié d'un appui économique et militaire considérable de l'Arménie et de la diaspora arménienne ⁵. Aussi peut-on parler d'un conflit opposant le Gouvernement azerbaïdjanais aux "forces arméniennes", cette dernière expression, délibérément ambiguë, désignant les forces arméniennes du Haut-Karabakh mais s'étendant également à leurs alliés - civils arméniens, mercenaires et membres des forces armées arméniennes ⁶. Les résolutions qui ont été adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sur ce sujet rendent compte de la dimension internationale du conflit : évoquant expressément la détérioration des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et les tensions qui en résultent entre les deux républiques, le Conseil de sécurité a prié instamment le Gouvernement arménien "de continuer d'exercer son influence" sur les Arméniens du Haut-Karabakh, et prié instamment "les États de s'abstenir de fournir toutes armes et munitions qui pourraient conduire à une intensification du conflit ou à la poursuite de l'occupation de territoires" ⁷. La dimension internationale du conflit se manifeste également par le blocus économique imposé par l'Azerbaïdjan contre l'Arménie. À cet égard, le Conseil de sécurité, par une déclaration de son Président, s'est déclaré "profondément préoccupé par les effets dévastateurs des interruptions de l'approvisionnement en marchandises et en matériel, notamment en énergie, de l'Arménie et de la région de Nakhitchevan en Azerbaïdjan" et a demandé aux gouvernements des pays de la région "de permettre le libre acheminement des secours humanitaires, et en particulier du combustible" ⁸. Le maintien de ce blocus montre bien que si le cessez-le-feu a mis fin aux combats, de graves tensions n'en persistent pas moins.

24. Au moment où le cessez-le-feu conclu sous l'égide de la Fédération de Russie est entré en application le 12 mai 1994, les "forces arméniennes" étaient maîtresses de l'ensemble du territoire du Haut-Karabakh, à l'exception d'une portion située à l'extrême nord-est de celui-ci, de tous les districts environnants situés à l'ouest et au sud de l'enclave et de certaines portions des districts de Fizouli, Tertter et Agdam à l'est, soit au total quelque 17 à 20 % du territoire de l'Azerbaïdjan. La guerre a ainsi touché une région bien plus vaste et une population bien plus nombreuse que celles du territoire du Haut-Karabakh, qui était le principal enjeu du conflit, contraignant à l'exil près d'un million de personnes - hors des frontières et à l'intérieur de l'Azerbaïdjan et hors des frontières de l'Arménie -, faisant quelque 20 000 à 25 000 morts et d'innombrables blessés, outre un nombre indéterminé, mais non négligeable, de personnes portées disparues ou prises en otage ⁹. La guerre a également fait des ravages sur le plan matériel, les combats se soldant souvent par le pillage et la destruction systématique par le feu des zones conquises ¹⁰.

25. Depuis l'été de 1992, l'OSCE s'emploie à trouver au conflit une solution pacifique sous l'égide des 11 pays membres du Groupe de Minsk, actuellement coprésidé par les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie et la

France ¹¹. Après la conclusion du cessez-le-feu, l'OSCE est convenue, lors du sommet de Budapest réuni en décembre 1994, de mettre en place le moment venu une force de maintien de la paix - une première pour l'Organisation. Cette proposition reste encore à être mise en oeuvre. En attendant, des efforts continuent d'être déployés en vue d'un règlement du conflit.

26. Une proposition présentée aux parties par l'OSCE en septembre 1997 avait fait espérer à la communauté internationale qu'une solution au conflit serait trouvée avant la fin de l'année. L'Azerbaïdjan avait accepté cette proposition et l'Arménie, sous la présidence de M. Levon Ter-Petrossian, l'avait également acceptée, avec des réserves, comme base de futures négociations. Cependant, les changements politiques intervenus en Arménie au printemps de 1998, à savoir la démission de M. Ter-Petrossian et la tenue d'élections présidentielles qui ont fait de l'attitude du Gouvernement à l'égard des négociations de paix une question centrale, ont abouti à l'élection de M. Robert Kotcharian à la présidence du pays. Il importait dès lors que les positions des parties soient clairement définies. C'est dans ce but que des représentants des pays coprésidents du Groupe de Minsk se sont rendus dans la région au milieu du mois de mai, soit quelques jours avant la visite du Représentant du Secrétaire général, et ont constaté qu'il existait des différences considérables dans la manière dont les parties au conflit concevaient le processus de règlement. Un fait encourageant est que les parties ont réaffirmé leur respect du cessez-le-feu et leur volonté de poursuivre les négociations en vue d'un règlement du conflit sous l'égide du Groupe de Minsk. Cependant, contrairement au point de vue optimiste qui s'était dégagé à la fin de 1997, selon lequel des progrès considérables avaient été faits sur la voie de la paix, on s'accordait à estimer, lors de la visite du Représentant, qu'il était impossible de prédire de manière certaine quand et comment le conflit finirait par être résolu. Si, des deux côtés, les initiatives appelant ouvertement à envisager une solution militaire représentent une position minoritaire, elles montrent néanmoins que le risque d'une reprise du conflit armé ne peut être exclu. Il convient de noter que les Présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie se sont tous deux déclarés résolus à régler le conflit par des moyens pacifiques, bien qu'il subsiste des divergences de vues notables quant aux modalités de ce règlement.

27. Certes, le fait que le cessez-le-feu, initialement conclu pour une période de trois mois, soit maintenu depuis quatre ans constitue un résultat appréciable. On est encore loin toutefois d'une solution durable du conflit et de la crise du déplacement de population qui en résulte. Le conflit, en d'autres termes, se trouve dans une phase qui n'est ni de guerre active ni de paix active. On pourrait dire, en quelque sorte, que la pérennité du cessez-le-feu est victime de son propre succès : l'absence de combats semble avoir ôté à la paix son caractère d'urgence. De plus, si le cessez-le-feu a mis fin aux combats de grande ampleur, des accrochages sporadiques continuent d'avoir lieu le long de la frontière.

28. En l'absence d'une solution durable du conflit et compte tenu des incidents qui continuent de se produire dans les zones frontalières, la perspective d'un retour massif des populations déplacées reste elle aussi problématique. Un certain nombre de personnes sont retournées dans leur foyer et ce mouvement se poursuit actuellement dans certaines zones précédemment occupées de l'Azerbaïdjan, les zones "libérées par la guerre". Cependant, le règlement du conflit reste la condition préalable du retour des personnes

déplacées originaires des vastes portions de territoire qui demeurent sous occupation.

C. Caractéristiques du déplacement de population

29. Le déplacement interne de population en Azerbaïdjan, conséquence directe du conflit, s'est opéré en fonction de l'évolution des combats, répondant, comme le conflit lui-même, à des critères ethniques. Une première phase du processus de déplacement, de caractère essentiellement transfrontalier, est intervenue entre 1988 et le début de 1991, lorsque les tensions ethniques ont abouti à un échange massif de population, fondé sur l'appartenance ethnique, entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie : plus de 300 000 Arméniens de souche ont fui l'Azerbaïdjan en direction de l'Arménie, tandis que quelque 185 000 Azéris de souche fuyaient l'Arménie en direction de l'Azerbaïdjan. Au printemps de 1991, le Gouvernement de ce qui était alors la République soviétique d'Azerbaïdjan a mené, avec l'aide des forces soviétiques, une opération qui, sous prétexte de contrôle des passeports intérieurs, a donné lieu au déplacement forcé vers le Haut-Karabakh ou vers l'Arménie d'Arméniens de souche qui vivaient dans plusieurs villages situés à la périphérie de l'enclave¹². Une partie de ces personnes déplacées sont retournées dans leur région d'origine à la fin de 1991 et en 1992.

30. Dès l'automne de 1991, tandis que la violence et les tensions ethniques débouchaient sur un conflit armé interne entre les forces arméniennes du Haut-Karabakh et les forces azerbaïdjanaises, la crise du déplacement de population a elle aussi pris un tournant nouveau pour devenir un problème de caractère essentiellement interne. Une série de violentes offensives qui a permis aux forces du Haut-Karabakh de s'emparer des villes de Khojaly et de Choucha, situées dans l'enclave, au printemps de 1992, et du corridor de Latchine reliant le Haut-Karabakh à l'Arménie, en juin 1992, a provoqué le déplacement massif de populations de souche azéri et kurde, ainsi que de réfugiés meskhets turcophones installés dans ces régions. Les contre-offensives lancées par les forces azerbaïdjanaises à partir de la fin juin 1992 se sont soldées par le déplacement de quelque 40 000 Arméniens de souche. La plus forte vague de déplacements est intervenue en 1993, lorsque les forces arméniennes du Haut-Karabakh ont non seulement récupéré les zones qu'elles avaient précédemment perdues, mais aussi conquis d'importantes portions de territoires situés en dehors de l'enclave et comprenant l'ensemble du district de Latchine reliant le Haut-Karabakh à l'Arménie et la plus grande partie des provinces alentour, peuplées en majorité d'Azéris de souche, entraînant le déplacement de quelque 450 000 à 500 000 personnes. En avril 1994, une nouvelle offensive ayant permis aux forces arméniennes du Haut-Karabakh de s'emparer de territoires situés au nord de l'enclave ainsi que de districts situés au nord-est a entraîné le déplacement de 50 000 autres personnes.

31. L'immense majorité, soit plus de 99 %, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des Azéris de souche. Le restant est constitué de quelque 4 000 Kurdes des districts de Latchine et de Kelbajar ainsi que de quelques centaines de personnes appartenant à divers autres groupes ethniques, des Russes pour la plupart. Selon les statistiques les plus récentes publiées par le Gouvernement azerbaïdjanais, les hommes représentent 47,4 % des personnes déplacées à l'intérieur du pays, contre 52,6 % de femmes.

Les enfants âgés de moins de 17 ans représentent 32 % de cette population, et les retraités 19 % environ ¹³. En ce qui concerne l'activité professionnelle, 40 % des personnes déplacées travaillaient dans le secteur agricole, 6,1 % dans le secteur de l'enseignement, 5,4 % dans le secteur des soins de santé et 4,8 % dans le secteur de la construction; 11,4 % exerçaient diverses autres activités professionnelles, tandis qu'un tiers était sans profession officielle ¹⁴. Le niveau d'instruction de ces personnes déplacées est relativement élevé : 71 % ont suivi, voire achevé, des études secondaires, 10 % ont achevé leurs études supérieures et 10 % ont soit terminé l'enseignement technique soit suivi une ou plusieurs années d'enseignement supérieur ¹⁵.

32. Les personnes déplacées sont disséminées dans les différentes régions du pays. Dans un premier temps, elles se sont installées de manière spontanée, principalement dans les zones urbaines où elles ont trouvé à se loger chez leurs proches ou dans des bâtiments publics tels qu'écoles, dortoirs, instituts techniques et maisons de repos. Cette tendance s'est considérablement modifiée durant l'été de 1993, lorsqu'ont été installés des camps de toile à proximité des villes d'Imichli, Sabirabad et Bilasouvar dans le sud, et d'Agjabedi et Barda dans le centre du pays. La population de ces camps, qui a culminé à plus de 100 000 habitants, s'établit actuellement à quelque 74 000 personnes. Vers la fin de 1993, et surtout en 1994 et 1995, des zones de logements préfabriqués ont été construites avec l'aide d'organismes internationaux. Des wagons de chemin de fer abandonnés continuent en outre de servir d'abris à quelque 4 300 personnes déplacées ¹⁶.

33. Actuellement, un peu plus de la moitié des personnes déplacées dans le pays vivent dans des zones urbaines, en particulier dans la capitale, Bakou, et dans la ville de Soumgait située à proximité, sur la côte est, ainsi que dans les villes de Ganja et de Mingtchevir situées dans le nord du Haut-Karabakh. La tendance des personnes déplacées à opter pour la migration urbaine, en particulier vers la capitale et ses banlieues, laisse à penser que ce pourcentage devrait encore augmenter. On estime que dans les villes d'Imichli et de Beylagan, les personnes déplacées représentent jusqu'à 50 % de la population ¹⁷.

34. Les personnes déplacées vivent souvent dans un milieu qui ne correspond pas à leurs mode de vie et environnement géographique antérieurs. Par exemple, la plupart des travailleurs agricoles vivent dans des zones urbaines ¹⁸. De même, la plupart des personnes déplacées originaires de régions montagneuses ne sont pas installées dans le nord et le sud-est du pays, là où les conditions climatiques ressemblent le plus à celles de leur milieu d'origine. La raison à cela serait la crainte qu'un afflux de personnes déplacées dans ces régions ne compromette l'activité économique de la population locale et ne provoque, de ce fait, des tensions entre les diverses minorités ethniques qui y sont installées ¹⁹.

35. En dépit du bouleversement subi, le sentiment communautaire reste fort parmi les personnes déplacées. Plusieurs bâtiments publics, camps ou autres zones d'installation regroupent de nombreuses personnes déplacées appartenant à la même communauté ou originaires de la même région. Cette concentration a parfois permis de recréer sur place d'anciennes structures communautaires.

Dans un camp situé à proximité de la ville de Barda, par exemple, plus de 6 000 personnes se sont installées et organisées en fonction de leur région d'origine. Cette tendance se manifeste notamment dans le domaine de l'éducation : des systèmes d'enseignement parallèles ont été mis en place pour les élèves et enseignants de chacune des quatre principales communautés représentées dans les camps.

36. Le maintien des anciennes structures communautaires est particulièrement manifeste parmi les personnes déplacées d'origine kurde. Dans le camp d'hiver de Kelbajar, situé sur le terrain d'Auberon, au sud de Barda, et dans le camp d'hiver de Latchine, situé dans le district d'Agjabedi, le Représentant a rencontré des Kurdes de Kelbajar et de Latchine respectivement, qui s'étaient installés sur des terrains correspondant à leur lieu de migration saisonnière habituel. Il s'agit de populations kurdes semi-nomades qui, durant le printemps et l'été, menaient paître leurs troupeaux dans les zones montagneuses entourant les villes de Kelbajar et de Latchine, situées toutes deux entre le Haut-Karabakh et l'Arménie, en territoire aujourd'hui occupé, avant de migrer avec leurs troupeaux vers les zones moins montagneuses du centre de l'Azerbaïdjan durant les mois d'hiver. Des abris (qui, pour les Kurdes de Latchine, consistaient en des sortes de tranchées creusées dans un sol poussiéreux) servant tant à la population qu'au bétail, ainsi que d'autres structures et des cimetières, existaient déjà dans ces régions depuis des années. Le mode de migration traditionnel de cette communauté est bien connu, au point qu'il en a été tenu compte dans le système de distribution des terres aux autorités régionales. Le terrain d'Auberon peuplé par des Kurdes de Kelbajar, par exemple, avait été alloué en 1972 au Comité exécutif de Kelbajar, bien que le terrain se situe en dehors de son district administratif. Lorsque le conflit a éclaté et que ces communautés ont été contraintes au déplacement, l'installation saisonnière des communautés kurdes dans le centre de l'Azerbaïdjan a pris un caractère permanent.

