



Bruxelles, le 17.6.2013
COM(2013) 422 final

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

Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012)

{SWD(2013) 210 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012)

I. INTRODUCTION

L'année 2012 a vu augmenter le nombre de demandes d'asile de près de 10 %, en raison notamment du conflit syrien qui a rendu nécessaires, de la part de l'UE, des réponses tant humanitaires¹ qu'en matière de protection. Ces circonstances témoignent de l'importance d'enfin achever le régime d'asile européen commun afin de disposer d'un statut de protection commun dans toute l'Union européenne.

La crise économique a contraint les dirigeants européens à continuer de concentrer leurs efforts sur la reprise et la croissance. Malgré des taux de chômage très élevés, de nombreux États membres ont connu une pénurie de main-d'œuvre et de compétences dans certains secteurs. La part de la population de l'Union en âge de travailler (tranche d'âge des 15 à 64 ans) a également atteint son niveau maximum en 2006, selon les données démographiques d'Eurostat. Le ratio de dépendance économique des personnes âgées a atteint 26,8 %² et est appelé à augmenter considérablement pour atteindre 52,6 % d'ici 2060³. Sur cette toile de fond, une migration bien gérée peut jouer un rôle positif en stimulant la croissance et en comblant les pénuries de main-d'œuvre.

Des initiatives importantes ont été proposées, négociées et finalisées en 2012, traduisant le dynamisme du processus d'élaboration des politiques dans le domaine de la migration et de l'asile et la nécessité croissante d'une action cohérente à l'échelle de l'UE. Les négociations se sont poursuivies en vue d'instaurer les mécanismes de financement nécessaires au-delà de 2013, au moyen du règlement relatif au Fonds «Asile et migration»⁴ et sur la proposition de refonte du règlement EURODAC⁵, ainsi que sur les directives concernant les procédures d'asile⁶, les travailleurs saisonniers⁷ et les détachements intragroupes⁸.

Une autre évolution importante a été le lancement des activités de l'agence de l'UE pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁹, notamment pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le système d'information sur les visas (VIS) et EURODAC. L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité¹⁰ a en outre continué à servir de cadre global à la politique extérieure de l'UE en matière de migration et d'asile. Le

¹ La Commission a engagé une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire pour plus de 4 millions de personnes ayant besoin d'une assistance en raison du conflit en Syrie. Ce financement, qui doit être décaissé en 2013, porte le montant de l'aide humanitaire de la Commission à 200 millions d'euros. Voir http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_fr.htm.

² Données Eurostat (code des données en ligne: demo_pjanind).

³ Données Eurostat (code des données en ligne: proj_10c2150p).

⁴ COM(2011) 751 final.

⁵ COM(2012) 254 final. Proposition modifiée en deuxième lecture.

⁶ COM(2011) 319 final. Proposition modifiée.

⁷ COM(2010) 379 final.

⁸ COM(2010) 378 final.

⁹ Règlement (UE) n° 1077/2011. Voir http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

¹⁰ COM(2011) 743 final ainsi que les conclusions ultérieures du Conseil. Un rapport semestriel sur la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité sera publié en juin 2013, recensant les progrès et contribuant à renforcer davantage la mise en œuvre de l'approche.

rôle de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE a également été au centre de l'attention en 2012.

Le présent rapport s'appuie avant tout sur les analyses politiques de la Commission et est complété par un document de travail factuel de ses services¹¹, comprenant une annexe qui expose des données statistiques relatives aux évolutions intervenues au niveau tant de l'UE que des États membres, recueillies par le réseau européen des migrations (REM)¹². Un rapport sur le développement du réseau d'officiers de liaison «Immigration»¹³ figure également dans le document de travail des services de la Commission.

