

Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour les réfugiés (FER) 2008-2013

2009/0127(COD) - 02/09/2009 - Document annexé à la procédure

OBJECTIF : définir le cadre général du programme européen commun de réinstallation.

CONTENU : on entend par «réinstallation» le transfert de réfugiés, dont les besoins de protection internationale sont reconnus par l'UNHCR (Agence des Nations Unies pour les réfugiés), d'un premier pays d'asile (le plus souvent du tiers monde) vers un autre pays où ils bénéficient d'une protection permanente. La réinstallation peut ainsi constituer une solution lorsque les réfugiés ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine ni être intégrés localement dans le pays de premier asile. Il s'agit donc du **transfert de réfugiés d'un pays tiers vers un État membre de l'UE** (à ne pas confondre avec la réinstallation de réfugiés à l'intérieur de l'UE, essentiellement effectuée aux fins de la répartition des charges entre États membres – celle-ci ne faisant pas l'objet de la présente communication).

La réinstallation en quelques chiffres : on dénombre quelque 10 millions de réfugiés dans le monde. Environ 5% d'entre eux ont besoin d'être réinstallés, mais seule une petite partie d'entre eux le sont effectivement, notamment dans les États membres de l'Union européenne. Il existe donc un écart structurel entre les besoins et la réponse humanitaire qui y est apportée (ainsi, sur les 65.596 réfugiés qui ont été transférés pour réinstallation en 2008, 4.378 l'ont été vers l'UE). Ce chiffre contraste fortement avec le nombre de réfugiés réinstallés aux États Unis et dans les autres pays de réinstallation habituels du monde industrialisé.

La réinstallation, une solution durable : la réinstallation dans un pays tiers est l'une des trois «solutions durables» accessibles aux réfugiés; elle est essentielle en ce qu'elle offre une issue aux réfugiés pour lesquels aucune autre solution durable n'est possible. Elle est généralement effectuée par l'UNHCR et s'adresse aux réfugiés dont les besoins de protection internationale ont déjà été clairement établis. Elle présente l'avantage, pour le pays d'accueil, d'être une procédure organisée et, pour les réfugiés, de garantir leur sécurité physique (sans devoir passer par les filières de l'immigration irrégulière).

Lacunes du système actuel : outre que les besoins mondiaux en matière de réinstallation sont largement supérieurs au nombre de places disponibles dans le monde, la majorité des pays de l'Union n'ont **aucun programme de réinstallation**. Une action européenne commune dans le domaine de la réinstallation devrait donc avoir pour principal objectif d'associer davantage d'États membres aux mesures de réinstallation et d'assurer aux personnes réinstallées un accès méthodique et sûr à la protection. Elle devrait également permettre de faire preuve d'une plus grande solidarité à l'égard des pays tiers en matière d'accueil des réfugiés.

Cadre global du programme européen commun de réinstallation : compte tenu de ces lacunes, un programme européen commun de réinstallation devrait être mis en place pour répondre aux objectifs suivants: 1) renforcer le volet humanitaire de l'action de l'UE en faisant en sorte qu'elle apporte un soutien plus important et mieux ciblé à la protection internationale des réfugiés par la voie de la réinstallation, 2) accroître le recours stratégique à la réinstallation en veillant à ce qu'elle devienne une partie intégrante des politiques extérieures et humanitaires de l'Union en général, et 3) réorganiser les efforts de l'UE en matière de réinstallation afin qu'ils portent leurs fruits de la manière la plus efficiente possible.

À cet effet, la **Commission propose de modifier la décision FER III** afin de pouvoir inciter davantage les États membres à pratiquer la réinstallation et de faire en sorte que les priorités fixées au niveau européen en la matière bénéficient d'un soutien financier adéquat.