37. Dans toute la mesure possible, les familles déplacées restent regroupées ou s'efforcent de se reformer. Toutefois, les conditions économiques imposent souvent la séparation des familles, les hommes en âge de travailler partant à la recherche de moyens d'existence dans les villes, et même jusqu'en Russie, où il existe des possibilités d'emplois saisonniers.

38. Au sein de la famille, le déplacement influe sur les rôles respectifs dévolus aux deux sexes. Selon la structure familiale traditionnelle en Azerbaïdjan, les hommes sont chargés d'assurer le revenu familial, tandis que les femmes s'occupent de tous les soins du ménage, font la cuisine et élèvent leurs enfants, pouvant en outre exercer une activité économique quelconque. Le déplacement a contraint de nombreuses femmes à assumer de nouvelles responsabilités, ou du moins à contribuer davantage à assurer la subsistance de la famille par suite du décès ou de l'invalidité de leurs parents masculins, ou lorsque ceux-ci sont au chômage.

39. Toutefois, les structures sociales des communautés déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne rendent pas pleinement compte de cette évolution des rôles respectifs des deux sexes. Des différences ont pu être constatées entre les populations déplacées vivant en milieu urbain et dans les zones rurales. En milieu urbain, les groupes de personnes déplacées venues rencontrer le Représentant étaient constitués aussi bien d'hommes que

de femmes; de fait, ce sont généralement les femmes qui exprimaient avec le plus d'assurance et de fermeté les préoccupations de la communauté. À l'inverse, dans plusieurs des camps visités, ce sont surtout, voire exclusivement, des hommes qui se rassemblaient dans des lieux publics pour y rencontrer le Représentant; les femmes ne s'éloignaient pas de la maison, bien que les membres féminins de la délégation aient cherché à s'entretenir avec elles en privé. Même en cas de rassemblements mixtes, les hommes et les femmes formaient des groupes séparés. Dans toutes les régions où il s'est rendu, le Représentant, accompagné de membres féminins de sa délégation, a tenu à s'entretenir directement, souvent séparément, avec des femmes afin de s'informer de leurs problèmes spécifiques et de leur permettre de les exprimer librement.

II. RESPONSABILITÉS ET CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL CORRESPONDANT

A. Le Gouvernement

40. C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de pourvoir aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ce devoir et cette responsabilité sont réaffirmés dans le Principe directeur 3.

41. La prise en compte par le Gouvernement azerbaïdjanais de ses responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées à l'intérieur du pays est reflétée dans le cadre législatif national. Il est à noter, à ce propos, que l'Azerbaïdjan a été le premier État de l'ex-Union soviétique à se doter d'une législation nationale dans le domaine. Bien que la loi sur le statut des réfugiés et des personnes déplacées, adoptée le 29 septembre 1992, ne se réfère pas expressément aux "personnes déplacées à l'intérieur du pays", ces dernières sont couvertes par l'expression "personnes déplacées" qui, selon l'article premier de la loi, désigne entre autres "les personnes qui doivent quitter leur lieu de résidence habituelle pour un autre lieu du territoire de l'Azerbaïdjan".

42. Les personnes visées par la loi bénéficient d'un certain nombre de garanties, notamment : logement gratuit dans un lieu de résidence temporaire assigné; transfert et transport gratuits des biens jusqu'au lieu de résidence temporaire; soins médicaux gratuits dans le lieu de résidence temporaire pour les personnes âgées, les enfants, les personnes nécessiteuses et les familles sans ressources; éducation pour les enfants et les adolescents; possibilité d'achat de produits alimentaires et de produits industriels dans les zones habitées aux mêmes conditions que les résidents permanents; prestations et primes spéciales (non spécifiées); pensions et allocations; exonération du paiement du loyer et des services d'utilité publics (sauf pour les activités industrielles et commerciales); avantages fiscaux; possibilité d'indemnisation pour les dommages matériels et autres causés par le déplacement; choix du lieu de résidence permanente parmi les options offertes par les autorités compétentes, qui doivent prendre en considération le lieu de travail; distribution de terres; et choix du lieu de travail, également parmi les options offertes par les autorités. La loi stipule en outre que les personnes concernées ont les mêmes droits, libertés et devoirs que le reste des citoyens azerbaïdjanais et qu'elles peuvent saisir les instances officielles pertinentes et les organes judiciaires pour faire valoir leurs droits.

Le Principe directeur 1 stipule que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, sur un pied d'égalité, en vertu du droit international et du droit interne, des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays et qu'elles ne doivent faire l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

43. Il était prévu, lorsque la loi a été adoptée en 1992, que celle-ci cesserait de s'appliquer, entre autres, dès que les personnes déplacées à l'intérieur du pays retourneraient dans leur lieu de résidence habituelle, qu'il leur serait proposé un autre lieu de résidence dans la même région sans frais pour elles ou que cinq années se seraient écoulées après l'octroi du statut de personnes déplacées aux intéressés conformément à la loi. Étant donné que beaucoup de ces personnes déplacées sont aujourd'hui déracinées depuis plus de cinq ans et ne peuvent toujours pas retourner dans leur lieu d'origine, en avril 1998 la loi a été modifiée pour permettre la prorogation, sur une base annuelle, du statut en question au-delà de la durée limite de cinq ans ²⁰. Les personnes qui peuvent retourner chez elles continuent à bénéficier des dispositions prévues dans la loi pendant une année.

44. Un autre instrument législatif important est le décret présidentiel sur les droits de l'homme promulgué en février 1998 pour commémorer le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui contient plusieurs dispositions se rapportant aux personnes déplacées ²¹. Aux termes de ce décret, il incombe au Cabinet des ministres de formuler des propositions pour mieux assurer la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux de certains groupes de personnes, y compris les réfugiés et les migrants forcés. Le Ministère des affaires étrangères est chargé de veiller à ce que les instances internationales appropriées soient saisies si les droits des réfugiés et des migrants forcés ont été violés dans le cadre du conflit et d'obtenir le versement d'une indemnisation pour les dommages subis. À cet égard, la loi stipule en outre que les représentants du Gouvernement auprès des instances internationales doivent redoubler d'efforts pour que les personnes déplacées par le conflit puissent être rétablies dans leurs droits.

45. Une réforme du cadre législatif s'impose en particulier pour le système de propiska, ou permis de résidence, qui était en vigueur dans l'ex-Union soviétique et dont il demeure des vestiges. La propiska, qui revêtait la forme d'un visa apposé dans le passeport intérieur, restreignait la personne à un lieu de résidence légale unique et réglementait, ce faisant, de nouveaux aspects de sa vie quotidienne puisqu'il fallait ce visa pour être admis à l'école, travailler, se marier et participer à d'autres aspects importants de la vie du citoyen. La Constitution azerbaïdjanaise a officiellement aboli le système de propiska, mais comme un certain nombre de lois continuent d'y faire référence, à certains égards le système se perpétue. Les restrictions de la liberté de circulation qui en résultent sont particulièrement gênantes pour les personnes déplacées, puisqu'elles leur enlèvent la possibilité de s'installer officiellement dans des lieux autres que ceux auxquels elles ont été initialement assignées et vers lesquels elles souhaiteraient éventuellement migrer à la recherche d'opportunités économiques. Les vestiges du système de propiska en évidence en Azerbaïdjan et dans plusieurs autres pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) sont incompatibles avec le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence consacré dans

l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et reflété dans le Principe directeur 14. Conformément au programme d'action de la Conférence de la CEI sur les migrations forcées et en coopération avec le HCR, l'OSCE et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Gouvernement a entrepris de réformer la législation relative à la propiska, mais il conviendrait d'accélérer le processus pour mieux assurer le respect du droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence.

46. En ce qui concerne le cadre institutionnel, un certain nombre d'organismes gouvernementaux s'occupent des personnes déplacées à l'intérieur du pays. C'est le cas des Ministères de la santé, de l'éducation, du travail et des affaires sociales, ainsi que des commissions parlementaires chargées de la politique sociale et des droits de l'homme, qui prennent en compte les aspects du problème des personnes déplacées relevant de leur domaine d'activité respectif. Les problèmes de ces personnes sont plus spécifiquement traités par le Comité d'État pour les réfugiés et les personnes déplacées, qui est responsable au premier chef de ces populations. Il a été établi dans les régions affectées des antennes locales qui coopèrent étroitement avec les Comités exécutifs, c'est-à-dire les autorités régionales, pour aider directement les personnes déplacées. Chaque Comité exécutif comprend un groupe de travail sur les réfugiés et les personnes déplacées et il est représenté dans chaque camp ou autre lieu où ces personnes sont rassemblées en nombre.

47. Au niveau national, il existe aussi au sein du Cabinet des ministres un département pour les réfugiés et les migrants forcés. Sont représentés au sein du Département et de son groupe de travail d'experts les organismes nationaux qui s'occupent des personnes déplacées, y compris le Comité d'État pour les réfugiés et les personnes déplacées, ainsi que les "pouvoirs exécutifs" (autorités de district) des régions dont les personnes en question sont originaires. Le Département supervise la mise en oeuvre des dispositions de loi relatives aux personnes déplacées. Le Département procède à des inspections sur le terrain et il a des représentants dans les camps de tentes et autres lieux où les populations déplacées sont installées.

48. Un autre organisme officiel important, la Commission de la République sur l'aide humanitaire internationale, coordonne la livraison et la distribution de l'aide humanitaire internationale. La Commission, présidée par le Premier Ministre adjoint Izzet Rustamov, est composée de 16 représentants des organismes officiels concernés (y compris le Cabinet présidentiel, certains ministères, le Comité des douanes et le Comité d'État pour les réfugiés et les personnes déplacées); elle se réunit chaque mois. Un groupe de travail est chargé de mettre en oeuvre les décisions de la Commission et d'assurer la gestion courante des affaires se rapportant à l'aide humanitaire internationale. Chaque membre du groupe de travail assure la liaison avec les organisations internationales et non gouvernementales et coordonne les programmes dans des zones spécifiques du pays. Les membres du groupe de travail effectuent aussi des inspections dans les régions pour surveiller la distribution de l'aide et contrôler l'application des décisions de la Commission sur le terrain.

49. La Commission d'État pour le relèvement et la reconstruction, établie durant l'été de 1996, est présidée par le Premier Ministre adjoint Abid Sharifov. Elle supervise les activités de l'Agence pour le relèvement

et la reconstruction, chargée de coordonner toutes les contributions, tant externes qu'internes, en vue de la reconstruction. Les activités de ces institutions gouvernementales en matière de reconstruction et de relèvement sont exposées de façon plus détaillée dans la section IV.

50. On voit donc qu'il existe une multitude d'organismes gouvernementaux qui s'occupent des personnes déplacées. Mais, compte tenu précisément de cette diversité, un mécanisme de coordination global semblerait nécessaire pour assurer la cohérence et l'exhaustivité dans les actions collectives menées. Selon des représentants du Gouvernement et de la communauté internationale, la création en 1995 de la Commission de la République sur l'aide humanitaire internationale aurait notablement amélioré la coopération au sein du Gouvernement, entre celui-ci et les autorités locales et, surtout, entre le Gouvernement et les organisations d'aide humanitaire et autres donateurs. Les représentants du Gouvernement ont, toutefois, été les premiers à reconnaître la nécessité d'une coordination accrue au sein du Gouvernement et entre les autorités aux niveaux national et local. Un pas important en ce sens a été la mise en place, à partir d'un cadre conçu par l'OIM, d'une commission d'État pour l'élaboration du programme unifié de gestion des migrations, qui recouvre cinq secteurs de programme distincts mais connexes : réfugiés et personnes déplacées; travailleurs migrants; politique et gestion; contrôle aux frontières; et systèmes d'information sur les migrations. Le Représentant a été informé que d'autres propositions visant à améliorer la coordination des activités des divers organes concernés avaient été avancées. Il encourage le Gouvernement à prêter à ces propositions, ainsi qu'à toutes autres idées allant dans le même sens, l'attention qu'elles méritent.

51. Outre ces problèmes de coordination, le Gouvernement a des difficultés à faire face globalement et efficacement au phénomène des personnes déplacées, car il dispose de ressources très insuffisantes par rapport aux besoins considérables résultant d'une crise d'une ampleur et d'une durée exceptionnelles. Par exemple, les familles déplacées ne reçoivent chaque mois du Gouvernement qu'une allocation de 7 000 manats (environ 2 dollars des États-Unis) dite "aide pour le pain", car elle est d'un montant infime par rapport aux besoins essentiels à couvrir.

B. La communauté internationale

52. Le Gouvernement a donc reconnu ses responsabilités vis-à-vis des personnes déplacées, mais comme il est dans l'incapacité de pourvoir comme il conviendrait à leurs besoins, il a sollicité l'aide de la communauté internationale. Les propositions de services des organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs pour venir en aide aux personnes déplacées ont donc été accueillies de bonne foi, comme préconisé dans le Principe directeur 25.

53. Or le corollaire de ce principe est que toutes les autorités concernées autorisent et facilitent le libre passage de l'aide humanitaire et permettent aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et sans entraves aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. À cet égard, il est à noter que les autorités ont refusé à l'Organisation des Nations Unies et à d'autres organisations humanitaires internationales l'accès au Haut-Karabakh et aux territoires environnants occupés depuis 1992. Les représentants

du Gouvernement avec lesquels le Représentant a évoqué la question ont fait valoir qu'en autorisant simplement l'accès des institutions internationales à ces zones, ne serait-ce que pour une mission d'évaluation des besoins, on risquerait de conférer une légitimité internationale aux territoires occupés et, partant, de déroger aux résolutions du Conseil de sécurité affirmant l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan. Cette position concernant l'accès humanitaire aux territoires échappant au contrôle du Gouvernement est radicalement différente de celle prise par le Gouvernement sri-lankais durant la mission du Représentant dans ce pays (voir E/CN.4/1994/44/Add.1). Il faut rappeler que dans les territoires occupés se trouvent des personnes déplacées, d'origine ethnique essentiellement arménienne, venues d'autres régions de l'Azerbaïdjan, et aussi des personnes d'origine ethnique arménienne résidant dans l'enclave qui ont été déplacées au début du conflit et qui sont revenues depuis. Même si certaines organisations internationales extérieures au système des Nations Unies ont réussi à tourner la décision du Gouvernement en accédant aux territoires occupés par l'Arménie, en l'absence d'accès international sans entraves à ces zones il n'est pas possible d'avoir une idée claire de la nature et de l'ampleur des besoins en matière d'aide humanitaire et pour la reconstruction. Le Ministre des affaires étrangères, tout en reconnaissant la nécessité d'évaluer les besoins dans les territoires occupés, a estimé qu'il ne devrait être procédé à cette évaluation qu'une fois la paix obtenue. De toute manière, il faudrait selon lui de huit à douze mois encore pour réunir les autres conditions préalables jugées nécessaires pour pouvoir organiser une mission d'évaluation des besoins, à savoir mettre en place la force de maintien de la paix autorisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et obtenir des progrès mesurables s'agissant de la mise en oeuvre d'un accord de paix. La question de l'évaluation des besoins dans les territoires occupés reste fondamentale pour trouver des solutions au problème des personnes déplacées à l'intérieur de l'Azerbaïdjan.