II. UN INSTANTANE DE L'IMMIGRATION DANS L'UE EN 2012¹⁴

D'après les données d'Eurostat, la population totale de l'Union s'établissait, au 1^{er} janvier 2012, à 503,7 millions d'individus, soit une augmentation de 1,3 million par rapport à 2011, ce qui correspond à un taux annuel de +2,6 habitants pour 1 000 comprenant un accroissement naturel de 0,4 million (+0,8 ‰) et une migration nette, après ajustement statistique, de 0,9 million (+1,8 ‰)¹⁵. Les 20,7 millions de ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE représentaient quelque 4,1 % de la population totale de l'Union, et ce pourcentage est supérieur à celui des citoyens de l'UE qui vivent dans un autre État membre (13,6 millions de personnes, soit 2,7 % de la population totale de l'UE)¹⁶. Près de 2,5 millions de premiers titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2011¹⁷. Le nombre de titres de séjour délivrés pour raisons familiales compte pour 30 % du total, contre 26 % de titres de séjour délivrés en vue de l'exercice d'une activité rémunérée, 21 % pour études, et 23 % pour diverses autres raisons (telles que des raisons liées à la protection, au séjour sans droit de travailler). La plupart des titres de séjour ont été délivrés en 2011 à des ressortissants ukrainiens (environ 204 000), étasuniens (environ 189 000), indiens (environ 179 000), chinois (environ 153 000) et marocains (environ 120 000).

Bien que le nombre total de demandes d'asile soit demeuré bien en deçà du niveau record de 425 000 atteint en 2001, il a augmenté de 9,7 % en 2012, par rapport à 2011, s'établissant à un peu plus de 330 000, en raison avant tout d'une arrivée plus massive de demandeurs d'asile en provenance de Syrie (soit au total quelque 23 510 personnes en 2012 ou 7 %, contre 7 885¹⁸ en 2011). Parmi les autres principaux pays d'origine des demandeurs d'asile figurent l'Afghanistan (8 % du nombre total de demandeurs), la Fédération de Russie (7 %), le Pakistan (6 %) et la Serbie (6 %). Certains États membres ont connu une augmentation des demandes sans fondement introduites par des citoyens originaires de Serbie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et, dans une certaine mesure, de Bosnie-Herzégovine, après la libéralisation du régime des visas.

¹¹ SWD(2013) 210.

¹² REM, <http://www.emn.europa.eu>

¹³ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE) n° 493/2011 du Conseil JO L 141 du 27.5.2001, p. 1.

¹⁴ Les statistiques fournies ici ainsi que tout au long de la présente communication sont essentiellement les plus récentes dont dispose Eurostat. Des statistiques plus détaillées, dont certaines émanent du REM, y compris une ventilation par État membre, sont fournies dans l'annexe statistique du document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication [SWD(2013) 210].

¹⁵ La migration nette vers l'UE, sans ajustement statistique, s'est élevée à + 0,5 million de personnes, l'émigration concernant 1,2 million de personnes et l'immigration 1,7 million.

¹⁶ Données Eurostat sur les migrations. Voir également Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE - mars 2013 Supplément spécial sur les tendances démographiques

¹⁷ Données Eurostat pour 2011, au 31.3.2013. Les données Eurostat de 2012 seront disponibles en juillet 2013. SWD(2013) 210, annexe statistique, comprenant les données 2012 pour la plupart des États membres, émanant du REM.

¹⁸ Ce nombre, si l'on inclut les 4 États associés, était de 8 980.

S'agissant de la protection, en 2012 une protection a été accordée en première instance à un total de 71 580 demandeurs d'asile [réfugiés (37 245), protection subsidiaire (27 920) ou humanitaire (6 415)], ce qui représente environ 27 % de l'ensemble des décisions prises¹⁹.

L'année 2012 a connu une légère augmentation du nombre de mineurs non accompagnés demandant une protection internationale dans l'UE, qui est passé de 12 350 en 2011 à plus de 12 610 en 2012²⁰, l'Allemagne, la Suède, la Belgique et l'Autriche accueillant près de 70 % du nombre total de demandeurs. Ces mineurs non accompagnés viennent essentiellement d'Afghanistan (5 350), de Somalie (850), de Guinée (430) et du Pakistan (415).

Bien que les statistiques sur les migrants irréguliers demeurent incomplètes ou soient d'une fiabilité potentiellement faillible, en raison de la nature des phénomènes qu'elles sont appelées à représenter, la migration irrégulière demeure une composante majeure de la migration vers l'UE. Des indicateurs tels que les refus d'entrée, les arrestations et les retours peuvent être utilisés, bien qu'ils fassent l'objet de nombreuses réserves.

