

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.9.2009
COM(2009) 447 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**RELATIVE À LA CRÉATION D'UN PROGRAMME EUROPÉEN COMMUN DE
RÉINSTALLATION**

{COM(2009) 456 final}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**RELATIVE À LA CRÉATION D'UN PROGRAMME EUROPÉEN COMMUN DE
RÉINSTALLATION**

1. CONTEXTE

1.1. Contexte politique

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam¹ en 1999, l'Union européenne s'emploie à mettre en place un **régime d'asile européen commun (RAEC)**, dont l'objectif principal est d'établir une convergence progressive en matière d'asile dans l'ensemble de l'Union, en fixant des normes minimales communes, en instaurant une procédure d'asile commune et un statut uniforme, ainsi qu'en renforçant la coopération pratique. Dans ce contexte, la Commission a toujours souligné la nécessité que l'Union s'engage davantage en faveur de la réinstallation des réfugiés originaires de pays tiers et que celle-ci fasse partie intégrante de la politique européenne en matière d'asile en général.

Conformément au **programme de La Haye**², la Commission a adopté en septembre 2005 une **communication relative aux programmes de protection régionaux**³ (PPR) à mettre sur pied en partenariat avec certains pays tiers afin de renforcer la protection des réfugiés dans certaines régions du monde. Cette communication soulignait que la réinstallation devait jouer un rôle central dans l'assistance apportée à ces pays. Les deux PPR actuellement mis en œuvre en Tanzanie, d'une part, et en Ukraine, au Belarus et en République de Moldavie, d'autre part, comportent tous deux un volet «réinstallation».

Le nouveau **Fonds européen pour les réfugiés**⁴ (FER III), devenu opérationnel en 2008, prévoit un soutien financier à la réinstallation dans les États membres de l'UE de réfugiés en provenance de pays tiers.

Une vaste consultation de tous les acteurs concernés du domaine de l'asile, lancée par la publication, en juin 2007, du **Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (RAEC)**⁵, a révélé qu'il était largement admis que la réinstallation devait jouer un rôle central dans les politiques extérieures de l'Union relatives à l'asile et qu'il serait extrêmement judicieux d'intensifier la coopération relative à la réinstallation entre les États membres,

¹ JO C 340 du 10.11.1997.

² JO C 53 du 3.3.2005, p.1.

³ COM(2005) 388 final.

⁴ Décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 (JO L 144 du 6.6.2007, p. 1).

⁵ Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, COM(2007) 301.

l'UNHCR et les ONG. Dans le **plan d'action en matière d'asile**⁶, adopté le 17 juin 2008, la Commission a donc conclu que la réinstallation devait être développée davantage et étendue dans un instrument de protection concret, que l'Union appliquerait pour répondre aux besoins de protection des réfugiés se trouvant dans les pays tiers et pour témoigner sa solidarité avec les pays tiers de premier asile.

Le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**⁷ a indiqué qu'il convenait, parmi les nouvelles initiatives à prendre pour achever la mise en place du régime d'asile européen commun, de renforcer la coopération avec l'UNHCR afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire de l'UE, notamment «en progressant, sur la base du volontariat, sur la voie de la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés».

Le 18 février 2009, la Commission a adopté une proposition relative à la création d'un **Bureau européen d'appui en matière d'asile**⁸ (EASO), destiné à fournir un cadre structurel aux fins de la mise en œuvre de mesures de coopération pratique dans le domaine de l'asile, y compris des mesures liées à la réinstallation.

1.2. La réinstallation: caractéristiques essentielles

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. La réinstallation est généralement effectuée par l'UNHCR, qui joue un rôle d'intermédiaire. Elle s'adresse aux réfugiés dont les besoins de protection internationale ont déjà été clairement établis et présente l'avantage, pour le pays d'accueil, d'être une **procédure organisée** et, pour les réfugiés, de garantir leur **sécurité physique**. Les réfugiés réinstallés n'ont pas ainsi à recourir aux différentes formes d'immigration irrégulière (comme le trafic d'êtres humains). Elle offre en outre l'avantage important, pour le pays de réinstallation, de permettre l'organisation à l'avance de l'accueil et de l'intégration.