54. Dans tout le reste du pays, il semble que les organisations internationales aient pu, comme le prescrit le Principe directeur 26, opérer en étant respectées et protégées et qu'elles ne fassent l'objet d'aucune attaque ou autre acte de violence.

55. Toutefois, les organisations humanitaires internationales qui essaient d'aider les personnes déplacées se sont heurtées à d'autres difficultés, d'ordre opérationnel. Les ONG notamment sont tenues d'opérer dans les limites d'un cadre juridique et administratif qui les empêche d'agir efficacement et de tirer pleinement parti de leurs capacités. Ces organisations sont assujetties à un processus d'enregistrement obligatoire compliqué et peu transparent ainsi qu'à des redevances élevées. Il est important de créer un climat opérationnel qui soit plus propice à l'action des ONG en Azerbaïdjan, non seulement pour faciliter le travail des ONG elles-mêmes, mais aussi dans l'intérêt des organisations internationales qui sont les partenaires des ONG pour l'exécution des programmes. Dans le cadre du suivi de la Conférence de la CEI sur les migrations, le HCR (en coopération avec l'Open Society Institute et l'International Centre for Not for Profit Law de Washington) a aidé le Gouvernement à élaborer une nouvelle loi régissant les activités des ONG qui soit conforme aux principes et aux pratiques communément acceptés ailleurs. Cette loi devrait définir les types d'associations et de fondations pouvant être considérées comme des oeuvres de bienfaisance, arrêter les procédures d'enregistrement de ces oeuvres et leur réglementation et préciser

les responsabilités du Gouvernement vis-à-vis des ONG. Le Gouvernement est vivement encouragé à faire en sorte que la loi soit promulguée sans délai et dûment appliquée. Cette initiative faciliterait et encouragerait beaucoup l'action des ONG, qui à leur tour pourraient aider le Gouvernement à faire face au problème des personnes déplacées.

56. Jusqu'à une date récente, la politique des donateurs et, en particulier, des États-Unis freinait elle aussi les efforts menés, aux niveaux national et international, pour faire face aux besoins humanitaires des personnes déplacées. Plus précisément, l'article 907 de la Freedom Support Act (loi en faveur de la liberté) de 1992 interdisait toutes les formes d'aide de gouvernement à gouvernement, y compris l'aide humanitaire. Cette interdiction a particulièrement pénalisé le secteur de la santé publique, mais d'autres secteurs d'activité ont aussi été touchés²². L'article 907 a en effet limité le champ d'action des ONG internationales financées par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et entravé aussi les efforts visant à renforcer la capacité du Gouvernement azerbaïdjanais à mieux faire face par lui-même aux besoins humanitaires, d'où la crise actuelle²³. On notera, cependant, qu'il a été apporté récemment à l'article 907 des modifications, de sorte que rien n'empêche plus de fournir une aide humanitaire au Gouvernement et que des activités en vue de renforcer la démocratie et de réformer l'économie sont prévues. Le Représentant a été informé que suite à ces changements bienvenus, les États-Unis étaient désormais les principaux fournisseurs d'aide humanitaire et que leurs contributions dans ce domaine étaient en augmentation. Cette évolution est particulièrement importante à un moment où d'autres membres de la communauté des donateurs ont tendance à réduire les contributions destinées à l'aide humanitaire de base, au profit de projets de développement et de réinstallation.

57. Plusieurs années après la phase initiale d'"urgence" du phénomène des personnes déplacées, les priorités des donateurs et, par extension, des organisations internationales et des ONG montrent en effet qu'il y a eu une réorientation au détriment de l'aide humanitaire de base et au profit des projets de développement, de reconstruction et de réinstallation; faute de financement, un certain nombre d'organisations internationales et d'ONG ont par exemple restreint ou annulé leurs projets ou activités d'aide d'urgence. Cependant, compte tenu de la situation sur le terrain, une réorientation complète de l'approche suivie semble prématurée, comme explicité dans la section ci-après.

III. SITUATION ACTUELLE DES PERSONNES DÉPLACÉES

58. Pour les personnes déplacées, la protection et l'aide sont une nécessité et un droit. Contrairement à ce qui se passe souvent ailleurs, en Azerbaïdjan le sentiment de solidarité entre les personnes déplacées et les autorités est tel que les premières ne sont pas considérées par les secondes comme des "adversaires" contre lesquelles il faudrait lutter. Apparemment, la vie et la sécurité physique des personnes déplacées ne sont pas menacées et ces personnes jouissent des garanties de protection prévues dans les Principes directeurs 10 à 13.

59. Ce devoir de protection n'est pas limité, toutefois, à la sécurité physique, car il englobe l'ensemble des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques consacrés dans le cadre juridique international en matière de droits de l'homme. La protection s'étend, par exemple, aux droits à l'alimentation, à un abri, à des soins de santé, à l'éducation et à l'emploi. En Azerbaïdjan, les représentants du Gouvernement, au niveau national ou local, que le Représentant a rencontrés ont soutenu ce point de vue, tout en reconnaissant qu'il y avait encore des besoins importants dans ces différents domaines.

60. Le Principe directeur 18, relatif au droit à un niveau de vie suffisant, dispose qu'au minimum, quelles que soient les circonstances et sans discrimination aucune, les autorités compétentes assureront aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettront d'y accéder en toute sécurité : aliments de base et eau potable; abri et logement; vêtements appropriés; et services médicaux et installations sanitaires essentiels. Il est apparu clairement au Représentant, durant sa mission, qu'il y a encore énormément à faire sur tous ces plans, de même qu'en matière d'éducation et de création d'activités rémunératrices, comme il est expliqué ci-dessous.

Aliments de base et eau potable

61. Il ressort de deux enquêtes effectuées en 1996 que la majorité des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont surtout besoin d'une aide alimentaire ²⁴. Cela vaut particulièrement dans les zones rurales où, compte tenu des possibilités limitées d'activités rémunératrices, la population a particulièrement besoin d'aide. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), un ménage jouit de la sécurité alimentaire quand "il a accès, à tout moment, grâce à une production familiale ou à son pouvoir d'achat, à des aliments, en quantité suffisante et d'une qualité et d'une acceptabilité adéquates, nécessaires pour maintenir en bonne santé tous les membres du ménage ²⁵. Il y a des années que beaucoup de familles déplacées, pourtant, ne jouissent toujours pas de la sécurité alimentaire. Selon une enquête faite par l'Organisation internationale de perspective mondiale au printemps 1998, le problème est particulièrement aigu dans les districts de Barda, d'Ogouz et d'Ujar ²⁶. Dans les régions reculées, l'insécurité alimentaire est plus grande en partie à cause des opportunités économiques limitées. Dans les zones rurales en général, les terres auxquelles les personnes déplacées ont accès sont généralement de trop mauvaise qualité pour permettre l'autosuffisance, malgré l'appui fourni par plusieurs organisations pour développer les cultures maraîchères. Dans un camp, par exemple, les personnes déplacées ont expliqué qu'elles ne pouvaient cultiver que des oignons. L'aide alimentaire apportée par les organisations internationales couvre en principe 50 % des besoins nutritionnels, étant entendu que les produits ainsi fournis - farine, huile et légumineuses (graines de qualité comestible telles que pois, haricots, lentilles, etc.) - seront complétés si possible par les personnes déplacées avec des légumes et de la viande, et aussi grâce à l'allocation pour le pain versée par le Gouvernement. Toutefois, à en juger par les taux de malnutrition élevés constatés en particulier parmi les enfants et les personnes âgées, il semble que les besoins des personnes déplacées en matière d'aide alimentaire ne soient pas bien couverts ²⁷.

62. Le PAM, qui est le principal intervenant dans le domaine, fournit actuellement une aide alimentaire à quelque 200 000 personnes, soit 68 % des personnes déplacées qui reçoivent une aide sous cette forme. Ces chiffres sont en hausse significative depuis que le PAM a pris en charge les 90 000 personnes déplacées affectées par l'interruption, à la fin de 1997, du programme de distribution d'aide alimentaire assuré par l'organisation CARE. Il est prévu de mettre fin aussi aux programmes d'aide alimentaire d'autres organisations, notamment celui de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dont bénéficient 34 000 personnes déplacées dans les camps du sud du pays et qui devrait cesser en 1998, mais on voit mal qui assumera dorénavant les responsabilités correspondantes. Jusqu'à présent, le Gouvernement comptait sur le PAM, mais ce dernier est lui-même confronté à de telles difficultés financières qu'il ne pourra peut-être pas pourvoir en 1999 aux besoins des populations dont il a la responsabilité dans le domaine de l'aide alimentaire, et encore moins, a fortiori, prendre en charge d'autres personnes.

63. Les personnes déplacées ont besoin en permanence d'une aide pour faire face à leurs besoins essentiels en matière alimentaire. Cette aide ne doit d'ailleurs pas nécessairement consister en dons, et elle peut prendre la forme de programmes "vivres contre travail" du moins pour la grande majorité des personnes déplacées qui peuvent et veulent sincèrement travailler. Les programmes "vivres contre travail" sont un moyen de pourvoir aux besoins des personnes déplacées non seulement en matière alimentaire, mais aussi, comme on verra plus loin, en matière de logement, de santé et d'éducation, tout en assurant à ces personnes une formation et un travail utile.

64. Des efforts ont été faits pour associer les bénéficiaires à la mise au point du programme d'aide alimentaire. C'est pour tenir compte, par exemple, des suggestions des bénéficiaires de l'aide que le PAM a modifié la composition des colis d'aide alimentaire, en remplaçant les petits pois par des haricots blancs. Aux termes du Principe 18, des efforts particuliers devraient être faits pour assurer la pleine participation des femmes à la planification et à la distribution des fournitures de première nécessité, y compris les aliments. Dans le cadre du suivi de la Conférence mondiale sur les femmes de Beijing, le PAM s'est fixé pour objectifs d'associer davantage les femmes à la prise des décisions et d'élaborer des programmes prenant davantage en compte les problèmes spécifiques des femmes. À ce sujet, on notera que le PAM a pour politique de distribuer l'aide alimentaire directement aux femmes et que son partenaire pour l'exécution des projets, l'Organisation internationale de perspective mondiale, a pour pratique de veiller à ce que certaines de ses représentantes soient présentes lors de la distribution des aliments. D'après les réponses fournies par les organisations internationales et les femmes déplacées elles-mêmes aux questions du Représentant, il semble que les problèmes de violence ou d'exploitation sexuelles auxquels donne souvent lieu la distribution des secours ne se soient pas posés en Azerbaïdjan.

65. En ce qui concerne l'accès des personnes déplacées à l'eau potable, force est de noter que l'approvisionnement en eau de la population en général est limité et souvent incertain. L'approvisionnement est globalement meilleur dans les villes, mais dans les bâtiments publics délabrés où beaucoup de personnes déplacées sont hébergées en zone urbaine l'eau fournie est de

qualité médiocre. Les projets de remise en état de ces bâtiments englobent la réfection des canalisations, mais là où ce type de projet n'est pas encore prévu le problème de la qualité de l'eau restera posé. Dans les zones rurales aussi, les organisations humanitaires et les autorités s'attachent à assurer l'approvisionnement en eau potable, notamment en construisant des puits ou en installant des réservoirs d'eau dans les camps et autres lieux d'établissement. Mais comme la demande est grande, beaucoup de personnes déplacées sont encore dans le besoin. Le manque d'eau salubre pour la consommation ou autres usages a été souvent évoqué par les personnes déplacées dans certains camps et autres lieux d'établissement où le Représentant s'est rendu. Les puits existants sont souvent inadéquats à divers titres. Dans un camp qu'a visité le Représentant, la profondeur du puits ne dépassait pas deux mètres semble-t-il. Dans le camp d'hiver de Latchin, où il n'y a que deux puits artisanaux, il faudrait poser une canalisation pour assurer aux personnes déplacées un accès approprié à l'eau. Vu la situation, le Gouvernement et les organisations internationales devraient s'attacher à identifier, ensemble, les sites où l'accès à l'eau potable devrait être amélioré en priorité.

Abri et logement

66. Selon les fonctionnaires du Département des réfugiés et des personnes déplacées, c'est dans le domaine du logement que les besoins essentiels des réfugiés par rapport à ceux des personnes déplacées sont les plus différents. Alors que presque tous les réfugiés venus d'Arménie ont trouvé un hébergement permanent, la plupart des personnes déplacées dans le pays occupent depuis plus de cinq ans des abris provisoires extrêmement rudimentaires, à savoir des tentes, des wagons de chemin de fer ou des bâtiments publics.

67. Les personnes déplacées encore hébergées sous des tentes souvent en mauvais état seraient dans la situation la plus difficile. Ces tentes ne fournissent pas en effet une protection suffisante contre les rigueurs de l'hiver²⁸ et comme l'a constaté le Représentant lors de sa visite à la fin de mai, l'été la chaleur y est étouffante. De plus, en raison du niveau de la nappe phréatique il y avait des problèmes d'infiltration d'eau dans un certain nombre de tentes et d'abris temporaires qu'a vus le Représentant.

68. Bien que les bâtiments publics, dans lesquels seraient logées, selon les estimations, 50 % des personnes déplacées, fournissent une structure d'hébergement plus permanente, ce type d'abri n'est pas exempt de graves défauts. Dans les locaux qu'a visités le Représentant, et qui seraient représentatifs de l'ensemble, l'espace est très restreint et des familles élargies sont hébergées dans une pièce unique, initialement conçue pour un étudiant fréquentant l'université ou une école technique. Dans les bâtiments publics visités dans le district de Xatai, près de Bakou, sept à huit personnes en moyenne occupent une pièce de 9 à 12 m²; dans les locaux visités dans le district de Binagady, il est alloué une pièce pour cinq à six personnes. Les pièces en question étaient dépourvues de porte, d'où d'éventuels problèmes de promiscuité et d'insécurité. Dans les cuisines communes, où une vingtaine de familles se partageaient une seule cuisinière à gaz, il y aurait eu des cas d'intoxication par le gaz et d'autres problèmes de sécurité. Dans l'ensemble des bâtiments, les fils électriques étaient dénudés et le système surchargé, avec de multiples branchements de fortune.