En 2012²¹, quelque 316 060 personnes se sont vu interdire l'entrée dans l'UE, ce qui représente une diminution de 8 % par rapport à 2011, la grande majorité d'entre elles (près de 63 %) ayant été refoulées en Espagne, notamment aux frontières terrestres extérieures de celle-ci. En 2012 également, quelque 427 195²² personnes ont été appréhendées (ce qui constitue une diminution par rapport aux 468 840 arrestations effectuées en 2011), et en 2012, les États membres ont procédé au retour de quelque 186 630 ressortissants de pays tiers²³ (soit une diminution d'environ 4 % par rapport à 2011). Des rapports trimestriels de Frontex²⁴ ont également permis d'informer en temps utile les responsables politiques de la situation aux frontières extérieures de l'UE.

Pour la période de référence 2008-2010, la répartition des victimes de la traite des êtres humains par sexe et par âge était de 68 % de femmes, 17 % d'hommes, 12 % de filles et 3 de garçons. La majorité des victimes identifiées et présumées sont soumises à la traite à des fins d'exploitation sexuelle (62 %). La traite à des fins de travail forcé (25 %) vient en seconde position, suivie d'autres formes de traite, à des fins de prélèvement d'organes, d'activités criminelles ou de vente des enfants, qui enregistrent des pourcentages moins importants (14 %)²⁵. Les données fournies par le REM et émanant de certains États membres montrent qu'en 2012, 736 ressortissants de pays tiers²⁶ ont obtenu des titres de séjour en tant que victimes de la traite des êtres humains, et les données préliminaires transmises par certains États membres révèlent que 4 351 trafiquants²⁷ ont été arrêtés et 627²⁸ ont fait l'objet d'une condamnation.

¹⁹ Données Eurostat. Communiqué de presse 48/2013 du 22 mars 2013.

²⁰ Eurostat, pas de données disponibles pour 2012 en ce qui concerne Malte et les Pays-Bas.

²¹ Données Eurostat (au 18.4.2013).

²² Données Eurostat (au 18.4.2013). UE-27, sauf HU et NL.

²³ Données Eurostat (au 25.4.2013). UE-27, sauf DK, CY, NL, LU – données relatives à la période de mars à décembre 2012.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²⁵ Eurostat. Le rapport statistique de la DG HOME comprend des données pour les années 2008, 2009 et 2010, émanant des 27 États membres de l'UE, de la Croatie et des pays candidats ainsi que des pays de l'AELE/EEE suivants: Islande, Monténégro, Norvège, Serbie, Suisse et Turquie. Disponible sur [la page consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains sur le site Europa](#).

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK et NO. Annexe statistique, tableau 9, SWD(2013) 210. Source REM.

²⁷ BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Source: REM.

²⁸ BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Source: REM

III. LA MIGRATION COMME MOTEUR DE CROISSANCE

La population de l'Union en âge de travailler (15-64 ans) comptait quelque 335,4 millions de personnes en 2012, chiffre qu'on s'attend à voir diminuer au cours des 50 prochaines années, pour être ramené à 290,6 millions en 2060, selon les dernières projections d'Eurostat²⁹. Avec une population vieillissante et à supposer que la migration se poursuive au même rythme moyen qu'auparavant, le ratio de dépendance économique des personnes âgées augmentera, passant de 26,8 % en 2012 à 52,6 % en 2060. Si l'immigration diminuait, ce ratio serait encore plus élevé³⁰. L'UE enregistre déjà les effets d'une population vieillissante sur la productivité, la compétitivité et la croissance. Si une migration bien gérée n'est pas forcément la panacée pour faire face à ce défi commun, elle peut néanmoins jouer un rôle positif. Des débats politiques sont menés au cours des Conseils informels des ministres de la justice et des affaires intérieures (JAI), ainsi qu'au Parlement européen, sur les moyens d'utiliser plus efficacement la migration pour contribuer à la croissance économique³¹.