Il convient d'établir une distinction nette entre, d'une part, la réinstallation dans un État membre de réfugiés se trouvant hors du territoire de l'UE, qui constitue une mesure humanitaire et exprime la solidarité de l'UE à l'égard des pays tiers, et, d'autre part, **la réinstallation de réfugiés à l'intérieur de l'UE**, essentiellement effectuée aux fins de la répartition des charges entre États membres. Cette dernière question ne fait pas l'objet de la présente communication. La présente communication et la proposition de modification de la décision FER qui l'accompagne portent sur la question de la solidarité avec les pays tiers en ce qui concerne la prise en charge des réfugiés. La Commission traite également d'urgence d'autres questions liées à la solidarité dans la gestion des migrations, comme l'ont demandé

⁶ Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, COM(2008) 360 final.

⁷ Disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st13/st13440.fr08.pdf>

⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile [COM(2009) 66 final].

les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 18 et 19 juin 2009. Entre autres initiatives, la Commission a notamment lancé, en vue de renforcer la solidarité au sein de l'UE, un projet pilote pour la réinstallation, dans d'autres États membres, de personnes bénéficiant d'une protection internationale se trouvant à Malte.

1.3 Développements intervenus récemment dans l'UE

Actuellement, dix États membres participent à la réinstallation chaque année (Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, France, Roumanie et République tchèque). D'autres États membres pratiquent la réinstallation ponctuellement, en général de manière limitée, notamment dans des cas d'urgence précis soumis par l'UNHCR. L'Allemagne a récemment accepté de réinstaller 2 500 réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie.

En ce qui concerne les **nouveaux engagements en matière de réinstallation**, le Portugal, la France, la Roumanie et la République tchèque ont décidé, en 2007 et en 2008, d'offrir chaque année des places à des fins de réinstallation⁹. En 2008, la Roumanie a également conclu un accord tripartite avec l'UNHCR et l'OIM concernant la création, dans ce pays (à Timisoara), d'un centre d'évacuation et de transit destiné à la réinstallation en cas d'urgence et dans d'autres cas spécifiques.

La réinstallation bénéficie d'un **soutien financier important au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER III)** depuis 2008. L'une des principales priorités (priorité 3) pour la programmation des fonds, telles que définies dans les orientations stratégiques adoptées à cet effet¹⁰, consiste à soutenir des actions contribuant à assurer un meilleur partage des responsabilités entre États membres et pays tiers. Ceci inclut la réinstallation dans un État membre de réfugiés se trouvant dans un pays tiers. Un large éventail de mesures de réinstallation dans les États membres peuvent bénéficier d'un financement au titre des programmes nationaux du FER dans le cadre de la priorité 3 («gestion partagée»).

Le nombre de réfugiés réinstallés dans chaque État membre au cours des trois années précédentes est pris en compte pour le calcul des dotations annuelles accordées aux États membres au titre du FER. En outre, un montant forfaitaire de 4 000 EUR par personne réinstallée (article 13, paragraphes 3 et 4 de la décision FER) est accordé pour quatre catégories spécifiques de personnes. À cet effet, les États membres doivent présenter chaque année à l'avance des «engagements en matière de réinstallation» à la Commission. Les quatre catégories spécifiques sont les suivantes:

- (1) les personnes provenant d'un pays ou d'une région désigné pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional;
- (2) les mineurs non accompagnés;
- (3) les enfants et femmes menacés, notamment de violence psychologique, physique ou sexuelle ou d'exploitation;

⁹ Le Portugal a décidé de réinstaller 30 réfugiés par an, la France environ 350 à 450 réfugiés par an, la Roumanie 40 réfugiés par an et la République tchèque 30 réfugiés par an.

¹⁰ Décision de la Commission du 29 novembre 2007 mettant en œuvre la décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'adoption des orientations stratégiques pour la période 2008-2013 (JO L 326 du 12.12.2007, p. 29-31).

- (4) les personnes ayant besoin de soins médicaux importants auxquels seule la réinstallation permettra de répondre.

Les actions transnationales et les actions d'intérêt communautaire concernant la politique d'asile, y compris celles qui ont trait à la réinstallation, peuvent également bénéficier d'un financement au titre des actions communautaires du FER (directement gérées par la Commission).