Les entrées et les cages d'escaliers étaient sombres, ce même dans la journée, lorsque le Représentant s'y est rendu. En outre, bien que le Représentant ait vu ces bâtiments au début de l'été, l'absence souvent de vitres et les trous observés dans les murs et les toits laissent penser que les bâtiments ne sont pas bien isolés pour l'hiver et ne fourniront pas une protection suffisante contre les vents violents qui soufflent en général, à cette saison, à Bakou et aux alentours. Des problèmes de plomberie et des traces de dégâts des eaux étaient évidents et les installations sanitaires étaient tout à fait inadéquates, ce qui risquait de favoriser la propagation des maladies.

69. Face à ces problèmes, des efforts importants sont actuellement faits pour améliorer les conditions d'hébergement des personnes déplacées. Le projet de rénovation des bâtiments publics exécuté par le HCR en collaboration avec plusieurs ONG internationales est axé sur les quatre objectifs suivants : isolation et préparation pour l'hiver, y compris la réparation des toits non étanches et des trous dans les murs et la pose de vitrages et d'éléments isolants; sécurité des installations électriques, en installant de nouveaux câbles, des disjoncteurs, des fils électriques en nombre suffisant et un éclairage approprié, ainsi qu'en sensibilisant les occupants aux problèmes de sécurité; amélioration des systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation; et création de logements séparés, par la pose de cloisons en contreplaqué, de portes et de serrures. Le Représentant a eu l'occasion de visiter plusieurs bâtiments rénovés par l'organisation Mercy Corps International dans le cadre du projet du HCR mentionné et il a été frappé par l'amélioration des conditions de vie en résultant. Il lui est apparu aussi que les personnes déplacées étaient elles-mêmes fières de la remise en état des bâtiments, car elles avaient organisé un système d'équipes d'entretien par roulement. Le projet a eu une autre retombée positive en ce sens qu'on a pu identifier parmi les personnes déplacées des entrepreneurs, auxquels une part importante des travaux de rénovation a pu être confiée; ces personnes ont pu ainsi non seulement se procurer des revenus, mais aussi acquérir un savoir-faire qui continuera d'être utile tant que les activités de reconstruction et de rénovation seront poursuivies.

70. Un autre projet parrainé par le HCR, dit "Limestone Shelter" ("logements en mortier"), pour lequel les entrepreneurs sont encouragés à employer des personnes déplacées, a eu les mêmes retombées positives; il donne en effet aux personnes déplacées la possibilité de travailler et d'acquérir un savoir-faire. Ce projet, comme celui parrainé par l'USAID pour la construction de logements en pisé, vise à fournir aux familles déplacées en milieu rural un logement individuel temporaire de type simple, mais relativement durable. Sur la base des enquêtes pour l'évaluation des besoins menées par l'organisation Relief International, on s'attache à ce que les personnes déplacées vivant dans les conditions les plus difficiles soient relogées en priorité. Le Représentant a eu l'occasion d'inspecter des logements en mortier et en pisé. Ces logements, parfois regroupés en petits ensembles, hébergent souvent des familles élargies et comprennent des petits jardins potagers prospères, pour lesquels le HCR fournit des semences et des outils.

71. Les conditions d'hébergement des personnes déplacées ont été nettement améliorées - ce qui était une nécessité impérieuse - grâce au projet de rénovation des bâtiments publics et de construction de logements en mortier et en pisé. Après avoir constaté en personne qu'on pouvait très nettement

améliorer les conditions de vie temporaires des personnes déplacées à un moindre coût, et souvent avec d'autres retombées positives, à savoir créer des activités génératrices de revenu, favoriser l'acquisition d'un savoir-faire et soutenir le moral des personnes déplacées, le Représentant considère que les conditions d'hébergement catastrophiques dans lesquelles demeurent les très nombreuses personnes déplacées qui n'ont pas encore bénéficié des programmes mentionnés peuvent difficilement être tolérées. Étant donné que pour la plupart des personnes déplacées les perspectives d'un retour imminent sont faibles, il faut assurer au minimum à ces personnes des conditions d'hébergement temporaire décentes. Cela implique un appui financier accru des donateurs internationaux et, si possible, du Gouvernement.

72. Pour améliorer les conditions d'hébergement comme pour pourvoir à tous les autres besoins, il est indispensable de consulter les intéressés eux-mêmes. Durant la visite du Représentant il a été évoqué deux exemples dans ce domaine qui soulignent l'importance de procéder ainsi. Le premier est celui du camp d'hiver de Latchin où, comme il a été dit plus haut, des Kurdes semi-nomades déplacés de la région de Latchin ont trouvé un abri dans des cavernes souterraines dans les zones où ils passent traditionnellement l'hiver. Lorsque cette communauté kurde a été forcée, du fait de son déplacement, de demeurer toute l'année dans ces abris, on a construit pour eux en grand nombre des maisons préfabriquées dans le cadre d'un projet international. Cependant, ces maisons restent aujourd'hui en grande partie vides parce que les occupants auxquels elles étaient destinées n'avaient nullement l'intention de quitter leurs abris traditionnels, délibérément aménagés tout près des pâturages de leurs troupeaux. Même si ces cavernes n'avaient pas été conçues comme des abris permanents et nécessitaient certaines réparations, le fait que leurs occupants aient préféré y demeurer, près de leurs pâturages, est une leçon de prudence, à savoir que des structures élaborées et coûteuses ne répondent pas nécessairement aux besoins et aux préférences des gens auxquels elles sont destinées.

73. Le second exemple est celui des milliers de personnes déplacées qui ont trouvé un abri de fortune dans des wagons de chemin de fer abandonnés. Ces structures sont loin d'être adéquates, dans le sens que tout comme les tentes les wagons sont mal isolés du vent et du froid et qu'il y fait une chaleur suffocante en été. Cependant, les personnes installées dans l'un de ces wagons avec lesquelles le Représentant a pu s'entretenir, dans la région de Barda, étaient réticentes à changer de mode d'hébergement si on leur en donnait le choix. Dans leur cas, la raison tenait moins au type de logement proposé qu'à son emplacement, à plusieurs kilomètres du marché tout proche des wagons où la plupart des gens avaient une activité. Étant donné que ces personnes préfèrent demeurer dans des wagons plutôt que d'être relogées loin des centres d'activité économique, il serait peut-être plus judicieux de s'efforcer d'améliorer, d'une manière ou d'une autre, leur cadre de vie actuel.

74. Une possibilité en ce sens a été évoquée par plusieurs représentants du Gouvernement et par certaines ONG internationales (mais, il convient de le souligner, par aucune des personnes déplacées qu'a rencontrées le Représentant) : la construction ou l'installation d'une cloison dans les pièces uniques où vivent la plupart des familles déplacées. L'idée semble intéressante compte tenu des usages culturels, qui veulent que les adolescentes et les femmes célibataires dorment dans d'autres pièces que les hommes de la famille. Les représentants du Gouvernement ont noté que, compte tenu de ces traditions culturelles, même les familles les plus pauvres

disposeraient d'un logement de deux pièces. Dans le wagon occupé par une famille à qui le Représentant a rendu visite, l'organisation OXFAM avait fait installer une cloison. D'autres organisations avec lesquelles le Représentant a évoqué le problème ont dit n'avoir pas pu agir faute de ressources. De son côté, le HCR a répondu, assez raisonnablement, qu'il serait prêt à prendre en considération cette suggestion, parmi d'autres, en vue d'améliorer les conditions d'hébergement et à consacrer davantage de ressources à l'hébergement des personnes déplacées si les autorités voulaient bien considérer un plus grand nombre de celles-ci comme des "résidents de longue durée" ayant droit à autre chose qu'un abri de nature strictement temporaire en prévision d'un retour anticipé.

Vêtements appropriés

75. En ce qui concerne les besoins en matière de vêtements, il faut rappeler que comme la mission s'est déroulée durant la belle saison il était difficile de déterminer ce qui était nécessaire. Mais vu le chauffage déficient dans les tentes, les autres structures d'hébergement temporaire et les bâtiments publics qui n'ont pas encore été rénovés, il semble que des vêtements chauds pour l'hiver soient requis en très grand nombre. Il faudrait également fournir des chaussures appropriées, car en dehors des mois d'été le sol dans les endroits qu'occupent les personnes déplacées en milieu rural serait particulièrement boueux. Un membre d'une organisation humanitaire a rapporté qu'il n'était pas rare de voir des enfants pieds nus ou en chaussettes dans la boue et la neige fondue omniprésentes durant les mois d'hiver.

Services médicaux et installations sanitaires essentiels

76. L'état de santé des personnes déplacées à l'intérieur de l'Azerbaïdjan s'est généralement dégradé depuis le déplacement. Une enquête nationale sur la santé et la nutrition effectuée en 1996 a fait ressortir des taux de malnutrition chronique élevés parmi les enfants et les personnes âgées et une forte incidence d'anémies et de déficiences en iode ²⁹. Les autres principaux problèmes de santé, surtout dans les camps, étaient la gale - en particulier chez les enfants -, d'autres affections dermatologiques, les affections respiratoires, le paludisme, la diarrhée et l'avitaminose A.

77. Le déplacement a aussi créé des problèmes de santé mentale. Le stress psychologique des personnes déplacées n'est pas seulement dû au conflit; il est aussi induit par la promiscuité et la misère dans lesquelles beaucoup de ces personnes doivent vivre, ainsi que par leurs sentiments d'isolement et d'incertitude quant à l'avenir. À ce propos, les personnes déplacées qui voient leurs espoirs d'un retour imminent systématiquement déçus subissent un stress psychologique qu'on ne peut sous-estimer; des membres des organisations humanitaires internationales ont d'ailleurs noté une détérioration notable de l'état de santé mentale des personnes déplacées depuis le blocage du processus de paix au début de 1998. Selon des ONG locales, l'incertitude actuelle quant à la poursuite de l'aide humanitaire internationale aurait induit un stress psychologique supplémentaire pour les personnes déplacées. Le Principe directeur 19 dispose qu'au besoin, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays doivent avoir accès à des services d'assistance psychologique et sociale.

78. Des efforts particuliers s'imposent pour pourvoir aux besoins psychologiques des enfants déplacés de même qu'à tous leurs autres besoins, comme le prévoit le Principe directeur 4. Plusieurs organisations internationales et des ONG locales ont fait de gros efforts pour prendre en compte les besoins psychosociaux des enfants déplacés à l'intérieur de l'Azerbaïdjan. Un exemple probant en est le programme de l'UNICEF, dans le cadre duquel 300 personnes déplacées ont été formées à l'action sociale afin qu'elles puissent dispenser un enseignement élémentaire à quelque 4 000 enfants déplacés et assurer leur réadaptation psychosociale. Comme ce programme est réalisé en concertation avec le PAM, les travailleurs sociaux qui y participent ont non seulement une formation et un travail valable, mais reçoivent aussi une aide alimentaire en échange de leur travail; il est également distribué des biscuits aux enfants.

79. Il est prévu en outre dans les Principes directeurs qu'une attention particulière devrait être accordée aux besoins des femmes dans le domaine de la santé, notamment en matière de reproduction, ainsi qu'à la prévention des maladies contagieuses et infectieuses, y compris le VIH/sida. En Azerbaïdjan, les femmes et les hommes qui ont été déplacés ont besoin de contraceptifs, surtout à des fins de planification familiale³⁰. Il a en même temps été mis en place des programmes visant à pourvoir aux besoins spécifiques des femmes en matière d'information sur la santé et de services de santé, en particulier dans les domaines de la santé gynécologique, de la maternité sans risques et de l'allaitement.

80. Face aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'action de la communauté internationale vise aussi à renforcer les capacités nationales et locales. Cet objectif paraît encore plus prioritaire vu la tendance de plus en plus nette à un désengagement, au niveau international, vis-à-vis des besoins essentiels à pourvoir. Il serait donc tout à fait judicieux, d'un point de vue coût-efficacité, d'impliquer davantage les professionnels de santé locaux, y compris les nombreuses personnes déplacées qui exerçaient la profession médicale ou une autre activité en relation avec la santé avant leur déplacement; cette approche présente aussi l'avantage de tenir les médecins et autres professionnels de la santé qui ont été déplacés dûment informés des évolutions dans le domaine des soins de santé, de préserver et de développer leurs compétences et de leur procurer un revenu, soit sous forme de rémunération, soit en nature dans le cadre de programmes "vivres contre travail". Dans les camps du sud du pays gérés par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il a été demandé aux médecins et au personnel infirmier déplacés d'assurer des soins de santé primaires aux occupants des camps. Le programme de formation de formateurs pour l'éducation sanitaire, parrainé par le Comité international de secours, mérite également d'être mentionné; dans le cadre de ce programme, il est dispensé chaque semaine des informations sur la santé génésique et la santé en général à des groupes de femmes dans plus de 40 sites où vivent des personnes déplacées³¹. Le HCR, dans le cadre de son programme de santé génésique et de planification familiale, a choisi d'associer chacun de ses partenaires chargés de l'exécution des projets à une ONG locale, en vue de contribuer à renforcer la capacité opérationnelle de ces dernières.

81. Outre la formation dispensée et les compétences fournies, il faut parfois renforcer les capacités locales en matière de soins de santé en améliorant les infrastructures et en fournissant du matériel. Dans le camp d'hiver de Latchin, dans le district d'Agjabedi, le dispensaire construit par les autorités locales à l'intention de plusieurs milliers de personnes déplacées résidant dans le camp est inachevé : le bâtiment - que le Représentant n'a pas vu en personne - ne comprendrait que des piliers et un toit, mais pas de murs. Le Représentant, sachant qu'un programme de rénovation des bâtiments publics était conduit sous l'égide du Comité international de secours, a évoqué le problème avec le représentant du Comité qui l'accompagnait lors de sa visite du camp; il a été heureux d'apprendre qu'il était tout à fait envisageable, dans le cadre de ce programme, d'achever la construction du dispensaire. L'information a été communiquée aux autorités locales, qui s'en sont félicitées; il reste à espérer que ces déclarations aient été concrétisées depuis. À Hordiz, dans le district de Fizuli, où les personnes déplacées ont commencé à revenir (voir plus bas, sect. IV), le Représentant a vu l'hôpital local qui a été reconstruit et remis en état, mais qui, comme l'a souligné le Directeur de l'établissement, manque de matériel médical, de lits et autres fournitures. Le PNUD lui a fait savoir que la liste du matériel nécessaire avait déjà été établie et communiquée aux donateurs, qui avaient répondu en fournissant certains médicaments essentiels. Il était clair cependant qu'il manquait encore certains équipements de base.

