COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.9.2005
COM(2005) 388 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

RELATIVE AUX PROGRAMMES DE PROTECTION RÉGIONAUX

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

RELATIVE AUX PROGRAMMES DE PROTECTION RÉGIONAUX

1. INTRODUCTION

1. La communication de la Commission du 14 juin 2004 intitulée «*Améliorer l'accès à des solutions durables*» [COM(2004) 410 final] (ci-après: la «communication de juin 2004») contient des propositions relatives à une nouvelle approche de l'Union européenne à l'égard du régime de protection internationale. Des programmes de protection régionaux devraient être proposés en vue de renforcer les capacités de protection des régions concernées et d'améliorer la protection des populations de réfugiés qui s'y trouvent grâce à des solutions durables (les trois solutions durables sont le rapatriement, l'intégration sur place ou la réinstallation dans un troisième pays sir les deux premières solutions durables ne sont pas possibles)[1]. La communication formule également des propositions visant à mettre en place un programme de réinstallation au niveau de l'UE afin d'offrir une solution durable à un nombre croissant de réfugiés et de mieux organiser et gérer leur entrée dans l'Union européenne.

2. Dans le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004, le Conseil européen a reconnu que l'UE devait contribuer, dans un esprit de responsabilité partagée, à la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et permettre l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce. Une distinction est établie entre les besoins différents des pays dans des régions de transit et les pays dans des régions d'origine. Les efforts déployés par les pays situés dans les régions d'origine et de transit pour renforcer leurs capacités en matière de protection des réfugiés seront encouragés. En ce qui concerne les pays et régions d'origine, le Conseil européen a invité en outre la Commission à élaborer des programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Ces programmes s'inspireront de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes de protection pilotes qui seront lancés avant la fin de 2005. Ils

---

[1] **Le rapatriement** est le retour d'une personne à son pays d'origine. Dans le cadre des solutions durables ce retour est effectué dans la sécurité et la dignité.
L'intégration sur place est l'intégration d'un réfugié dans la communauté d'un pays d'accueil avec des perspectives de séjour légal et d'autonomie personnelle.
La réinstallation comporte la sélection et le transfert des réfugiés d'un État dans lequel ils ont cherché la protection à un État tiers où ils ont des garanties de protection comprenant la résidence et des perspectives d'intégration et d'autonomie. La réinstallation peut être utilisée dans les situations dans lesquelles les réfugiés ne peuvent ni retourner à leur pays d'origine ni être intégrés dans le pays du premier asile. L'« étude sur la faisabilité d'établir des systèmes de réinstallation dans les États membres de l'UE ou au niveau de l'UE, dans la perspective du système d'asile européen commun et de l'objectif d'une procédure commune d'asile » (publiée par la Commission en mai 2004) offre un examen plus détaillé des possibilités de réinstallation dans le contexte de l'UE.

utiliseront différents instruments pertinents, centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui seraient disposés à y participer sur une base volontaire. En ce qui concerne les pays de transit, le Conseil européen a souligné la nécessité d'intensifier la coopération et le renforcement des capacités aux frontières méridionales et orientales de l'UE, afin de permettre auxdits pays de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés.

3. La présente communication constitue la réponse de la Commission aux conclusions du Conseil des 2 et 3 novembre 2004, qui l'invitaient à présenter, pour le mois de juillet 2005 au plus tard, un plan d'action concernant un ou plusieurs programmes pilotes de protection régionaux. Le Conseil a ajouté qu'un projet pilote devait être adapté à une situation donnée et axé sur la protection. Le projet pilote devait en outre s'appuyer sur une série de mesures, notamment des mesures visant à aider les pays tiers à se conformer aux obligations internationales qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève et d'autres instruments internationaux pertinents, à accroître les capacités de protection, à améliorer l'accès à l'enregistrement et l'intégration locale, ainsi que des mesures d'assistance destinées à améliorer les infrastructures locales et la gestion des migrations. L'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes devaient être menées en coopération étroite avec le HCR des Nations unies et, le cas échéant, avec d'autres organisations internationales. Les sources de financement possibles, tant au niveau de l'UE qu'à d'autres niveaux, devaient être recensées. Il convenait aussi d'assurer la cohérence avec l'approche de la Communauté à l'égard de la région et des pays tiers concernés.