Plusieurs **projets relatifs à la réinstallation**, notamment des «jumelages», ont été réalisés ces dernières années au sein de l'Union. Ces projets couvraient un large éventail d'activités, telles que la procédure de sélection, l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés¹¹. De nombreux acteurs différents, tant gouvernementaux que non-gouvernementaux (ONG internationales et locales, UNHCR et OIM), issus de pays de réinstallation ou non, y ont participé. En 2008 et en 2009, plusieurs visites communes ministérielles ou européennes visant des opérations de réinstallation ont en outre eu lieu en Thaïlande, au Kenya, en Syrie et en Jordanie.

En juillet et en novembre 2008, le **Conseil JAI a adopté des conclusions sur l'accueil de réfugiés irakiens**, fixant comme objectif de réinstaller dans l'Union jusqu'à environ 10 000 réfugiés irakiens se trouvant en Syrie et en Jordanie¹². Ces conclusions sont importantes non seulement eu égard à la protection accordée aux réfugiés spécifiques réinstallés, mais aussi parce qu'elles soulignent le fait que la réinstallation contribue au maintien d'un espace de protection en Syrie et en Jordanie. À la suite des conclusions du Conseil, quatre États membres qui ne participent normalement pas à la réinstallation se sont engagés à réinstaller des réfugiés en provenance d'Iraq (Allemagne, Italie, Belgique et Luxembourg).

2. LACUNES CONSTATEES DANS LA SITUATION ACTUELLE ET OBJECTIFS VISANT A LES COMBLER

2.1. La réponse de l'UE aux besoins mondiaux en matière de réinstallation

Il y a lieu de rappeler que la grande majorité des réfugiés dans le monde se trouvent hors de l'UE, principalement en Asie et en Afrique.

Les besoins mondiaux en matière de réinstallation sont largement supérieurs au nombre de places disponibles dans le monde. L'UNHCR estime que quelque 747 000 personnes dans le monde ont besoin d'être réinstallées; ce chiffre inclut les populations pour lesquelles la réinstallation est envisagée sur une période de plusieurs années. Sur la base d'une fixation des priorités, l'UNHCR estime que 203 000 d'entre elles devront être réinstallées au cours de la seule année 2010¹³. Selon l'UNHCR, 65 596 réfugiés ont été réinstallés dans le monde en 2008: 4 378 d'entre eux, soit 6,7 %, l'ont été dans l'un des pays de l'UE¹⁴. Le nombre de réfugiés réinstallés dans l'Union contraste fortement avec le nombre de réfugiés accueillis dans de nombreux autres pays du monde industrialisé¹⁵. Dans le même temps, l'Union reçoit un nombre proportionnellement plus important de demandeurs d'asile «spontanés» que

¹¹ La plupart de ces projets ont été cofinancés par la Commission par l'intermédiaire de l'ARGO et du FER.

¹² Documents 11653/08 (Presse 205) et 16325/1/08 REV 1 (Presse 344) du Conseil.

¹³ Projection de l'UNHCR concernant les besoins mondiaux en matière de réinstallation en 2010.

¹⁴ Voir l'annexe 4 de l'analyse d'impact d'un programme européen commun de réinstallation, p. 5.

¹⁵ Un exemple, le nombre de réfugiés réinstallés au Canada chaque année – environ 10 000 - représente plus du double du nombre total de réfugiés réinstallés annuellement dans l'UE.

d'autres parties du monde développé. En outre, la majorité des pays de l'Union n'ont aucun programme de réinstallation et devraient renforcer leurs capacités pour pouvoir procéder régulièrement à des réinstallations. **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.** L'Union prendra ainsi une plus grande part de responsabilité dans l'effort mondial de réinstallation. Du même coup, l'attrait que peut présenter l'immigration clandestine comme moyen d'entrer dans l'Union s'en trouvera peut-être réduit pour certains groupes de réfugiés.