82. S'il est évident que la communauté internationale doit continuer à appuyer le renforcement des capacités, au niveau national et au niveau local, en termes de compétences, d'infrastructures et de matériel pour les soins de santé, il appartient aussi aux autorités nationales et locales d'agir de leur côté pour veiller à ce que le principe du libre accès aux services de santé publique soit respecté dans la pratique. Un certain nombre de personnes déplacées ont fait savoir qu'elles n'avaient pas pu obtenir de soins médicaux sans payer. Bien que cette pratique ne soit pas officiellement admise et que la législation nationale essaie même d'y parer (voir plus haut, sect. II), les autorités nationales et locales pourraient sans doute faire plus pour y mettre fin. Le Principe directeur 19 dispose que toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui sont blessées ou malades, ainsi que celles qui sont handicapées, doivent recevoir, dans toute la mesure possible et dans les meilleurs délais, les soins médicaux et l'attention dont elles ont besoin, sans distinction aucune fondée sur des motifs extramédicaux.

83. L'accès aux services médicaux peut aussi être rendu difficile du fait de problèmes d'accessibilité physique, en particulier dans les zones distantes des centres urbains. Il a été organisé des antennes médicales mobiles qui rendent visite aux personnes déplacées, mais comme l'a noté le Ministre adjoint de la santé elles ne peuvent pas atteindre toutes les personnes qui ont besoin de leurs services. La fréquence des visites varie et il a été constaté que certaines communautés ne recevaient jamais de visites ³². Même en milieu urbain, l'accès physique aux soins médicaux peut être difficile. Des femmes déplacées hébergées dans l'un des bâtiments publics que le Représentant a visités, dans le district de Xatai près de Bakou, ont dit qu'il fallait un dispensaire en bonne et due forme pour assurer aux personnes occupant les bâtiments publics en question les soins les plus élémentaires. Elles réclamaient au minimum l'installation d'une ligne téléphonique collective pour pouvoir alerter les services médicaux en cas d'urgence.

Cette dernière suggestion, qui implique des coûts d'installation et d'entretien réduits, mériterait d'être retenue du fait de ses retombées positives importantes s'agissant de la prise en compte des besoins médicaux des personnes déplacées. Les représentants du Gouvernement auxquels le Représentant a transmis ce vœu ont réagi de façon positive et dit que le nécessaire serait fait. Il conviendrait qu'une antenne médicale mobile puisse se rendre une fois par mois auprès de chacune des communautés de personnes déplacées sur l'ensemble du territoire.

84. L'insuffisance des systèmes d'assainissement est l'une des principales causes à l'origine des problèmes de santé des personnes déplacées. Dans beaucoup de régions, les systèmes d'assainissement doivent être améliorés, mais ils sont particulièrement déficients ou mal entretenus dans les lieux où des personnes déplacées ont trouvé abri et sont installées, en raison du surpeuplement et du fait que ces installations sont vues comme "temporaires". Après des années de déplacement, beaucoup de personnes sont toujours privées d'installations adéquates pour la toilette. Dans un camp de la région de Barda administré par les autorités locales depuis le retrait du Croissant-Rouge turc, qui l'avait créé, chacun des 6 000 occupants du camp a droit une fois par semaine à une douche de 15 minutes dans une salle de bains collective et selon un horaire préétabli. Les occupants du camp ont toutefois informé le Représentant qu'une fois le moment venu pour prendre leur douche, souvent l'eau manquait. Et même quand l'approvisionnement en eau était suffisant, des problèmes d'évacuation d'eau étaient évidents dans la partie des sanitaires réservée aux hommes. Dans ce même camp, le puits ne dépasse pas 2 mètres de profondeur et l'incidence de la gale et de la diarrhée est particulièrement forte.

85. Dans un autre camp placé sous la responsabilité des autorités, dans la région d'Agjabedi, des problèmes d'approvisionnement en eau ont également été mentionnés. À l'évidence, il y avait des problèmes pour l'enlèvement des ordures, car il y avait au milieu de plusieurs habitations une parcelle de terrain jonchée de débris. Outre que cette situation crée des conditions insalubres pour la population du camp dans son ensemble, d'autres problèmes sont aussi posés. Une femme a expliqué que sa famille n'avait toujours pas d'abri parce que le lot qui lui avait été attribué était situé sur le terrain en question. Des personnes déplacées ont dit que les autorités du camp avaient pris des dispositions pour le ramassage systématique des ordures, mais qu'en pratique l'enlèvement des déchets était irrégulier et que pas grand-chose n'avait été fait pour régler le problème de la décharge sauvage.

86. Des efforts visibles ont toutefois été faits ailleurs pour prendre en compte les problèmes d'assainissement. L'amélioration des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement est une composante essentielle du programme de rénovation des bâtiments publics supervisé par le HCR. Des latrines ont été installées pour les personnes déplacées qui vivent dans les wagons de chemin de fer à Barda. Dans les camps du sud du pays gérés par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, un projet d'adduction d'eau et d'assainissement a permis de fournir aux occupants des camps environ 20 litres d'eau potable par jour et suffisamment d'eau pour des douches chaudes hebdomadaires, ainsi qu'une latrine pour 20 personnes qui est nettoyée quotidiennement et vidée chaque mois. Il est également prévu dans le cadre de ce programme, pour développer les capacités locales, de sensibiliser

et d'informer les occupants des camps et les autorités locales afin qu'ils prennent eux-mêmes en charge le système d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Mais à en juger par les problèmes évidents dans les camps gérés par le Gouvernement que le Représentant a visités, les autorités n'ont peut-être pas les moyens, voire le souci, de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités à cet égard.

Éducation

87. Le Principe directeur 23, qui réaffirme le droit de toute personne à l'éducation, invite les autorités concernées à veiller à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays reçoivent gratuitement un enseignement qui revêtira un caractère obligatoire au niveau primaire. On se souvient qu'il est indiqué dans la section II que la législation nationale relative aux personnes déplacées dans leur propre pays contient des dispositions concernant l'accès des enfants et des adolescents à l'éducation sans discrimination.

88. La grande importance que la société azerbaïdjanaise attache à l'éducation était évidente parmi les personnes déplacées que le Représentant du Secrétaire général a rencontrées. Les enseignants d'un camp de personnes déplacées situé dans le district de Barda, avec lesquels le Représentant du Secrétaire général a discuté de façon assez détaillée de questions concernant l'éducation ont évoqué avec fierté l'excellente qualité de l'enseignement fourni dans les écoles du camp. À titre d'exemple, ils ont indiqué que les élèves du camp qui avaient fait ensuite des études universitaires s'étaient aperçus, par comparaison, qu'ils y avaient été bien préparés. Récemment, l'école du camp avait remporté un prix à un concours de musique organisé à l'échelle du district de Barda, récompense qui avait comblé de fierté l'ensemble de la population du camp qui comprenait un grand nombre d'originaires du district d'Agdam. Dans le district de Binagady, dans les environs de Bakou, le Représentant a été reçu chaleureusement par une chorale scolaire et par les habitants d'un camp de la région d'Agjabedi administré par le Gouvernement, où des jeunes ont récité des poésies de façon remarquable dans le cadre de la célébration de la fête nationale.

89. Ces succès dans le domaine de l'éducation sont particulièrement remarquables vu les conditions de fonctionnement souvent difficiles des écoles accueillant les personnes déplacées. Les enseignants du camp de Barda ont mis l'accent en tout premier lieu sur la nécessité de réapprovisionner l'école en matériel et fournitures, notamment en pupitres, chaises, tableaux et cahiers. Ils ont indiqué qu'il existait des différences importantes à cet égard entre la situation des camps, citant l'exemple de deux camps voisins où les écoles assistées par l'Organisation internationale islamique de secours recevaient des livres, des uniformes et des services médicaux. En ce qui concerne les bâtiments, ils ont signalé des problèmes dus au surpeuplement et à l'absence de chauffage en hiver ainsi que l'insuffisance des ressources dont disposaient les autorités locales pour les régler. Dans un pays aussi riche en ressources pétrolières et énergétiques, le manque de carburant pour chauffer les écoles est une anomalie particulièrement difficile à admettre. Dans d'autres cas, les locaux d'enseignement eux-mêmes laissent à désirer, comme ceux du camp de Lachin Winterland où le bâtiment abritant l'école est inachevé. Comme en ce qui concerne le dispensaire médical inachevé du camp, les autorités et

les personnes déplacées ont souligné qu'une aide serait extrêmement utile pour simplement achever la construction du bâtiment scolaire.

90. Les effets d'un déplacement de population touchent non seulement les personnes déplacées mais aussi d'autres groupes. Le relogement des personnes déplacées dans les dortoirs des universités, des écoles techniques et d'autres écoles a provoqué des perturbations et des difficultés affectant l'éducation des personnes non déplacées, qui ont suscité un certain mécontentement dans la population d'accueil³³. Ces perturbations étaient peut-être supportables à court terme mais, après plus de cinq ans, il est nécessaire, non seulement pour le bien-être des personnes déplacées mais aussi pour l'ensemble du système éducatif, de trouver d'autres solutions de logement.

91. L'éducation des personnes déplacées donne lieu, elle aussi, à des problèmes d'intégration dans la population d'accueil. Dans le district de Xatai, par exemple, les autorités locales ont indiqué que les enfants déplacés et les enfants locaux fréquentaient des écoles séparées. Elles ont affirmé que cela facilitait l'adaptation des enfants déplacés car ces derniers étaient scolarisés avec d'autres enfants se trouvant dans la même situation. Toutefois, un phénomène de déplacement qui dure plusieurs années provoque également une situation de ségrégation entre les personnes déplacées et la population locale et empêche l'intégration, ce qui est particulièrement important dans la mesure où des solutions autres que le retour dans le lieu d'origine deviennent de plus en plus nécessaires.

92. Dans le cadre d'un projet éducatif important qui tente de répondre de façon intégrée aux besoins des personnes déplacées et des populations d'accueil, le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) met en oeuvre à l'échelle nationale un programme d'enseignement des droits de l'homme qui permettra de fournir à toutes les écoles de la formation et du matériel pédagogique portant sur les normes relatives aux droits de l'homme. Il a été suggéré d'inclure les principes directeurs dans ce programme afin de renseigner les enfants déplacés sur les dispositions des droits de l'homme concernant leurs besoins particuliers et, simultanément, de sensibiliser les communautés d'accueil aux besoins particuliers des personnes déplacées mais aussi à leurs droits qui sont ceux de tout un chacun.

Emploi et création de revenu

93. Le Principe directeur 22 dispose que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qu'elles vivent dans des camps ou ailleurs, ont entre autres choses le droit de rechercher librement un emploi et de participer aux activités économiques. D'après les chiffres gouvernementaux les plus récents, les deux tiers de plus de 300 000 personnes déplacées aptes au travail sont au chômage³⁴. La majorité des actifs travaille dans le secteur public, principalement l'enseignement et la santé, tandis qu'un tiers travaille dans le secteur privé³⁵. Outre les emplois réguliers, les travaux agricoles saisonniers, les travaux du bâtiment occasionnels ou les emplois subalternes dans le secteur public offrent une source de revenu à d'autres personnes déplacées. Certaines ont signalé cependant qu'elles étaient souvent payées de façon irrégulière et en retard pour les travaux agricoles effectués dans des fermes d'État ou des grandes plantations privées. De plus, les emplois agricoles sont souvent limités : dans la région de Barda,

sur 80 000 personnes déplacées 5 000 seulement ont un emploi. Les autorités locales ont expliqué que nombre des personnes déplacées venaient de familles d'agriculteurs mais qu'elles ne connaissaient pas les techniques de la culture du coton et de la soie, qui sont les principales activités agricoles de la région. Les personnes déplacées vivant dans des wagons de train dans la ville de Barda ont la possibilité de gagner en moyenne 60 000 manats par mois (environ 17 dollars) en travaillant sur le marché; aussi refusent-elles d'être relogées ailleurs, dans de meilleures conditions. De plus, comme on l'a déjà vu, un nombre indéterminé d'hommes déplacés qui ont émigré temporairement vers la capitale, voire en Russie, à la recherche d'un revenu leur permettant de subvenir aux besoins de leur famille ne trouvent guère que des activités commerciales informelles qui ne leur procurent que des revenus irréguliers. Une habitante du camp a relaté l'expérience de son fils, un jeune homme qui vivait à Bakou où il faisait du commerce depuis 1996, mais qui n'avait pas encore été en mesure d'envoyer de l'argent à sa famille à cause de la corruption : tout ce qu'il gagnait, déduction faite de son entretien personnel, servait à payer des pots de vin à des fonctionnaires afin de pouvoir poursuivre ses activités.

94. Le nombre limité de possibilités d'emploi et autres sources de revenu offert aux personnes déplacées est sans commune mesure avec leur volonté de travailler. Dans la région de Bakou et dans les autres régions, les hommes aussi bien que les femmes ont exprimé un vif désir de travailler. Par exemple, un groupe de femmes que le Représentant du Secrétaire général a rencontrées dans le district de Xatai, dans les environs de Bakou, ont indiqué que leur objectif ultime était de retourner dans leur région mais que la possibilité de travailler était leur sujet principal de préoccupation. Elles ont souligné qu'elles étaient disposées à accepter n'importe quel emploi, y compris les emplois manuels ou subalternes même si plusieurs d'entre elles, selon leurs dires, détenaient des diplômes et avaient fait des études universitaires. En outre, elles souhaitaient vivement être formées à de nouveaux métiers. Le Principe directeur 23 prévoit que des services d'enseignement et de formation seront offerts, dès que les conditions le permettront, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier aux adolescents et aux femmes, qu'ils vivent dans un camp ou ailleurs.

95. Des organisations internationales et des ONG ont signalé une tendance intéressante : le Gouvernement a adopté ces dernières années une attitude plus réceptive à l'égard des projets de création de revenus en faveur des personnes déplacées, qui contraste avec ses vives réticences passées à l'encontre de ces initiatives qui risquaient, selon lui, de compromettre l'objectif suprême : le retour des personnes déplacées dans leur lieu d'origine. Les programmes mis en oeuvre actuellement par les organisations internationales et les ONG appuient la création de microentreprises de plusieurs façons : en fournissant une formation professionnelle et commerciale, en octroyant des aides commerciales ou des prêts modestes à des particuliers pour l'achat de matériel et de fournitures (machines à coudre, tissus, nécessaire de tricotage et de fabrication de filés, machines à tricoter, matériel de cordonnerie, outils de mécanicien automobile, trousse de coiffeuse et de coiffeur et outils de charpentier, de maçon, de soudeur et de plombier), en accordant des prêts à des coopératives d'entreprises artisanales de personnes déplacées - tanneries, ateliers de réparation automobile, de fonderie et de charpente métallique, boulangeries et moulins, et en créant et en aidant des coopératives de femmes.