1) principes directeurs du programme européen commun de réinstallation : le programme se fonderait sur les principes directeurs suivants: i) participation des États membres à la réinstallation sur une base uniquement **volontaire** ; ii) portée de l'effort de réinstallation dans l'UE étendue par rapport à la situation actuelle en faisant mieux connaître la réinstallation au plus grand nombre possible d'États membres ; iii) plus grande souplesse du mécanisme envisagé permettant de s'adapter à l'évolution des circonstances ; iv) rôle central dévolu à l'UNHCR, en association avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), et d'autres ONG responsables ; v) adoption d'une approche européenne commune de la réinstallation des réfugiés de pays tiers sur une base **progressive** (en fonction de l'expérience acquise, le champ d'application du programme pourrait par la suite être étendu) ;

2) composantes du programme européen commun de réinstallation : le programme consistera essentiellement en un mécanisme permettant la fixation de priorités annuelles communes en matière de réinstallation ainsi qu'une utilisation plus efficace de l'aide financière prévue en contrepartie des engagements pris dans le cadre du FER. À ceci s'ajouteront une coopération pratique renforcée, des politiques extérieures en rapport avec l'asile plus efficaces et une évaluation régulière du programme commun de réinstallation. Le mécanisme se déclinerait selon les phases suivantes :

- **fixation annuelle des priorités communes**, fondée sur un processus consultatif et une meilleure utilisation du système d'engagements du FER : l'actuel **groupe d'experts sur la réinstallation**, qui se réunit ponctuellement, deviendra une instance dont les réunions seront régulières. L'ensemble des États membres, pays de réinstallation ou non, y participeront, ainsi que d'autres acteurs (par exemple, l'UNHCR, l'OIM et les ONG actives dans le domaine de la réinstallation). Le groupe d'experts sur la réinstallation contribuera à dégager les priorités annuelles communes de l'UE, qui serviront ensuite de base à un projet de décision de la Commission. Ces priorités seront fondées sur une prévision indicative des besoins de réinstallation fournie par l'UNHCR au printemps de chaque année ;
- **priorités communes bénéficiant du soutien financier du FER** : un mécanisme permettant la fixation annuelle, par décision de la Commission, de priorités européennes communes en matière de réinstallation sera mis en place. Ces priorités pourront viser tant des régions géographiques et des nationalités que des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller, y compris les cas d'urgence. La fixation de ces priorités devra être cohérente avec les politiques extérieures de l'UE en général. Ce cadre permettra de recenser annuellement les besoins nouveaux ou prioritaires en matière de réinstallation. L'Union pourrait, par exemple, considérer comme prioritaire la réinstallation de réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie, de réfugiés somaliens en provenance du Kenya ou de réfugiés soudanais en provenance du Tchad. Pour les catégories de personnes vulnérables comme les enfants ou les mineurs non accompagnés, il permettrait de réaliser une analyse plus approfondie des besoins. C'est pourquoi, **il est proposé de modifier la décision FER III** de façon à ce que les États membres pratiquant la réinstallation conformément aux priorités annuelles communes de l'UE, reçoivent une aide financière ;
- **mécanisme articulé sur un calendrier prédéfini** : sur la base des travaux du groupe d'experts, des priorités communes seront établies chaque année. Les États membres pourront ensuite communiquer les engagements qu'ils auront pris en conséquence et en contrepartie desquels ils recevront une aide financière supplémentaire. La Commission fixera chaque année les priorités annuelles en matière de réinstallation sur la base des consultations qui auront lieu au sein du comité de gestion du programme général «[Solidarité et gestion des flux migratoires](#)», qui est également compétent pour le FER III. Cette décision annuelle devra être prise en temps utile pour permettre aux États membres de présenter leurs engagements en matière de réinstallation, en vue de pouvoir bénéficier des dotations financières accordées au titre du FER ;

- **renforcement de la coopération pratique** : le [Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) (EASO) devrait être opérationnel en 2010. Il fournira un cadre structuré pour la mise en œuvre des mesures de coopération pratique, y compris des mesures ayant trait à la réinstallation. L'EASO pourra notamment entamer une coopération technique en matière de réinstallation avec des pays tiers, qu'il s'agisse de pays tiers pratiquant la réinstallation ou de premier asile.

La Commission coopérera avec les différentes parties prenantes afin de fixer ces priorités dans les plus brefs délais. Un premier ensemble de priorités pourrait déjà être dégagé avant la fin de la présidence suédoise (fin 2009).

La communication définit enfin le cadre de la coopération qui sera mis en œuvre avec l'UNHCR et les mesures qui seront prises pour coordonner les actions de réinstallation avec la politique globale de l'Union en matière de politique extérieure.