Il est largement admis que la réinstallation a non seulement une vocation humanitaire à l'égard des personnes réinstallées et, indirectement, à l'égard des réfugiés demeurant dans le premier pays d'asile, mais soulage aussi le pays tiers concerné de la charge liée à l'accueil de nombreux réfugiés. La réinstallation peut donc jouer un rôle important dans les politiques extérieures de l'UE en général. L'incidence stratégique de la réinstallation serait plus grande si les priorités relatives à l'origine géographique ou aux nationalités ainsi qu'aux catégories spécifiques de personnes à réinstaller étaient principalement fixées au niveau européen. Les États membres qui pratiquent actuellement la réinstallation fixent largement leurs priorités au niveau national, sans grande coordination au niveau de l'UE tant en ce qui concerne la réinstallation proprement dite que les autres instruments connexes de la politique extérieure. De surcroît, la participation actuelle relativement limitée de l'Union à la réinstallation des réfugiés nuit à l'ambition qu'elle nourrit de jouer un rôle de premier plan au niveau mondial dans le domaine humanitaire et, partant, à l'influence qu'elle exerce dans les instances internationales. **Il convient donc de renforcer la participation de l'UE aux mesures de réinstallation, afin d'accroître son efficacité et sa crédibilité dans les affaires internationales en général. L'incidence de la réinstallation serait accrue si le recours stratégique à celle-ci au niveau européen était plus important et si la réinstallation était davantage intégrée dans les politiques extérieures de l'Union en général.**

2.2. Absence de coopération structurée au sein de l'UE

Il n'existe actuellement aucun échange structuré d'informations sur la réinstallation entre les pays de l'Union ni aucune coordination structurée des mesures de réinstallation au niveau européen. La planification des mesures de réinstallation s'opère largement par des contacts bilatéraux entre les pays de réinstallation et l'UNHCR. Les échanges d'informations entre l'UNHCR et les pays de réinstallation ont lieu au sein d'instances situées à Genève¹⁶, qui associent des pays de réinstallation du monde entier et traitent des questions mondiales en la matière. Les États membres de l'UE qui ne pratiquent pas actuellement la réinstallation n'y sont pas représentés. C'est pourquoi la Commission convoque des réunions d'experts dans le domaine de la réinstallation au cas par cas depuis 2007. **Les structures et les procédures de coordination de la politique européenne de réinstallation devraient donc être adaptées de manière à permettre une coopération plus étroite entre les États membres et une coordination plus efficace des mesures de réinstallation à l'échelle européenne.**

La réinstallation nécessite une importante préparation logistique comportant notamment des missions de sélection et d'orientation, des examens médicaux et des contrôles de sécurité, des dispositions concernant le voyage et les visas, ainsi que des programmes d'accueil et

¹⁶ Conférence annuelle tripartite sur la réinstallation et groupe de travail «réinstallation».

d'intégration. Certaines de ces mesures pourraient être menées par les États membres, conjointement ou dans le cadre d'une coopération étroite. Le manque actuel d'actions communes et de coopération pratique entre les États membres augmente le coût de la réinstallation pour les «pays de réinstallation» actuels et décourage les autres pays, qui sans cela songeraient peut-être à pratiquer la réinstallation, et notamment les pays qui pourraient envisager d'instaurer des quotas de réinstallation peu élevés. L'organisation des divers aspects logistiques nécessaires à la mise en œuvre de la réinstallation sera probablement considérée comme trop difficile et d'un coût prohibitif pour les États membres dépourvus d'expérience et de capacités dans le domaine de la réinstallation. **Les coûts économiques liés à la réinstallation dans l'Union européenne doivent donc être réduits grâce à une coopération plus étroite entre les États membres.**

2.3. Nécessité de mieux cibler les priorités et le soutien financier en matière de réinstallation

Le soutien financier apporté par le FER III à la réinstallation a de toute évidence eu des effets bénéfiques pour celle-ci. Toutefois, l'aide supplémentaire accordée aux États membres par réfugié réinstallé en vertu de l'article 13, paragraphe 3, de la décision portant création du FER III ne s'applique qu'aux quatre catégories spécifiques de personnes précitées. S'il est incontestable que ces catégories de personnes méritent d'être protégées et réinstallées, d'autres catégories de personnes en ont peut-être au moins autant besoin. Or, n'étant pas actuellement examinés régulièrement au niveau européen, les besoins de réinstallation de ces catégories de réfugiés ne font pas l'objet d'une évaluation actualisée qui permettrait de mieux cerner les besoins de protection considérés comme prioritaires par l'Union. Le cadre actuel du FER est donc trop rigide et insuffisamment adaptable pour répondre aux nouveaux besoins, notamment en ce qui concerne les priorités géographiques. En outre, les États membres fixent les priorités en matière de réinstallation au niveau national sans consultation ni coordination préalables au niveau de l'UE. **Il convient donc de mettre en place un mécanisme garantissant que les efforts de réinstallation dans l'UE sont mieux ciblés, de manière continue et dynamique, et profitent aux personnes qui en ont le plus besoin. On peut atteindre cet objectif en s'accordant régulièrement sur les priorités essentielles en matière de réinstallation et en incitant financièrement les États membres à pratiquer la réinstallation en tenant compte de ces priorités.**