III.1. Stratégies pour faire face aux pénuries actuelles sur le marché du travail

Il existe plusieurs stratégies complémentaires pour atténuer les pénuries dans certains secteurs du marché du travail. Parmi ces stratégies figurent le perfectionnement des instruments d'appariement des offres et des demandes d'emploi³², la prolongation de la vie active, l'augmentation des taux d'activité, l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre existante, la recherche de postes pour les chômeurs actuels et l'accroissement de la mobilité des travailleurs au sein de l'Union³³. Dans le cadre de cette stratégie cohérente, une attention croissante devrait être accordée à l'optimisation du recours aux compétences des ressortissants déjà présents dans l'UE³⁴; il en va de même de l'amélioration de la gestion de la migration économique, en partenariat avec les pays tiers³⁵. Le «paquet emploi»³⁶, qui fournit un programme à moyen terme pour l'action de l'UE et des États membres en faveur d'une reprise génératrice d'emplois et pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance et des emplois intelligents, durables et inclusifs, reconnaît que l'immigration économique en provenance de pays tiers est une solution pour le marché du travail européen qui mérite réflexion. Cela s'inscrit dans le cadre des lignes directrices pour les politiques de l'emploi qui invitent les États membres à garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de leur vie, et à réduire ainsi la pauvreté et l'exclusion sociale en supprimant les

²⁹ Europop2010.

³⁰ Par rapport aux populations nationales, les immigrés sont généralement plus jeunes, surtout en ce qui concerne la tranche d'âge des 20-50 ans. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf

³¹ Réunion informelle du Conseil JAI des 23-24.7.2012 et 17-18.1.2013. PE sur l'intégration des migrants, ses effets sur le marché du travail et la dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale (vote 10.1.2013). Avis du Comité économique et social européen (CESE) sur la contribution des entrepreneurs immigrés à l'économie de l'UE (2012/C 351/04).

³² Voir, par exemple, le panorama européen des compétences, <http://euskillsparorama.ec.europa.eu/>; analyse réalisée par le CEDEFOP.

³³ Par exemple, via EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>) ainsi qu'en facilitant la mobilité intra-UE des ressortissants de pays tiers (voir étude du REM).

³⁴ Dans la tranche d'âge des 20-64 ans, le taux de surqualification des ressortissants de pays tiers est bien plus élevé que celui de la population totale (45 % contre 21 %). SEC(2011) 957 final, p. 28.

³⁵ COM(2012) 173 final, Vers une reprise génératrice d'emplois, pp. 18-19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

³⁶ COM(2012) 173 final.

obstacles à la participation au marché du travail des personnes qui en sont les plus éloignées, y compris des migrants en situation régulière³⁷.

Pour le semestre européen de 2012, trois États membres ont commencé à mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays (BE, DK, NL) pour l'insertion des migrants sur le marché du travail. Pour le semestre européen de 2013, la Commission a également lancé une initiative sur le développement des compétences et l'adéquation de l'éducation et de la formation aux besoins du marché du travail³⁸, qui est aussi pertinente pour l'intégration des ressortissants de pays tiers.

Plusieurs initiatives ont été lancées en 2012 en vue d'examiner la contribution des migrants à la croissance économique³⁹. La contribution socioéconomique des migrants est bien documentée et des éléments concrets montrent que les migrants peuvent compléter plutôt que remplacer la main-d'œuvre de l'UE et qu'ils ont contribué à accroître la flexibilité du marché de l'emploi et à l'innovation⁴⁰.

Le potentiel des entrepreneurs⁴¹ et des investisseurs immigrés est désormais de plus en plus reconnu. Dans son plan d'action «Entrepreneuriat 2020»⁴², la Commission a proposé d'examiner les initiatives en vue d'attirer les entrepreneurs migrants et de favoriser l'entrepreneuriat au sein de la population immigrée déjà présente dans l'UE ou y arrivant, ainsi que d'analyser l'opportunité d'une législation qui viserait à supprimer les obstacles juridiques à la création d'entreprises et à octroyer aux entrepreneurs immigrés qualifiés un permis stable.