4. Les programmes de protection régionaux seront fondés sur des actions qui existent déjà, notamment dans le cadre des programmes financiers AENEAS et TACIS, et non sur un nouveau cadre financier. La présente communication définit le cadre général dans lequel les programmes pilotes seront mis en œuvre, formule des recommandations quant à leur champ d'application géographique et à leur contenu et trace la voie à suivre pour intégrer l'approche des programmes de protection régionaux dans les relations de la Communauté avec la région et les pays concernés. La première section expose le contexte politique général dans lequel s'inscrit la communication; la deuxième est axée sur le contenu possible des programmes pilotes de protection régionaux; la troisième est consacrée à la sélection de zones géographiques en vue de la mise en œuvre des programmes pilotes et à la manière dont cette approche peut être ancrée dans la politique menée par la Communauté à l'égard des pays et régions concernés; les quatrième et cinquième sections portent sur les régions spécifiques dans lesquelles les deux premiers programmes pilotes pourraient êtres mis en œuvre; les dernières sections examinent le mode d'évaluation des programmes pilotes et la façon d'assurer leur durabilité, ainsi que les prochaines mesures à adopter.

5. Les programmes de protection régionaux devraient renforcer la capacité des zones proches des régions d'origine à protéger les réfugiés. L'objectif devrait être de créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'une des trois solutions durables, à savoir le rapatriement, l'intégration locale ou la réinstallation. Le développement de programmes de protection régionaux en coopération avec le HCR, conformément à l'accord conclu entre ce dernier et la Commission le 15 février 2005, ainsi qu'avec les pays tiers dans les régions d'origine, requerra la coordination des politiques menées par l'Union européenne dans les domaines des réfugiés, de l'aide humanitaire et du

développement, afin que l'ensemble des besoins en matière de protection et l'incidence des populations de réfugiés sur les communautés locales soient pris en considération et que les avantages soient maximalisés pour toutes les parties. Il est à noter toutefois que les opérations d'aide humanitaire en faveur des réfugiés ne feront pas, en tant que telles, partie des programmes de protection régionaux. Ces opérations continueront à être décidées en fonction des besoins et seront mises en œuvre en pleine conformité avec les principes humanitaires. Pour maximiser les effets des programmes de protection régionaux, il conviendra d'analyser les éventuelles lacunes en matière de protection et de veiller à ce que les mesures additionnelles complètent les actions déjà en cours (notamment dans les domaines humanitaire et du développement) et leur apportent une valeur ajoutée. Concrètement, il y aura lieu de coordonner les politiques ainsi que les efforts des acteurs concernés afin de renforcer la protection des réfugiés.

2. CONTENU DES PROGRAMMES DE PROTECTION REGIONAUX

6. Les programmes de protection régionaux devraient être souples et adaptés aux différentes situations, et assurer la cohérence avec les politiques et autres actions menées par la Communauté dans les domaines de l'aide humanitaire et du développement. Leur objectif est de renforcer les capacités de protection des pays tiers. Ces programmes devraient consister en des actions concrètes améliorant de façon effective tant la protection offerte aux réfugiés que le soutien aux accords en vigueur avec le pays tiers concerné. Ils devraient aussi avoir comme objectif d'apporter des bénéfices au pays d'accueil. Dans ces conditions, les actions essentielles prévues par un programme de protection régional devraient englober:

(1) des projets visant à améliorer la situation générale en matière de protection dans le pays d'accueil;