3. LE PROGRAMME EUROPEEN COMMUN DE REINSTALLATION

Compte tenu des lacunes précitées, 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.

3.1. Principes directeurs du programme européen commun de réinstallation

Eu égard aux objectifs généraux du programme européen commun de réinstallation, et compte tenu des avis exprimés par les parties prenantes, le programme se fonde sur les principes directeurs suivants:

- **La participation des États membres à la réinstallation doit demeurer volontaire.** Il existe actuellement des différences considérables entre les États membres en ce qui concerne les objectifs chiffrés et les catégories spécifiques de réfugiés qu'ils souhaitent réinstaller, les critères juridiques appliqués pour sélectionner les personnes à réinstaller et les partenaires par l'intermédiaire desquels la réinstallation est mise en œuvre.
- **La portée de l'effort de réinstallation dans l'UE doit être étendue** en faisant mieux connaître la réinstallation au plus grand nombre possible d'États membres et en les aidant à se doter de l'expérience et des capacités nécessaires pour la pratiquer.
- Le mécanisme créé devrait apporter une plus grande souplesse permettant de s'**adapter** à l'évolution des circonstances. Afin de permettre un recours stratégique à la réinstallation, il conviendrait de prévoir un réexamen et une révision annuels des priorités en la matière. Une plus grande souplesse est également nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins en ce qui concerne la coopération pratique entre États membres dans le domaine de la réinstallation.
- **Les acteurs autres que les gouvernements des États membres, qui jouent un rôle essentiel dans la réinstallation, doivent également participer au programme.** L'acteur le plus important à cet égard est l'UNHCR, en raison de son mandat international et du rôle clé qu'il joue dans le domaine de la réinstallation dans le monde entier. Il importe également d'y associer l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), compte tenu du rôle de cette dernière dans les aspects logistiques et pratiques de l'effort de réinstallation dans le monde. Les ONG internationales et locales dotées d'une expérience et d'un savoir-faire spécifiques dans le domaine de la réinstallation, ainsi que les autorités locales, doivent également y être associées, notamment en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés.
- L'adoption d'une approche européenne commune de la réinstallation des réfugiés de pays tiers devrait s'effectuer d'une manière **progressive**. En fonction de l'expérience acquise, le champ d'application du programme pourrait par la suite être étendu.

3.2. Les différentes 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.

3.2.1. La fixation annuelle des priorités communes, fondée sur un processus consultatif et une meilleure utilisation du système d'engagements du FER

Groupe d'experts sur la réinstallation

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, le CERE et les ONG actives dans le domaine de la réinstallation, en fonction de leurs compétences spécifiques et dans les limites de leur mandat). 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. Le groupe procéderait également à des échanges d'informations avec les États membres en ce qui concerne les objectifs quantitatifs fixés par ces derniers et examinerait les besoins spécifiques en matière de réinstallation, tels que les mesures destinées à encourager les États membres qui ne la pratiquent pas encore. Le groupe, conjointement avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile, serait également en mesure de recenser les besoins actuels de coopération pratique dans le domaine de la réinstallation.

Des priorités communes bénéficiant du soutien financier du Fonds européen pour les réfugiés

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. 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. 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. Pour les catégories de personnes vulnérables comme les enfants ou les mineurs non accompagnés, en particulier, il permettrait de réaliser une analyse plus approfondie des priorités et des besoins les plus fondamentaux.