Des exemples pratiques peuvent déjà être fournis en ce qui concerne les secteurs connaissant des pénuries⁴³, malgré la crise et la baisse de la demande globale de main-d'œuvre. De graves pénuries de compétences ont été relevées dans le domaine des technologies de l'information (TI), dans lequel la demande de praticiens du numérique devrait augmenter d'environ 3 % par an, le besoin de main-d'œuvre dépassant fortement l'offre⁴⁴. Il est désormais également manifeste que les secteurs de la santé et de l'ingénierie connaissent des pénuries⁴⁵. La politique migratoire de l'UE devrait offrir des facilités aux entreprises qui souhaitent recruter les personnes qui conviennent, sans quoi ces dernières pourraient transférer leurs activités en dehors de l'UE et entraîner de ce fait d'autres conséquences néfastes pour l'économie de l'UE⁴⁶.

³⁷ 2010/707/UE: Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

³⁸ Repenser l'éducation - Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socioéconomiques, COM(2012) 669 final.

³⁹ Notamment dans le cadre de projets et d'études sur ce thème. Par exemple: la revue trimestrielle de la Commission européenne sur l'emploi et la situation sociale, l'Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LINET) de l'OIM (<http://www.labourmigration.eu/>), ainsi que la 8^e réunion du Forum européen sur l'intégration.

⁴⁰ Brückner, H. «The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences». Migration Policy Centre, MPC (2012).

⁴¹ CESE (2012/C 351/04).

⁴² COM(2012) 795 final.

⁴³ COM(2011) 815 final, Analyse annuelle de la croissance 2012, p. 11.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>

⁴⁵ Rapport européen sur les emplois vacants et les recrutements - Rapport 2012, <http://euskillsparorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

⁴⁶ Par exemple, dans le secteur des TI: IP/13/52, À Davos, la Commission appelle à l'action – avec le secteur de l'informatique et des télécommunications – pour combler l'écart entre compétences et emplois dans le numérique en Europe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_fr.htm

III.2. Attirer les talents et les garder

L'UE doit de plus en plus soutenir la concurrence de pays tels que le Canada, les États-Unis et la Suisse afin d'attirer les talents⁴⁷. L'Europe doit demeurer une destination attractive⁴⁸ tout en assurant sa sécurité et en empêchant les abus. Un dialogue avec le reste du monde dans le contexte de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) peut contribuer à faciliter les migrations dans le cadre d'une approche holistique de l'ensemble des aspects de la gestion des flux migratoires⁴⁹.

La législation de l'UE en matière de migration contribue à attirer certaines catégories de migrants. La directive «carte bleue»⁵⁰ qui régit l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié en est un exemple. L'évaluation de la transposition de cette directive par les États membres est en cours et sera prise en compte pour mesurer la réalisation des objectifs de la directive «carte bleue». Les premières statistiques sur sa mise en œuvre devraient être disponibles en 2013 et la Commission publiera un rapport au cours du premier semestre de 2014. La Commission a reçu les notifications adressées par certains États membres en ce qui concerne la transposition de la directive «permis unique»⁵¹ et encourage les autres États membres à respecter le délai de transposition fixé pour la fin de 2013. Des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part des colégislateurs afin de faire adopter les directives relatives aux détachements intragroupes⁵² et aux travailleurs saisonniers⁵³ sur lesquelles les négociations ont progressé dans le courant de 2012.

Le portail de l'UE sur l'immigration⁵⁴ est un outil important pour mieux informer les migrants potentiels des possibilités et des conditions de migration légale qui leur sont offertes. En moyenne, la page web a reçu quelque 7 000 visiteurs par mois lors du dernier trimestre de 2012. Le portail est actuellement consultable en français et en anglais, de nouvelles versions linguistiques y étant progressivement intégrées⁵⁵.