Le Gouvernement finance en outre quelques projets d'activités génératrices de revenus qui lui sont propres, par exemple, un projet de travaux de couture effectués par des femmes dont il achète les produits en vue de les distribuer aux "familles de martyrs" (parmi lesquelles figurent un certain nombre de personnes déplacées) qui sont des familles ayant perdu un de leurs membres dans le conflit, qui reçoivent une assistance spéciale. Les ONG internationales étaient d'avis que les ONG locales pourraient aussi contribuer de façon importante au financement des programmes de microcrédits si ce n'était la législation nationale qui stipule qu'un organisme doit posséder l'équivalent de 5 millions de dollars pour accorder des prêts. Afin d'améliorer l'accès des personnes déplacées à des crédits, le Gouvernement devrait créer un cadre plus favorable aux programmes de microcrédits des ONG.

96. Plus difficiles à surmonter sont les contraintes structurelles limitant les possibilités d'emploi et de création d'activités génératrices de revenu auxquelles se heurtent non seulement les personnes déplacées mais aussi l'ensemble de la population. Le pays poursuit une transition difficile d'une économie planifiée à une économie de marché pendant laquelle perdurent des problèmes aigus liés au chômage et à la faible productivité, tandis que les usines encore actives fonctionnent bien souvent très en dessous de leurs capacités. Les possibilités d'activités économiques sont également limitées dans les zones rurales. À titre d'exemple, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a estimé que, dès l'hiver de 1998, elle aura épuisé toutes les possibilités de créer des activités génératrices de revenu pour les personnes déplacées des camps dont elle s'occupe dans le sud du pays. L'éloignement de nombre de ces camps et colonies et d'autres encore situés dans des zones urbaines rend la création de telles activités particulièrement difficile.

97. La réforme foncière pose un autre problème structurel majeur. Le processus de privatisation des terres en cours ne fait qu'aggraver la situation d'une grande partie des personnes déplacées installées dans les zones rurales. Même si la privatisation des terres n'avance pas au même rythme à travers le pays, les autorités locales craignent toutes que la présence de populations déplacées n'entrave sérieusement ce processus à cause du fait qu'elles sont installées sur des terres à privatiser. Le programme de privatisation est censé octroyer un hectare de terre en moyenne par personne. Cependant, les personnes déplacées sont pour l'essentiel écartées de cette procédure au prétexte qu'elles pourront faire valoir leurs droits sur des terres locales dès leur retour dans leur lieu d'origine. Dans une région, les autorités locales ont expressément déclaré qu'elles étaient réticentes à octroyer des terres arables aux personnes déplacées car elles craignaient de les voir s'y installer de façon permanente, connaissant leur attachement traditionnel à la terre. Néanmoins, comme le Représentant du Secrétaire général l'a suggéré, c'est précisément en raison de cet attachement des personnes déplacées à la terre qu'il est indispensable de leur fournir des possibilités sérieuses de pratiquer l'agriculture. Les terres que les personnes déplacées sont autorisées à utiliser provisoirement sont généralement les plus médiocres, ce qui ne leur permet guère d'assurer leur autosuffisance et de tirer un revenu de l'agriculture. Il est essentiel que le processus de privatisation des terres tienne compte des besoins à court et long terme des personnes déplacées et qu'il évite de les exclure ou de les défavoriser de quelque autre façon que ce soit. L'octroi d'une aide comprenant des machines agricoles et des engrais pourrait aussi aider à améliorer les

rendements agricoles et, par conséquent, les possibilités de revenus offertes aux personnes déplacées, tout en contribuant au développement de l'agriculture nationale qui, comme le secteur industriel, ne donne pas toute sa mesure.

IV. VERS DES SOLUTIONS DURABLES

98. Le retour dans leur lieu d'origine est la solution que préfèrent la majorité des personnes déplacées ainsi que le Gouvernement. Des personnes déplacées vivant tant dans les zones urbaines que rurales ont dit de façon répétée au Représentant du Secrétaire général qu'elles souhaitaient surtout retourner chez elles. Ces personnes reconnaissent simultanément que leur retour exigeait tout d'abord l'établissement d'une paix durable. Il n'est donc guère surprenant que les personnes déplacées suivent si attentivement le processus de paix, comme en atteste le fait qu'elles ont évoqué de façon précise des initiatives prises par l'OSCE afin de parvenir au règlement du conflit et leur connaissance des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cet égard, pendant la mission, des représentants du Gouvernement et des personnes déplacées ont évoqué en de nombreuses occasions le peu d'attention accordée au conflit par le Conseil de sécurité au cours des années récentes, qu'ils ont interprété comme un signe de désintérêt des Nations Unies pour leur sort. Les Nations Unies ont appuyé pendant longtemps le rôle dirigeant joué par le Groupe de Minsk de l'OSCE dans le processus de négociation mais, vu l'impasse actuelle, il a été suggéré qu'elles participent plus directement au processus de paix. En fait, depuis quelque temps, les Nations Unies préconisent l'intégration de questions humanitaires dans ce processus. Vu l'importance cruciale des déplacements en masse dans le conflit, il sera indispensable de trouver des solutions équitables pour les nombreux réfugiés et personnes déplacées d'Arménie et d'Azerbaïdjan pour parvenir, le moment venu, à une paix durable.

99. Pour l'instant, il est encore difficile de prédire le moment où la paix permettra le retour à grande échelle des personnes déplacées. Malgré son absence, un certain nombre de retours se produisent déjà dans des zones anciennement occupées et des régions ravagées par la guerre des districts de Fizuli, Terter et Agdam revenues sous contrôle gouvernemental. Face à la solution du retour, les personnes déplacées sont divisées en deux groupes : celles qui proviennent de zones qui ont été occupées ou ravagées par la guerre, dans lesquelles il est maintenant possible de retourner, et, la majorité, à savoir les originaires de territoires sur lesquels le Gouvernement n'a pas rétabli son contrôle, dont les perspectives de retour sont moins certaines. En ce qui concerne ces deux groupes, c'est aux autorités compétentes qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité, conformément au Principe directeur 28, de créer des conditions propices au retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, et de faciliter leur réintégration.

A. Appui aux possibilités de retour existantes

100. En ce qui concerne les personnes provenant de territoires se trouvant sous le contrôle du Gouvernement, le programme de retours a commencé mais est ralenti par les destructions et l'insécurité résultant du conflit.

D'après une étude des zones "libérées" ou "ravagées par la guerre" effectuée en 1997 par l'Agence pour le relèvement et la reconstruction de l'Azerbaïdjan (ARRA), des destructions importantes ont eu lieu dans plusieurs domaines : le logement et la propriété individuelle; l'infrastructure des secteurs de l'éducation, de la santé publique, des activités socioculturelles, de l'électricité, du gaz et de l'approvisionnement en eau, les systèmes d'irrigation, les transports et les communications, de même que l'industrie, l'agriculture et l'agro-industrie, et il existe de nombreux champs de mines terrestres. Plus de 37 % des logements, 25 % des terres agricoles et 8 à 10 % de l'infrastructure des secteurs de l'éducation, de l'agro-industrie et de l'énergie doivent être reconstruits ou remis en état. Dans les districts de Gazakh, Agdam et Fizuli, les destructions dépassent 50 % ³⁶.

101. Vu l'ampleur des destructions, la création de conditions favorisant le retour des personnes déplacées est un défi qui dépasse les capacités du Gouvernement même dans ce petit nombre de secteurs. Par des efforts qui seront peut-être considérés comme exemplaires en matière de reconstruction et de réinstallation dans des zones dévastées par la guerre à l'issue d'un conflit, les organisations internationales d'aide humanitaire et de développement et les institutions financières internationales ont établi des liens de partenariat entre elles-mêmes et avec le Gouvernement afin d'aider ce dernier à offrir aux personnes déplacées des possibilités de retour durable. En avril 1998, ces partenariats ont été officialisés par la création d'un groupe international consultatif ayant pour but d'aider le Gouvernement à mettre en oeuvre un programme pluriannuel global doté de 123 millions de dollars dénommé "Programme pour la reconstruction et la réinstallation dans les zones libérées". Ce programme a pour but de faciliter le retour durable de quelque 36 000 personnes dans leur lieu d'origine grâce à des projets d'infrastructure physique et sociale et à des programmes de création de revenus en faveur de ceux qui retournent dans leur région et des milliers de personnes déplacées qui sont déjà retournées chez elles, et au profit des quelque 250 000 autres qui sont restées dans des zones touchées par le conflit.

102. La reconstruction ou la remise en état des habitations est une condition préalable au retour des personnes déplacées et constitue par conséquent un élément clef du programme. À la demande du Gouvernement, le HCR jouera un rôle dirigeant dans ce domaine puisqu'il a lancé au printemps de 1998 un projet intitulé "Programme pour la remise en état des habitations des populations déplacées retournant dans les zones dévastées par la guerre", qui coûtera 12 millions de dollars sur une période de deux ans. Pendant sa première phase, le programme devrait fournir un logement au moins acceptable à environ 2 000 ménages des districts de Terter, Fizuli et Agdam. L'assistance fournie aux bénéficiaires, en coopération avec l'ARRA, dépendra de l'importance des dommages subis par leurs habitations : i) ceux dont les maisons ont été complètement détruites recevront un logement standard; ii) ceux dont les maisons ont été gravement endommagées recevront des matériaux de construction, des avis et des conseils techniques et seront encouragés à faire eux-mêmes des travaux de réparation, tandis que des groupes de travail communautaires seront formés en vue d'aider les familles les plus vulnérables à faire les travaux de construction nécessaires; iii) ceux dont les maisons ont été légèrement endommagées recevront les matériaux de construction nécessaires pour les rendre résistantes aux intempéries.

À cet égard, il convient de noter que le programme utilise autant que possible les matériaux locaux, à l'exception de l'amiante que l'on évite d'employer en raison des risques écologiques liés à ce matériau.

103. Dans le village de Yukhuri Kurdmahmudlu (district de Fizuli), le Représentant du Secrétaire général a visité un quartier de rapatriés qui avaient bénéficié de ce programme, leurs maisons complètement détruites ayant été remplacées par de nouvelles habitations. Même si les logements construits en pierre à chaux ressemblaient à ceux que l'on trouvait ailleurs dans le pays, ils étaient conçus pour durer et étaient donc de meilleure qualité, ayant par exemple des murs et des planchers plus épais. Outre les logements proprement dits, d'autres éléments tels que des jardins de rosiers florissants et un verger donnaient à ce petit village un air de stabilité. Les habitants avec lesquels le Représentant du Secrétaire général s'est entretenu étaient manifestement contents et fiers de leurs nouvelles maisons et ont affirmé qu'ils étaient très heureux d'être retournés chez eux.

104. Toutefois, pour être durable, le retour suppose non seulement la restauration des maisons des personnes déplacées mais aussi le rétablissement de l'infrastructure physique et des possibilités économiques des zones de retour. Le programme de reconstruction et de relèvement combine les efforts visant à atteindre ces deux objectifs en intégrant les personnes déplacées dans les activités de reconstruction et de relèvement et en leur offrant des possibilités d'assurer leur autosuffisance à long terme. Le Représentant du Secrétaire général s'est rendu sur le site d'un projet pilote de la ville d'Horadiz, dans le district de Fizuli, où il a visité l'hôpital, l'école et la station de chemin de fer reconstruits par l'ARRA avec l'appui du PNUD. Les bains publics et le bureau de poste avaient été également rénovés et on était en train de faire des plans en vue de réparer le centre communautaire, la bibliothèque, la pharmacie, les rues de la ville et l'éclairage public. Simultanément, le programme d'assistance technique à la Communauté d'États indépendants (programme TACIS) de l'Union européenne porte surtout sur de grands projets d'infrastructure concernant notamment le réseau ferroviaire et les systèmes de production d'énergie, de distribution d'eau et d'irrigation. Le programme TACIS contribue en outre au relèvement du secteur agricole et agro-industriel par la distribution de semences, d'engrais et de machines agricoles qui devraient permettre de remettre en marche plus d'une centaine de fermes employant au total 2 000 personnes. Ce projet devrait fournir de l'emploi à quelque 10 000 personnes.

105. Comme dans le cas de l'élément de programme concernant le logement, il est essentiel que les bénéficiaires participent aux activités visant à reconstruire l'infrastructure physique des zones de retour. Plus de 6 000 personnes, qui sont pour la plupart des habitants du district de Fizuli, participent à la reconstruction de la ville d'Horadiz et d'autres villages de la région³⁷, opération qui procure aux rapatriés un revenu ainsi que des possibilités de perfectionnement technique. En mettant l'accent sur la participation des bénéficiaires, le programme respecte le Principe directeur 28 qui préconise des efforts particuliers pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration.

106. Entre juillet 1996 et juin 1998, la population d'Horadiz a doublé, atteignant 2 857 habitants, et elle continue de s'accroître régulièrement au rythme de cinq à six familles en moyenne qui indiquent chaque semaine aux autorités locales leur désir de retourner chez elles³⁸. Quelques familles retournent dans leur lieu d'origine sans attendre la reconstruction de leur maison. Le Représentant du Secrétaire général a rendu par exemple visite à une femme qui avait quitté un camp de tentes avec sa famille pour vivre dans un wagon de chemin de fer, à Horadiz, afin de se rapprocher de chez elle.

107. Quoiqu'un grand nombre de personnes déplacées manifestent le désir de retourner chez elles, il est indispensable de veiller à ce qu'elles puissent le faire en toute sécurité en déminant au préalable les zones de retour. Les activités d'information sur les mines entreprises par le CICR sont précieuses à cet égard. On ne connaît pas vraiment l'étendue des champs de mines car des registres détaillés n'ont pas été établis. Pour s'attaquer à ce problème, le PNUD a fait établir une étude sur les champs de mines de la région de Fizuli qui avait été désignée comme zone prioritaire en raison du programme de reconstruction qui s'y déroulait. Des fonds supplémentaires sont nécessaires pour étendre l'étude à d'autres zones de l'Azerbaïdjan où des activités de retour ont lieu actuellement ou pourraient avoir lieu à l'avenir. Il est également nécessaire de créer un organisme national qui s'occuperait des activités de déminage. Le Gouvernement a commencé de prendre des mesures importantes à cet effet : il a notamment adopté un projet de décret portant création de l'Agence nationale de déminage de l'Azerbaïdjan (ANAD) et acheté du matériel de déminage de base par l'intermédiaire de l'ARRA. Les capacités nationales restent néanmoins insuffisantes et il est encore nécessaire de fournir à des locaux une formation sur le déminage à des fins humanitaires, savoir-faire qui sera extrêmement recherché dans le cas d'un programme de retour à grande échelle.