(2) des projets visant à établir une procédure efficace de détermination du statut de réfugié, afin d'aider les pays d'accueil à mieux gérer les conséquences des situations de réfugiés sur les migrations et, partant, de leur permettre de mieux axer les ressources sur la population réfugiée principale;

(3) des projets ayant des retombées directement positives sur les personnes en situation de réfugiés, en améliorant les conditions de leur accueil;

(4) des projets bénéficiant à la communauté d'accueil locale, par exemple en traitant de préoccupations environnementales générales qui concernent tant les réfugiés que la communauté d'accueil et en diffusant des informations sur l'incidence positive des réfugiés;

(5) des projets ayant comme objectif la formation sur des questions de protection pour ceux qui travaillent avec des réfugiés et des migrants ;

(6) un système d'enregistrement, fondé sur le projet Profile mis en place par le HCR pour les personnes relevant de son mandat dans la région, qui contribuerait à mesurer l'incidence des programmes de protection régionaux;

(7) un engagement de réinstallation, par lequel les États membres de l'UE s'engagent, sur une base volontaire, à trouver des solutions durables pour les réfugiés en proposant des places pour la réinstallation sur leur territoire.

7. La réinstallation dans des États membres de l'UE de réfugiés en provenance de pays des régions d'origine sera un facteur important pour montrer aux pays tiers que les programmes de protection régionaux comportent un volet «partenariat». La Commission note que depuis la communication de juin 2004, plusieurs États membres envisagent d'établir leurs propres programmes nationaux de réinstallation. Elle estime que ce changement d'approche contribuera, plus largement, au succès des programmes de protection régionaux en développant considérablement les efforts actuellement déployés en matière de réinstallation au lieu de se limiter à réorganiser les mesures actuelles dans le contexte de ces programmes.

8. Après l'évaluation des programmes pilotes de protection régionaux, la Commission examinera l'opportunité de présenter une proposition d'approche plus structurée des actions dans le domaine de la réinstallation. Une telle proposition devra tenir compte des besoins opérationnels et logistiques générés par la gestion de la réinstallation à l'échelle de l'UE. Toutefois, la Commission présentera prochainement, conformément au mandat du programme de La Haye, une proposition de modification de la décision du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés afin que la réinstallation dans le cadre des programmes de protection régionaux puisse bénéficier d'un financement communautaire substantiel.

3. LES REGIONS CHOISIES POUR LES PREMIERS PROGRAMMES DE PROTECTION REGIONAUX

9. La sélection des régions géographiques appropriées pour la mise en œuvre des programmes pilotes de protection régionaux est fondée sur une série d'éléments importants, tels que l'appréciation des situations particulières de réfugiés dans les pays tiers, les moyens financiers disponibles dans le cadre des fonds communautaires existants, les relations et cadres de coopération en vigueur entre la Communauté et des pays ou régions déterminés. En 2003, le HCR a recensé 38 situations de réfugiés pouvant être considérées comme prolongées et concernant chacune 25 000 réfugiés ou plus vivant en exil depuis plus de cinq ans. Il existe également d'autres situations de réfugiés susceptibles de bénéficier d'une action concertée dans le cadre de programmes de protection régionaux. Il importe cependant que les programmes pilotes de protection régionaux soient axés sur une zone clairement délimitée, s'inspirent de l'expérience acquise dans le cadre d'actions financées par d'autres instruments dans le domaine des relations extérieures et du développement, et tiennent compte de la nécessité d'assurer une valeur ajoutée et de prévoir un mécanisme d'évaluation.

10. Certaines considérations politiques doivent également entrer en ligne de compte; ainsi, si l'Union européenne doit reconnaître que les régions de transit et les régions d'origine sont de nature différente et requièrent des approches distinctes, elle doit néanmoins examiner la situation des deux types de régions. En ce qui concerne les régions de transit, les États membres accordent une attention particulière aux **nouveaux États indépendants occidentaux**. Ils considèrent également qu'une action en **Afrique subsaharienne (Grands Lacs/Afrique orientale)** est prioritaire,

notamment au regard des possibilités de réinstallation à partir de cette région et en vue d'ouvrir un dialogue avec un ou plusieurs pays d'une région d'origine.