Il est donc 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 en vertu de l'article 13 de cette décision. Cet article prévoit actuellement qu'une aide financière supplémentaire est accordée aux États membres s'ils s'engagent à réinstaller des réfugiés relevant de l'une des quatre catégories spécifiques décrites au point 1.3. Cette disposition serait modifiée de manière à rendre le mécanisme actuel plus dynamique et plus souple. Il convient toutefois de souligner que les États membres demeureront libres de réinstaller d'autres catégories de réfugiés. **La proposition de modification de la décision FER III et la présente communication sont présentées conjointement par la Commission.**

Sur la base des travaux préliminaires réalisés par le groupe d'experts sur la réinstallation, 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 de la Commission sera l'une des mesures d'exécution de la décision portant création du FER III, adoptée par le Conseil et le Parlement européen sur la base de l'article 63, point 2) b), du traité instituant la Communauté européenne. 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.

3.2.2. *Renforcement de la coopération pratique*

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile

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**. La proposition de règlement portant création de l'EASO prévoit que ce dernier «coordonne, en accord avec la Commission, les échanges d'informations et toutes autres actions entreprises relatifs aux questions liées à la mise en œuvre des instruments et mécanismes relatifs à la dimension externe du régime d'asile européen commun. Le Bureau coordonne les échanges d'informations et toutes autres actions entreprises relatifs à la réinstallation des réfugiés à l'intérieur de l'Union européenne.»

Le développement d'une coopération pratique dans le domaine de la réinstallation devrait donner lieu à des synergies importantes. La fixation de priorités annuelles communes devrait permettre de mieux cibler cette coopération. Des actions concrètes peuvent être menées conjointement par les États membres, telles que les missions de sélection et d'information, les programmes d'orientation préalables au départ, les examens médicaux ainsi que les dispositions relatives au voyage et aux visas. D'autres formes de coopération pourraient consister en des échanges d'informations sur les catégories de réinstallation spécifiques et des formations communes. La coopération dans le domaine de l'accueil et de l'intégration devrait surtout se traduire par des échanges d'informations et le recensement des meilleures pratiques, afin d'améliorer la qualité des systèmes d'accueil et d'intégration, qui diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre. Des enseignements peuvent être tirés des expériences acquises dans le cadre d'activités très diverses associant différentes parties prenantes.

L'EASO peut également 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. Une telle coopération pourrait également être entreprise avec des organisations internationales, et notamment avec l'UNHCR et l'OIM. Afin que l'EASO puisse débiter ses activités rapidement, il convient de fixer sans délai les priorités pour les premières années de son programme de travail. 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 l'actuelle (2009) présidence suédoise.

Projets pilotes et meilleures pratiques dans le domaine de la réinstallation

Un grand nombre de projets de coopération pratique ont été menés à bien ces dernières années en matière de réinstallation. Ils sont largement à porter au crédit de la société civile, et notamment de plusieurs ONG, qui se sont montrées très actives. Il devrait donc continuer d'exister un besoin pour les activités de ce type au cours des prochaines années. La Commission continuera donc d'y apporter son soutien, notamment au moyen des actions communautaires du FER.

L'une des dernières avancées en date a été la création, en Roumanie, d'un centre d'évacuation et de transit pour la réinstallation. Plusieurs États membres ont récemment fait part de leur souhait d'utiliser ce centre pour procéder à la réinstallation des catégories spécifiques de réfugiés qui doivent être réinstallés de toute urgence. Le recours à ce centre pourrait faciliter la mise en œuvre de la réinstallation et la rendre plus efficace; il pourrait également servir de projet pilote pour d'autres initiatives du même type.

3.2.3. *Des politiques extérieures de l'UE en rapport avec l'asile plus efficaces*

Coopération avec l'UNHCR

Le programme de l'UE ne sera couronné de succès – en ce qui concerne tant la fixation des priorités communes que les mesures de coopération pratique - que si une **coopération étroite est établie avec l'UNHCR**. Les consultations entre les États membres, la Commission et l'UNHCR relatives à la réinstallation devront donc s'intensifier, notamment dans le cadre du groupe de travail «réinstallation» à Genève et des consultations tripartites annuelles sur la réinstallation. L'EASO devra également y être étroitement associé. Le nouveau programme de l'UE pourrait entraîner quelques changements dans l'administration actuelle de la réinstallation par l'UNHCR, mais ne devrait pas la compliquer outre mesure. La mise en place de ce nouveau programme devrait être considérée comme l'occasion de donner un nouvel élan à la réinstallation au niveau mondial.