Afin de faire de l'UE une destination plus attractive pour les étudiants et les chercheurs les plus talentueux et de stimuler la recherche, le développement et les performances en termes d'innovation, la Commission a adopté une proposition de refonte de la législation sur les règles applicables aux conditions d'entrée, de séjour et sur les droits des chercheurs, des étudiants et d'autres groupes ressortissants de pays tiers⁵⁶. Cette proposition remédie à plusieurs faiblesses et introduit des conditions d'admission et des garanties procédurales plus claires, en augmentant la cohérence avec les programmes de mobilité de l'UE, tels que les bourses Erasmus Mundus et Marie Curie. Elle offre aux étudiants des possibilités plus

⁴⁷ OCDE «Trouver ses marques: Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012», tableau 1.A1.2 «Niveau d'éducation des populations nées à l'étranger et nées dans le pays âgées de 15 à 64 ans et non scolarisées, 2009-10».

⁴⁸ Selon les chiffres l'OCDE, la proportion personnes diplômées du supérieur parmi les habitants nés à l'étranger est plus faible dans l'UE qu'aux États-Unis ou au Canada (données sources: «Trouver ses marques: Les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés 2012», chapitre 7, tableau 1.A1.2).

⁴⁹ L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité vise également à prévenir et à combattre les migrations irrégulières et à éradiquer la traite des êtres humains; elle tend à optimiser l'effet des migrations et de la mobilité sur le développement, promeut la protection internationale et renforce la dimension extérieure de l'asile.

⁵⁰ Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009.

⁵¹ Directive 2011/98/UE adoptée le 13 décembre 2011. La directive devra être transposée pour le 25 décembre 2013.

⁵² Voir le site de l'[observatoire législatif du PE, référence interinstitutionnelle 2010/0209\(COD\)](http://ec.europa.eu/immigration)

⁵³ Voir le site de l'[observatoire législatif du PE, référence interinstitutionnelle 2010/0209\(COD\)](http://ec.europa.eu/immigration)

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>

⁵⁵ La version espagnole a été lancée en janvier 2013. La version arabe sera lancée plus tard en 2013.

⁵⁶ COM(2013) 151 final, adopté le 25.3.2013. Directives existantes: 2005/71/CE (chercheurs) et 2004/114/CE (étudiants).

nombreuses pour chercher du travail pendant et après leurs études. Elle a également pour objet d'assurer une meilleure protection et de garantir certains droits tirés de l'égalité de traitement avec les nationaux.

Une proposition de règlement de la Commission portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire⁵⁷ envisage la possibilité pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour de longue durée de se porter candidats pour faire partie des volontaires de l'aide de l'UE.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu deux arrêts⁵⁸ sur l'interprétation de la directive relative au statut des résidents de longue durée⁵⁹. L'un de ces arrêts traite du droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les allocations de logement accordées aux ressortissants de pays tiers concernés par la directive. La Cour a également déclaré qu'un État membre ne saurait subordonner l'octroi de titres de séjour à des ressortissants de pays tiers au versement de droits excessifs et disproportionnés.

III.3. Des contrôles de visas et des contrôles aux frontières plus intelligents pour contribuer à la croissance

Faciliter le franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'UE est une autre manière de faire de l'Union une destination plus attractive. Le 28 février 2013, la Commission a adopté le «paquet frontières intelligentes», qui comprenait des propositions portant sur un «système d'entrée et de sortie»⁶⁰ et un «programme d'enregistrement des voyageurs»⁶¹, ainsi que des modifications consécutives du code frontières Schengen, visant à accélérer, à faciliter et à renforcer les procédures de vérification aux frontières pour les voyageurs qui se rendent dans l'UE.

Le nombre de visas Schengen délivrés dans le monde ayant encore augmenté en 2012 pour atteindre 14,2 millions, contre 12,7 millions en 2011, il est évident que la mise en œuvre du code des visas⁶² produit des résultats.