11. Toutefois, afin d'obtenir le soutien politique nécessaire au niveau de l'UE pour les mesures à prendre et de gagner la confiance des pays tiers concernés, il importe de sélectionner une région dans laquelle les résultats pourront être rapides et mesurables. Eu égard à ce qui précède, la Commission entend, dans un premier temps, adopter les mesures nécessaires pour aider les autorités des **nouveaux États indépendants occidentaux** (Ukraine/Moldova/Belarus) à développer un programme pilote de protection régional[2] dans une région de transit.

4. PROGRAMME DE PROTECTION REGIONAL POUR LES NEI OCCIDENTAUX

12. Les **nouveaux États indépendants occidentaux** (Ukraine, Moldova, Belarus) se sont imposés comme une priorité évidente lors des discussions avec les États membres. Cette région est déjà largement prioritaire dans la politique des relations extérieures de la Communauté et dans l'aide financière qu'elle accorde et qui englobe des initiatives en matière de protection financées par la Communauté et par les États membres séparément. Depuis le début des années 90, le HCR coopère avec des gouvernements et d'autres acteurs afin de les aider à élaborer une législation et une infrastructure en matière d'asile; il conviendra d'approfondir et de soutenir ce travail, et d'adopter de nouvelles mesures dans les domaines de l'accueil, de l'intégration et de la réinstallation.

13. Un programme pilote de protection régional en faveur de cette région devrait s'inspirer du travail déjà accompli en coopération avec les autorités des NEI occidentaux et le compléter. L'objectif principal devrait être la consolidation des capacités de protection existantes, qui pourrait englober l'amélioration de la protection subsidiaire, de l'intégration et de l'enregistrement, ainsi que des activités essentielles de la protection comme l'examen des dossiers et l'accueil. Les propositions d'actions dans ces domaines devraient être soumises dans le cadre de l'appel de propositions 2005 pour le programme AENEAS, des programmes d'action régionaux TACIS 2006, ainsi que d'autres possibilités de financement disponibles. Les structures existantes devraient être modifiées afin de soutenir l'additionnalité offerte par le programme pilote de protection régional. AENEAS consacre un montant indicatif de deux millions d'euros à l'asile et à la protection internationale dans cette région.

5. AUTRES PROGRAMMES DE PROTECTION REGIONAUX

14. Pour ce qui est de la conception de programmes pilotes de protection régionaux avec un ou plusieurs pays d'une région d'origine, la réalisation d'actions complémentaires en vue de mieux protéger les réfugiés de la région des **Grands Lacs** constitue une

---

[2] Les actions au Belarus seront axées sur la mise en place de capacités de protection par l'intermédiaire des ONG et les contacts avec les autorités gouvernementales seront limités au strict nécessaire pour la mise en œuvre efficace des projets. Les autorités publiques pourront cependant bénéficier du programme si elles acceptent de coopérer dans les domaines des droits de l'homme liés aux réfugiés, tels que la protection subsidiaire, les services juridiques et médicaux, le développement de programmes d'intégration des réfugiés, etc.

opportunité au regard de la programmation des instruments financiers disponibles, du rôle central de la réinstallation en tant que solution durable envisageable et des priorités politiques exprimées par les États membres. L'UE aurait ainsi la possibilité de concevoir, avec les pays tiers concernés et en respectant pleinement les principes d'appropriation, des actions stratégiques bien coordonnées en matière de protection et de réinstallation[3]. Cette approche est conforme à ce qu'envisage le HCR dans le cadre de son initiative «*Convention Plus*»[4].