Une meilleure coordination avec les politiques extérieures de l'Union

Il est nécessaire de prévoir, d'une manière structurelle, une approche intégrée de la réinstallation, des autres composantes des politiques extérieures de l'Union relatives à l'asile et des politiques extérieures de l'Union dans leur ensemble. Il importe notamment d'assurer une cohérence avec l'approche globale de l'UE sur la question des migrations¹⁷. Dans le cadre du programme commun, les priorités en matière de réinstallation seront fixées en fonction des besoins actuels, tels que les recense régulièrement l'UNHCR, ainsi que sur la base d'autres considérations humanitaires et politiques retenues par les États membres et la Commission, compte tenu de la situation spécifique des pays tiers concernés et des relations globales de l'UE avec ces pays. Les discussions récentes et les conclusions adoptées par le Conseil des ministres JAI en ce qui concerne l'accueil de réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie soulignent le fait que la réinstallation peut jouer un rôle important dans les politiques extérieures de l'Union. Après avoir mentionné le besoin pressant de réinstallation d'un certain nombre de ces réfugiés, le Conseil a indiqué expressément «qu'un effort accru de réinstallation dans les pays de l'Union européenne enverrait un signal positif de solidarité envers tous les Irakiens et de coopération avec la Syrie et la Jordanie pour le maintien de leur espace de protection»¹⁸. L'intervention directe du Conseil JAI en faveur de la réinstallation de réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie était toutefois exceptionnelle, ce qui illustre la nécessité de disposer d'un mécanisme décisionnel structuré et d'une infrastructure correspondante qui puisse être déployée en fonction des événements. Les politiques

¹⁷ Communications de la Commission sur l'approche globale de l'UE sur la question des migrations, COM(2005) 621, COM(2006) 735, COM(2007) 247 et COM(2008) 611.

¹⁸ Document 16325/1/08 REV 1 (Presse 344) du Conseil.

extérieures de l'Union peuvent également jouer un rôle dans l'établissement d'un cadre pour la préparation et le déploiement des programmes de réinstallation.

Il convient d'intégrer davantage la réinstallation dans les programmes de protection régionaux (PPR) qui seront élaborés à l'avenir et d'assurer un suivi minutieux de sa mise en œuvre. Depuis 2007, des programmes de protection régionaux pilotes ont été mis en œuvre en Tanzanie et dans trois anciens pays NEI (l'Ukraine, le Belarus et la République de Moldavie). Toutefois, l'expérience montre que la réinstallation reste une composante relativement sous-développée de ces PPR et que seul un nombre limité de réfugiés en provenance des pays bénéficiaires ont été réinstallés par des États membres de l'UE. Les futurs PPR pourraient couvrir les régions d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. La dimension «réinstallation» sera également examinée dans le cadre de l'évaluation des PPR que la Commission réalisera avec d'autres parties prenantes avant fin 2009.

3.3. Rapports et évaluation

La Commission, avec l'appui de l'EASO, rendra compte chaque année au Conseil et au Parlement européen des efforts de réinstallation accomplis au sein de l'UE, ainsi que des résultats des engagements pris en matière de réinstallation, afin de permettre à ces institutions d'en suivre la progression et d'en tirer des conclusions concernant l'évolution ultérieure. Une conférence sera organisée courant 2012 avec l'ensemble des parties prenantes afin de procéder à une évaluation à mi-parcours des progrès réalisés grâce au programme européen commun de réinstallation. Cette évaluation portera sur l'efficacité de l'aide financière octroyée en vertu de l'article 13 du FER III, et pourrait être l'occasion d'envisager une modulation du montant forfaitaire en fonction de la vulnérabilité ou des besoins de certaines catégories de personnes réinstallées.

Le programme européen commun de réinstallation sera évalué en 2014 afin de recenser les améliorations à y apporter et d'en prévoir le développement ultérieur. Comme la Commission l'a proposé dans sa communication du 10 juin 2009, cet objectif plus ambitieux devrait être intégré dans le programme de Stockholm, qui doit être adopté d'ici fin 2009 et qui fixera les objectifs de l'Union dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour les cinq prochaines années.¹⁹

4. PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA DECISION FER III

En conséquence, la Commission propose d'apporter à la décision FER III les modifications exposées dans la proposition législative accompagnant la présente communication.

¹⁹ COM (2009) 262 final