108. Enfin, à part aider les personnes déplacées qui sont en mesure de retourner chez elles, le programme de retour en cours a également pour but de faciliter la planification des interventions d'urgence en vue du retour à grande échelle des personnes déplacées. Cet aspect du programme a pris une grande importance à l'automne de 1997 où les perspectives de paix et de retour à grande échelle paraissaient particulièrement favorables. Toutefois, compte tenu du ralentissement du processus de paix au début de 1998, un retour à grande échelle n'est plus imminent et il est par conséquent nécessaire de disposer de solutions de rechange ou au moins de solutions provisoires.

B. Préparation du retour ou de la réinstallation et de la réintégration des personnes déplacées

109. Il faut rechercher des solutions de rechange pour la majorité des personnes déplacées provenant des 20 % du territoire azerbaïdjanais encore occupés, où le retour des personnes déplacées n'est pas possible à l'heure actuelle. Toutefois, le Gouvernement s'est montré peu enclin à permettre leur réintégration de crainte de compromettre leur retour dans leur lieu de résidence d'origine et même les possibilités de parvenir à un règlement politique, condition nécessaire à la réalisation de cet objectif. À cet égard, la concentration des personnes déplacées dans des camps, des installations et des bâtiments publics apparaît comme un argument dans les négociations relatives au conflit, dans la mesure où elles représentent une preuve tangible

des effets de la guerre sur l'Azerbaïdjan et de la nécessité urgente de recouvrer les territoires perdus. Il semble que le Gouvernement considère que la réinstallation et la réintégration des personnes déplacées apparaîtraient comme une concession majeure dans les négociations politiques car elles feraient perdre de vue les raisons humanitaires impératives pour lesquelles l'Azerbaïdjan doit reprendre le contrôle des territoires occupés afin de permettre le retour des personnes déplacées.

110. Conformément au Principe directeur 28, les autorités sont tenues de faciliter la réintégration des personnes déplacées qui sont retournées ou ont été réinstallées dans leur lieu d'origine. Quoique les autorités considèrent cela comme inacceptable compte tenu de l'objectif majeur qui est le retour des personnes déplacées, quelques progrès dans la recherche de solutions de rechange ont été faits dans la période récente. En particulier, le Gouvernement a fini par accepter la notion de "résidents de longue durée" qui reconnaît l'existence dans la population déplacée de personnes qui sont peu susceptibles de retourner dans leur lieu d'origine même si l'on parvenait à la paix, et qui devraient donc recevoir quelque chose de plus qu'un logement et de l'assistance octroyés à titre strictement temporaire. Des organismes ont en outre indiqué que le Gouvernement est un peu moins réticent à permettre ou financer des activités génératrices de revenu.

111. Le retour dans le lieu d'origine demeure cependant l'objectif majeur du Gouvernement et de la majorité des personnes déplacées elles-mêmes. Même si ces dernières préféreraient majoritairement retourner chez elles, il est encore difficile de prévoir quand la paix aura lieu et de rendre possible un retour à grande échelle. Il existe un dilemme : soit compter sur un règlement pacifique du conflit et les possibilités de retour qui en découleraient, soit tenter de répondre aux besoins actuels des personnes déplacées pour les aider à mener une vie décente et digne, d'une manière qui n'aille pas à l'encontre de ces objectifs.

112. Pendant la mission, le Représentant du Secrétaire général en est venu à penser que la façon la plus efficace de résoudre ce dilemme serait peut-être de continuer à rechercher la paix et, de préférence, le retour des personnes déplacées dans leur lieu d'origine tout en s'attachant à renforcer les capacités d'autosuffisance de ces dernières en vue de les préparer à cette possibilité. Dans cette optique, la formation technique et les possibilités d'activités génératrices de revenu fournies aux personnes déplacées peuvent être considérées comme une action en faveur du retour et non comme une concession. En outre, qu'il s'agisse des secteurs agricole ou industriel ou encore de l'entreprise, les personnes déplacées constituent une réserve importante de personnes qualifiées et instruites sous-utilisées qui, si elles étaient canalisées vers des secteurs d'activité appropriés, pourraient contribuer à la croissance économique de l'ensemble du pays. Dans cet ordre d'idées, le Ministre de la sécurité sociale, lors d'un échange de vues très fructueux et franc avec le Représentant du Secrétaire général, a parlé de l'important potentiel intellectuel des personnes déplacées et des investissements étrangers considérables existant actuellement dans le pays, suggérant qu'il était possible de tirer parti de la présence de ces deux éléments en fournissant une formation technique et en créant des emplois dans le secteur des techniques les plus récentes.

113. Une telle approche serait conforme aux vues des donateurs qui, lors d'une réunion avec le Représentant du Secrétaire général, ont dit qu'ils souhaitaient vivement financer les projets visant à renforcer les capacités nationales et à promouvoir l'autosuffisance parmi les personnes déplacées, mais ont exprimé en revanche leur mécontentement face à l'insuffisance de l'appui fourni par le Gouvernement pour la réalisation de ces objectifs. Les entretiens entre le Représentant du Secrétaire général et le Ministre de la sécurité sociale et, ultérieurement, avec le Premier Ministre puis le Président avec lesquels la question a été abordée, suggèrent fortement qu'il existe une convergence de vues plus grande qu'auparavant. En conséquence, il serait opportun de convoquer une réunion de responsables gouvernementaux et de représentants de la communauté internationale en vue d'élaborer une stratégie commune afin de répondre non seulement aux besoins présents et très urgents d'assistance humanitaire à long terme des personnes déplacées, mais aussi à leur désir de devenir plus autonomes grâce à de meilleures possibilités d'accès à l'emploi et à d'autres sources de revenu. Depuis son retour d'Azerbaïdjan, le Représentant du Secrétaire général a soumis cette recommandation au Secrétaire général, au Coordonnateur des secours d'urgence et aux directeurs exécutifs de plusieurs organismes internationaux afin d'obtenir leur concours. Par le biais du présent rapport, il la soumet à l'ensemble des donateurs internationaux en rappelant au Gouvernement azerbaïdjanais le dialogue constructif dont a fait l'objet cette question, dans l'espoir que la réunion recommandée se tiendra effectivement. Le Représentant du Secrétaire général est pour sa part disposé à contribuer d'une manière ou d'une autre à ce processus.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

114. La situation des personnes déplacées dans leur propre pays en Azerbaïdjan partage une cause commune avec d'autres situations que le Représentant du Secrétaire général a étudiées personnellement : un conflit armé. Les aspects internationaux du conflit en Azerbaïdjan créent cependant un ensemble de conditions bien particulier, marqué par la solidarité entre les autorités et les personnes déplacées. Le Gouvernement reconnaît ses responsabilités à l'égard des personnes déplacées, raison pour laquelle il ne les considère pas comme un "ennemi" et ne menace pas non plus leur sécurité physique. Toutefois, cette situation souligne le fait que la protection des personnes déplacées couvre non seulement les attaques physiques, mais aussi la jouissance des droits économiques et sociaux qui incluent, au minimum, le droit à une assistance de base en ce qui concerne l'alimentation et l'eau, le logement, l'habillement, les services médicaux et l'assainissement ainsi que le droit à l'éducation et à des possibilités économiques. C'est dans ces domaines, qui devraient recevoir eux aussi l'attention de la communauté internationale, que les besoins de nombreux Azerbaïdjanais déplacés à l'intérieur de leur propre pays ne sont pas satisfaits.

115. Les donateurs, les organisations et les ONG internationales sont d'avis que le Gouvernement devrait en faire davantage pour répondre aux besoins des Azerbaïdjanais déplacés dans leur propre pays. En revanche, ils reconnaissent qu'il est aussi nécessaire de renforcer la capacité du Gouvernement à y parvenir progressivement, selon ses moyens.

116. L'inquiétude exprimée par les donateurs, les organisations et les ONG internationales devant le fait que les personnes déplacées et le Gouvernement azerbaïdjanais dépendent de façon croissante de l'assistance internationale se retrouve chez les personnes déplacées qui ont exprimé la ferme volonté de travailler afin de subvenir à leurs propres besoins. Il est bon de noter que les personnes déplacées, vu leur grand nombre, représentent une force politique potentiellement importante en Azerbaïdjan. Le risque d'assister à une radicalisation des personnes déplacées si leurs besoins de protection juridique, d'assistance humanitaire de base et de réintégration continuaient de ne pas être satisfaits de façon adéquate ne doit pas être sous-estimé.

117. Vu l'état actuel de l'économie, l'autosuffisance des personnes déplacées prendra un certain temps pour s'établir et, compte tenu de ce fait, il restera nécessaire pendant encore quelque temps de leur fournir une assistance humanitaire pour les aider à faire face à leurs besoins fondamentaux. Ces deux considérations, qui ne sont pas forcément exclusives, pourraient être abordées comme des aspects complémentaires. Pour éviter le risque de créer une dépendance chronique tout en fournissant simultanément des activités et des possibilités de perfectionnement technique concrètes aux personnes déplacées, les programmes "nourriture contre travail", dont un exemple dans le secteur des soins médicaux a été donné plus haut, pourraient être étendus à d'autres secteurs d'activité de manière à faciliter la transition de la dépendance au développement.

118. En résumé, le maintien du statu quo n'est vraiment plus possible en ce qui concerne la situation des personnes déplacées en Azerbaïdjan. Après au moins cinq ans dans une situation de déplacement et de dépendance par rapport aux secours d'urgence, les personnes déplacées méritent et, de plus en plus, exigent des solutions plus durables. Si le retour est aujourd'hui une possibilité envisageable pour certains, la vaste majorité continue de vivre dans une situation économique, légale et sociale confuse entre le retour, qui est le but ultime, et l'aspiration à mener entre-temps une existence décente et digne. Les conditions de dénuement dans lesquelles nombre de personnes déplacées sont forcées de continuer de vivre et l'exaspération croissante des donateurs et des personnes déplacées face à la dépendance créée par le maintien d'une approche fondée sur les secours d'urgence exigent que le Gouvernement s'occupe sans attendre de la situation, en particulier des besoins urgents de nourriture, de logements, de soins médicaux et d'activités génératrices de revenu des personnes déplacées. En revanche, l'enthousiasme du Gouvernement et de la communauté internationale pour le retour des personnes déplacées dans leur lieu d'origine et le projet de reconstruction en cours en faveur des personnes déplacées provenant de zones dont le Gouvernement a repris le contrôle devrait tenir compte des conditions désespérantes dans lesquelles vivent la grande majorité des personnes déplacées qui ne sont pas encore en mesure de retourner chez elles. Il faut donc étudier une autre solution : la réinstallation. L'obligation incombant aux autorités de créer les conditions favorisant des solutions durables concerne non seulement le retour des personnes déplacées mais aussi les possibilités de réinstallation volontaire dans d'autres parties du pays.

119. Les recommandations ci-après ont pour but de répondre aux besoins de ces deux groupes :

a) Il est nécessaire de trouver une solution durable et pacifique au conflit. Quoique le cessez-le-feu maintenu depuis plusieurs années ait été positif, seul un règlement durable du conflit mènera à des solutions viables pour les centaines de milliers de personnes qui, en Azerbaïdjan et en Arménie, ont été déracinées par le conflit. Les perspectives de parvenir à un règlement pacifique du conflit et à des solutions durables pour les personnes déplacées dépendent non seulement du Gouvernement azerbaïdjanais et des autorités du Nagorno-Karabakh, mais aussi de la position de l'Arménie et d'autres pouvoirs de la région. Des efforts accrus doivent être faits de toute urgence pour régler le conflit.

b) Entre-temps, la situation tragique des personnes déplacées doit être traitée de façon globale et efficace, en veillant particulièrement à ce que leurs besoins les plus fondamentaux de nourriture, de logements, de vêtements et de services médicaux soient satisfaits. Il existe d'importantes lacunes dans ces domaines comme le montrent de façon criante les conditions de vie insalubres de nombre d'entre eux qui habitent des tentes délabrées, des wagons de chemin de fer et des bâtiments publics surpeuplés. Il existe également de graves problèmes de malnutrition, d'autres problèmes de santé et des problèmes d'assainissement.

c) Il serait prématuré que les donateurs internationaux abandonnent complètement les secours d'urgence pour s'occuper du développement. Il conviendrait assurément d'entreprendre des projets axés sur des besoins de développement à long terme, mais en continuant parallèlement de fournir des secours humanitaires de base à ceux qui en ont besoin, en particulier aux groupes les plus vulnérables tels que les personnes âgées, les handicapés et les femmes à la tête d'un ménage, qui continueront probablement d'avoir besoin d'une assistance humanitaire indépendamment du rythme du développement. Afin que la transition entre la dépendance et l'autosuffisance se fasse sans à-coups, le Gouvernement devrait appuyer les programmes "nourriture contre travail" qui pourraient être utilement élargis.

d) Il est nécessaire d'améliorer les services éducatifs, en particulier les possibilités économiques offertes aux personnes déplacées. Il est également nécessaire d'étendre les programmes de formation technique, les activités efficaces génératrices de revenu et les possibilités de microcrédits à davantage de personnes déplacées, en assurant la pleine participation des femmes.

e) Quoique les ressources disponibles actuellement puissent limiter la capacité du Gouvernement à satisfaire les besoins matériels des personnes déplacées, il pourrait prendre plusieurs initiatives comportant des implications financières faibles ou nulles afin d'améliorer son action, notamment : améliorer la coordination entre les autorités nationales et locales s'occupant des personnes déplacées, réformer la législation régissant les activités des ONG, en particulier en ce qui concerne leur régime fiscal et leurs activités de prêts, afin de créer un cadre plus propice à leur travail, protéger le droit de circuler et choisir librement son lieu de résidence en éliminant les vestiges du système propiska, et veiller à ce que les personnes

déplacées ne subissent aucune discrimination ou autre distinction négative liée au processus de privatisation foncière en cours.