15. Naturellement, cette région présente des défis majeurs pour un premier programme de protection régional à échelle limitée. Eu égard à l'ampleur des situations persistantes de réfugiés dans cette région, on voit mal comment un programme de protection régional doté des ressources limitées disponibles au titre d'AENEAS pourrait avoir une incidence durable. Le programme pilote devrait donc s'inspirer du travail en cours, changer la situation des réfugiés sur place et exploiter la volonté accrue des États membres d'œuvrer à la réinstallation à partir de cette région. Cela pourrait impliquer de sélectionner, au sein de la région, un périmètre géographique particulier, plus limité, en vue de sa mise en œuvre. Une série d'actions ciblées pourraient y être lancées dans le cadre d'AENEAS, leur impact étant plus important que si les actions étaient dispersées sur l'ensemble de la région. La **régionalité** serait assurée puisque les réfugiés susceptibles de bénéficier de l'application du programme pilote sont originaires de l'ensemble de la région des Grands Lacs. Ce programme de protection régional à échelle limitée pourrait être un catalyseur pour d'autres actions et servir de base à un programme de protection régional ultérieur, plus large et plus complet.

16. La **Tanzanie**, qui compte de nombreux réfugiés du Burundi et de la République démocratique du Congo, pourrait constituer un périmètre géographique de ce type. Le document de stratégie et le programme indicatif national conclus entre la Tanzanie et la Communauté pour la période 2001-2007 reconnaissent que la Tanzanie accueille la population de réfugiés la plus nombreuse d'Afrique et qu'elle bénéficie par conséquent de l'un des principaux programmes d'aide d'urgence d'ECHO. La Communauté continuera à soutenir le processus de paix au Burundi et en République démocratique du Congo afin de créer les conditions d'un retour des réfugiés. La stratégie régionale pour la région de l'Afrique orientale et australe et de l'Océan indien, qui comprend la Tanzanie, indique que le renforcement des capacités institutionnelles revêt une importance particulière, notamment pour permettre aux

---

[3] Le séminaire de la présidence britannique sur la réinstallation, qui s'est tenu à Londres les 4 et 5 juillet 2005, a confirmé toute l'importance que revêt l'utilisation stratégique de la réinstallation comme moyen de renforcer les capacités de protection dans les pays tiers.

[4] Dans « Convention Plus », le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés a demandé que de nouveaux accords complètent la Convention sur les Réfugiés et aident à protéger des réfugiés et à réaliser des solutions durables dans les régions d'origine. Le but est d'utiliser des arrangements et des engagements par les États dans des accords multilatéraux qui adressent des dossiers spécifiques, comprenant des plans d'action complets. Le HCR envisage que ces nouvelles dispositions, sous forme de dispositions spéciales multilatérales, pourraient comprendre des plans d'action complets pour assurer des réponses plus efficaces et prévisibles aux problèmes des réfugiés à grande échelle, y compris de l'aide au développement supplémentaire ciblée pour réaliser un partage de la charge plus équitable et pour promouvoir l'autonomie des réfugiés et des rapatriés dans les pays accueillant un grand nombre de réfugiés ; engagements multilatéraux pour la réinstallation des réfugiés; et des accord sur les rôles et les responsabilités des pays d'origine, transit et destination dans les situations de mouvements secondaires irréguliers.

organisations régionales de contribuer à la promotion de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de l'homme et du règlement des différends entre les pays membres.

17. Dans le cadre de la coopération au développement avec les pays ACP, la Commission envisage d'entamer un dialogue avec les autorités tanzaniennes afin d'explorer les possibilités et de discuter de l'opportunité d'un programme de protection régional dans ce pays, axé sur le problème des réfugiés de la région des Grands Lacs. À l'issue de ces discussions, un projet pourrait être présenté pour information au comité AENEAS pour des zones candidates. Des projets d'actions pourraient donc être proposés au titre du programme AENEAS. En 2005, le budget indicatif pour des mesures en faveur de solutions durables pour les réfugiés en Afrique subsaharienne s'élève à 4 millions d'euros. Un montant supplémentaire de 5 millions d'euros est prévu pour des actions liées à la gestion des migrations.

18. Les autres possibilités à explorer pour l'élaboration d'autres programmes de protection régionaux concernent notamment l'**Afrique du nord**, la **région de l'Afghanistan** et la **Corne de l'Afrique**. La situation de ces régions a été évoquée en détail lors des discussions entre États membres. La **région de l'Afghanistan** a été au cœur de nombreuses actions de la Communauté et des différents États membres, ces actions étant axées sur le retour sûr des ressortissants afghans dans leur pays. Dans la **Corne de l'Afrique**, le HCR a lancé un projet préparatoire pour l'élaboration d'un plan d'action global en faveur des réfugiés somaliens. Les résultats des actions en cours pourraient s'avérer essentiels pour évaluer les besoins d'aide des pays tiers concernés afin de concevoir un éventuel futur programme de protection régional pour cette région. L'**Afrique du nord** préoccupe aussi manifestement les États membres et fait déjà l'objet de nombreuses actions soutenues par la Communauté. Toutefois, la situation des migrations à partir des pays d'Afrique du Nord étant de nature plus complexe, il est possible qu'une approche plus large soit nécessaire. Le recensement par le HCR de dossiers de réinstallation éventuels sera un élément important pour déterminer quelles régions, parmi celles-ci et parmi d'autres, pourraient bénéficier d'un programme de protection régional.

6. ÉVALUATION, DURABILITE ET CALENDRIER

19. Les programmes pilotes de protection régionaux représenteront un effort supplémentaire en faveur de la protection des réfugiés et requerront une évaluation et un suivi précis au cours de la phase initiale. La Commission prévoit la réalisation, d'ici 2007, d'une évaluation externe indépendante, principalement axée sur les effets et les résultats de ces programmes.

20. Sur la base de cette appréciation, la Commission évaluera et rapportera les effets des programmes pilotes de protection régionaux. Elle examinera la nécessité de prévoir une approche plus systématique pour les programmes de protection régionaux, ainsi que la possibilité de conclure des partenariats structurés avec les organisations internationales chargées de la mise en œuvre des activités connexes. Sur cette base la Commission décidera sur les futures initiatives nécessaires.

21. Afin de contrôler et d'évaluer efficacement les programmes de protection régionaux, la Commission veillera à ce que les projets proposés au titre de l'appel de

propositions d'AENEAS et constituant les programmes de protection régionaux soient coordonnés de façon à produire des résultats dans un délai globalement identique. La continuité entre les programmes initiaux et les mesures de suivi nécessaires pourra ainsi être assurée par le recours à des rapports intermédiaires ainsi qu'à des contrôles fréquents.

7. CONCLUSION

22. Les programmes de protection régionaux constituent la première étape d'une approche renforcée de la protection internationale. Ils offrent également à l'UE la possibilité de fournir une série de résultats opérationnels en vue d'améliorer la protection des réfugiés sur le terrain. Leur valeur ajoutée réside dans le partage des responsabilités que suppose la réinstallation, ainsi que dans l'engagement de consacrer des efforts complémentaires additionnels à l'amélioration des situations de réfugiés. Bien que d'une ampleur limitée, cette initiative devrait également faire du problème des réfugiés et de la protection une priorité politique, ce qui serait favorable aux réfugiés, aux pays tiers concernés et aux États membres de l'UE.

23. La Commission assurera la coordination appropriée entre les États membres et les pays d'origine, transit et premier asile intéressés dans la mise en oeuvre et le contrôle des mécanismes pilotes de protection régionaux, en consultation avec d'autres parties concernées compétentes comprenant le HCR.

24. La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à prendre note de la stratégie exposée dans la présente communication en ce qui concerne les programmes de protection régionaux.