f) Vu le marasme des négociations de paix qui a réduit les perspectives de retour imminent des personnes déplacées, il est nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation des besoins des centaines de milliers de personnes déplacées qui ne sont pas en mesure pour le moment de retourner dans leur lieu d'origine. Comme cela a été indiqué ci-dessus de façon répétée, le Représentant du Secrétaire général a constaté que les besoins fondamentaux de nourriture et d'eau potable, de logements, de services médicaux et d'assainissement ne sont pas satisfaits de façon adéquate. Ces besoins fondamentaux doivent être traités conjointement par le Gouvernement et la communauté internationale dans les meilleurs délais.

g) Pour mettre en oeuvre l'ensemble des recommandations susmentionnées, il est nécessaire de convoquer une réunion des représentants du Gouvernement, des organisations internationales, des ONG et des donateurs pendant laquelle les participants pourraient formuler une stratégie commune, élaborer des programmes précis et se répartir clairement les tâches afin de répondre efficacement aux besoins des personnes déplacées à court, moyen et long terme. Cette réunion devrait être organisée sans plus attendre vu l'appui exprimé en faveur de cette proposition par toutes les parties pendant la mission et compte tenu des besoins urgents des personnes déplacées.

h) Une évaluation des besoins dans les zones occupées est nécessaire afin d'assurer la planification des interventions d'urgence en vue d'un retour éventuel. Étant donné l'importance des destructions signalées dans ces zones, une aide considérable à la reconstruction sera nécessaire pour que le retour, lorsqu'il sera possible, s'effectue de façon durable. Le Gouvernement est fortement encouragé à coopérer en vue de rendre possible l'accès international à ces régions.

i) Il est impératif d'entreprendre un programme d'évaluation des champs de mines puis de déminage dans les zones où il est d'ores et déjà possible de retourner. Les personnes déplacées ne devraient pas être autorisées ou encouragées à retourner dans des zones qui n'ont pas encore été déminées. Il est nécessaire que les donateurs contribuent davantage au renforcement des capacités nationales de déminage et il faudrait que le CICR poursuive simultanément sa campagne d'information sur les mines terrestres.

j) En ce qui concerne la sécurité et la durabilité du retour, il faudrait stimuler les efforts de règlement du conflit et de réconciliation. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales, notamment des groupes de femmes, entreprennent dans ces domaines des activités importantes qui méritent un appui accru. Si un retour à grande échelle de personnes déplacées se produisait ultérieurement, ces efforts seront précieux pour promouvoir la réintégration et la reconstruction des communautés.

k) Concernant le processus de retour, il serait indispensable de veiller à ce que la décision de retourner dans le lieu d'origine soit volontaire. Quoique le retour ait évidemment la préférence des personnes déplacées et du Gouvernement, la ténacité avec laquelle les autorités poursuivent cet objectif fait ressortir la nécessité d'adopter des garanties

permettant de s'assurer que le retour des personnes déplacées sera réellement volontaire. L'aide du HCR sera nécessaire pour contrôler le caractère volontaire des retours. À cet égard, les personnes déplacées devraient recevoir des informations précises sur les conditions existant dans les zones de retour.

l) Tout en continuant de promouvoir l'idée du retour, il faut continuer d'examiner et de promouvoir davantage des solutions de rechange durables, à savoir la réinstallation et la réintégration des personnes déplacées. Le Gouvernement a commencé récemment à prendre des mesures importantes en ce sens en acceptant la notion de "résidents de longue durée", en autorisant ces personnes à se loger de façon plus permanente et en manifestant sa volonté d'appuyer quelques projets de formation technique et d'activités génératrices de revenu. En se fondant sur ces initiatives, il faudrait que le Gouvernement contribue davantage à promouvoir l'autosuffisance des personnes déplacées et à la recherche de solutions durables autres que le retour qui demeure pour certains un objectif irréalisable.

m) Tout en encourageant les personnes déplacées à accroître leur autosuffisance, le Gouvernement doit s'intéresser plus qu'il ne le fait à leur sort. Il est certain que la multitude de personnes déplacées et la situation économique difficile limitent actuellement la capacité du Gouvernement à répondre tout seul aux besoins des personnes déplacées et, par conséquent, que l'assistance internationale doit être maintenue. Outre une assistance directe en faveur des personnes déplacées qui en ont besoin, il faudrait que l'appui international visant à renforcer la capacité du Gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des personnes déplacées soit renforcé et reçoive le soutien sans réserve des autorités.

120. Pour conclure, il convient de rappeler que la Commission des droits de l'homme a invité les gouvernements des pays que le Représentant du Secrétaire général a visités à examiner dûment les recommandations et suggestions de ce dernier et à fournir des informations sur les mesures qu'il aura prises à ce sujet. Le Représentant du Secrétaire général remercie de nouveau le Gouvernement azerbaïdjanais de l'avoir invité à venir étudier sur place la situation grave créée par les déplacements internes de population en Azerbaïdjan et il sera heureux de continuer de coopérer avec lui en vue d'améliorer la situation des Azerbaïdjanais déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

Notes

1. PNUD, Azerbaijan Human Development Report, 1997, p. 53 à 55.
2. Ibid., p. 94.
3. PNUD, Azerbaijan 1997 Annual Report of the United Nations Resident Coordinator (Bakou, 13 février 1998), p. 4.
4. Voir Bill Frelik, Faultlines of Nationality Conflict: Refugees and Displaced Persons from Armenia and Azerbaijan, Washington, U.S. Committee for Refugees, mars 1994, p. 7 à 9.
5. Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh (New York, 1994), p. 67 à 73; S. Neil MacFarlane et Larry Minear, The Politics of Humanitarian Action: The Case of Nagorno-Karabakh, Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1997, p. 28 à 30 et 41.
6. Voir, en particulier, Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, p. 29 et 30 et 90 à 104.
7. Résolutions 822 (1993) du 30 avril 1993, 853 (1993) du 29 juillet 1993, 874 (1993) du 14 octobre 1993 et 884 (1993) du 12 novembre 1993 adoptées par le Conseil de sécurité.
8. Note du Président du Conseil de sécurité, datée du 29 janvier 1993 (S/25199), concernant les interruptions de l'approvisionnement en marchandises et en matériel, notamment en énergie, de l'Arménie et de la région de Nakhitchevan en Azerbaïdjan.
9. Sur l'ampleur du phénomène des prises d'otages, voir Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict in Nagorno-Karabakh, p. 18 à 25.
10. Voir Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict.
11. Le Groupe de Minsk (du nom de la ville où devrait se réunir, à terme, une conférence de la paix) englobe l'Allemagne, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la France, l'Italie, la République tchèque, la Suède et la Turquie, ainsi que les "parties intéressées du Haut-Karabakh".
12. Voir Human Rights Watch/Helsinki, Seven Years of Conflict, p. 4 et 59.
13. Renseignements sur les réfugiés et les personnes déplacées en République d'Azerbaïdjan, annexe à la lettre datée du 3 août 1998, adressée au secrétariat de la Sous-Commission par la Représentante permanente de l'Azerbaïdjan auprès de l'Office des Nations Unies à Genève (E/CN.4/Sub.2/1998/35).
14. PNUD, Azerbaijan Human Development Report, 1997, p. 53 à 55.
15. Ibid., p. 93.

16. Voir note 13.

17. William Hayden, "Country profile: Azerbaïdjan", Global IDP Survey (Londres, Earthscan, 1998), p. 167.

18. Comité d'État pour les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays, cité dans CIS Migration Report, 1996, Organisation internationale pour les migrations (1997), p. 28.

19. PNUD, Human Development Report, p. 93.

20. Loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut des réfugiés et des personnes déplacées : modifications et additions, texte signé par le Président de la République d'Azerbaïdjan à Bakou, le 17 avril 1998.

21. Décret du Président de la République d'Azerbaïdjan sur les mesures visant à assurer aux citoyens l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, signé le 22 février 1998.

22. Voir S. Neil MacFarlane et Larry Minear, Humanitarian Action and Politics: The Case of Nagorno-Karabakh, Providence, Rhode Island: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1997, p. 52-53.

23. McFarlane et Minear, Humanitarian Action and Politics, p. 53.

24. Centre for Strategic and International Studies, Azerbaïdjan, A Sociological Study on Internally Displaced People: Humanitarian Aid, Needs and Survival Strategies (Bakou: HCR, mars 1996); et OMS, Centre for Disease Control and Prevention, et UNICEF, en collaboration avec Relief International et Médecins sans frontières/Hollande, "Health and nutrition survey of internally displaced and resident population of Azerbaïdjan" (Bakou, avril 1996), ouvrages cités dans Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaïdjan, Armenia and Georgia", in Roberta Cohen et Francis M. Deng (réd.) The Forsaken People: Case Studies of Internally Displaced, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, p. 263, note 67.

25. Document d'information préparé par le Programme alimentaire mondial dans le cadre de la visite du Représentant, mai 1998.

26. Voir UNOCHA, Azerbaïdjan Humanitarian Situation Report for August 1998, p. 4.

27. Thomas Greene, "Internal Displacement in the North Caucasus, Azerbaïdjan, Armenia and Georgia", in Cohen et Deng, The Forsaken People, p. 264.

28. Durant l'hiver de 1997, par exemple, les températures sont tombées à - 50 °C, un record en Azerbaïdjan depuis 25 ans. "Record low temperatures in Azerbaijan", RFE/RL Newslines, vol. 1, No 182, Part II (18 décembre 1997).

29. OMS, Centre for Disease Control and Prevention, et UNICEF, "Health and nutrition survey", cité dans Thomas Greene, "Internal displacement in the North Caucasus, Azerbaijan, Armenia and Georgia", in Cohen et Deng, The Forsaken People, p. 264, note 69.

30. Women's Commission for Refugee Women and Children, Women Displaced in the Southern Caucasus: an Examination of Humanitarian Assistance Needs in Azerbaïdjan, Armenia, Nagorno-Karabakh and Georgia, New York, 1998, p. 8.

31. Bulletin du HCR, "Reproductive health/safe motherhood programmes for IDPs and refugees", Bakou, 26 septembre 1997.

32. Women's Commission for Refugee Women and Children, Women Displaced in the Southern Caucasus..., p. 8.

33. Frelick, Faultlines of Nationality Conflict, p. 27 et 28.

34. Les chiffres gouvernementaux indiquent précisément que sur les 301 359 personnes déplacées capables de travailler, 196 380 sont au chômage.

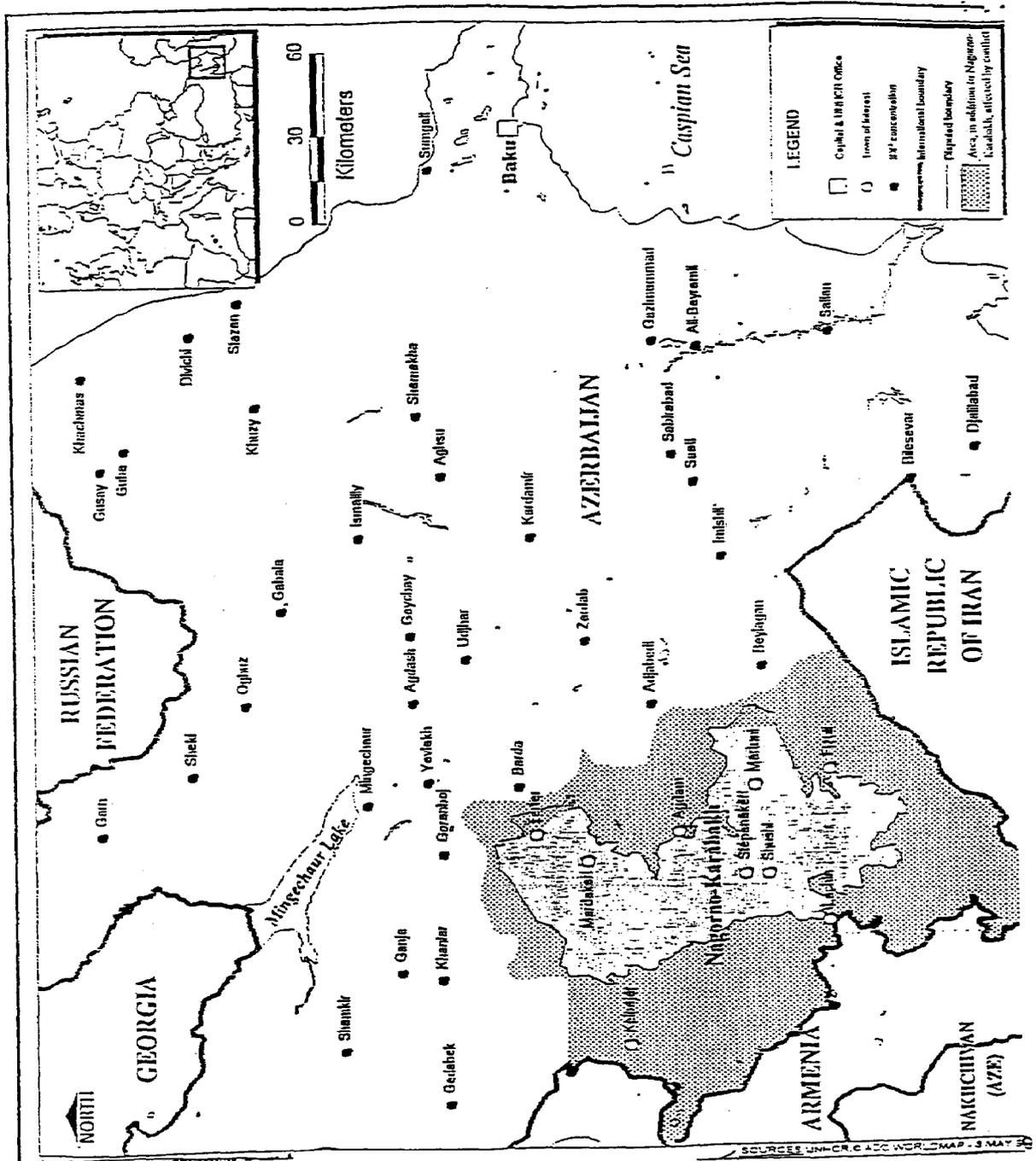
35. PNUD, Azerbaïdjan: Human Development Report, p. 95.

36. République d'Azerbaïdjan, Agence pour le relèvement et la reconstruction de l'Azerbaïdjan (ARRA), Étude de faisabilité relative au Programme pour la reconstruction et la réinstallation dans les zones libérées : résumé.

37. PNUD, L'Agence pour la reconstruction et le relèvement des zones dévastées par la guerre, p. 8.

38. Idem, p. 9.

ANNEXE
Carte de l'Azerbaïdjan (en anglais)



Notes : Les frontières représentées dans la carte ci-dessus n'impliquent pas une approbation ou une autre position officielle de la part des Nations Unies. L'orthographe des noms de lieux ne correspond pas toujours à celle qui a été utilisée dans le texte du rapport.