En 2012, la Commission a souligné⁶³ à quel point une politique des visas plus intelligente pourrait contribuer aux objectifs de croissance de la stratégie «Europe 2020» en permettant aux citoyens, notamment aux touristes, d'accéder plus facilement aux possibilités de voyage. Un rapport sur la mise en œuvre du code des visas sera en outre assorti d'une proposition de modification, visant à faire en sorte que la politique des visas de l'UE favorise la croissance économique et les échanges culturels en facilitant les voyages à destination de l'UE de personnes se déplaçant légitimement, tels que les hommes d'affaires, les touristes, les étudiants et les jeunes, tout en continuant à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE. Une analyse d'impact sera effectuée à cet égard. Le déploiement du système d'information sur les visas (VIS) a continué en 2012 pour inclure deux régions supplémentaires (le Proche-Orient et la région du Golfe). Un nombre plus important de demandes de visas est donc désormais soumis aux procédures définies dans le cadre du VIS, ce qui permet de traiter plus rapidement

⁵⁷ COM(2012) 514 final.

⁵⁸ Affaires C-571/10 et C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm

⁵⁹ Directive 2003/109/CE, telle que modifiée par la directive 2011/51/UE accordant le statut de résident de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale.

⁶⁰ COM(2013) 95.

⁶¹ COM(2013) 97.

⁶² Règlement (CE) n° 810/2009.

⁶³ COM(2012) 649 final - Communication de la Commission intitulée «La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE», accompagnée d'un rapport sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen [COM(2012) 648 final].

ces demandes et de lutter plus efficacement contre l'usurpation d'identité⁶⁴. La Commission mène actuellement une étude relative à la reconnaissance des empreintes digitales des enfants de moins de 12 ans, afin de déterminer scientifiquement s'il existe une limite d'âge inférieure pour le relevé d'empreintes digitales.

III.4. Rendre possible l'intégration dans nos sociétés

L'UE doit également veiller à mettre en place des mesures efficaces pour promouvoir l'intégration, avec la participation tant des migrants que des sociétés dans lesquelles ils vivent⁶⁵. L'accès à l'enseignement, aux services sociaux et de santé est important pour l'intégration. En 2012, les États membres ont lancé le processus de mise en œuvre de la directive de 2011 sur le permis unique qui donne aux ressortissants de pays tiers relevant de cette directive le droit à l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants des États membres de l'UE, notamment en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération, l'enseignement et la formation professionnelle ainsi que la sécurité sociale.

Outre leur contribution à l'économie de l'UE et à l'innovation, le rôle positif des migrants proprement dits doit être respecté. La richesse et la diversité culturelles et sociétales de l'UE, ainsi que sa tolérance, doivent demeurer un exemple positif. Il est néanmoins alarmant qu'un nombre accru d'incidents violents à caractère xénophobe vise des migrants dans l'Union. Avec des politiques de migration et d'intégration bien gérées, l'UE peut contribuer activement à combattre les comportements xénophobes, par exemple, en encourageant le dialogue et en améliorant la compréhension et la confiance entre les différentes communautés.

Une comparaison de la situation des ressortissants de pays tiers et de celle de la population de l'Union dans son ensemble montre que davantage pourrait être fait pour veiller à la bonne intégration des migrants déjà établis dans l'UE et pour leur permettre de développer pleinement leur potentiel dans un environnement où leurs droits fondamentaux sont totalement respectés et où ils peuvent contribuer à la prospérité de nos sociétés.

Selon le rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe en 2012⁶⁶, les ressortissants de pays tiers connaissent un taux de chômage plus élevé que le taux européen moyen (21,3 % par rapport à la moyenne de l'UE [10,5 %]). Il apparaît également que ces derniers ont une plus grande probabilité d'être surqualifiés par rapport à leurs homologues nationaux et risquent davantage de tomber dans la pauvreté ou l'exclusion sociale⁶⁷. Dans l'ensemble de l'Union, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale est, en moyenne, de 10 points de pourcentage plus élevé chez les personnes âgées de 25 à 54 ans nées à l'étranger que dans les autres catégories de la population. Le risque de pauvreté après transferts sociaux entre migrants et citoyens de l'UE affiche également un écart important de 8 points de pourcentage. En outre, le risque de quitter l'école prématurément⁶⁸ est plus important pour les enfants issus de l'immigration. Une autre étude a montré que les jeunes gens issus de l'immigration sont beaucoup plus exposés au risque d'être «sans emploi, enseignement ou

⁶⁴ Environ 2,4 millions de demandes de visa ont été enregistrées dans le VIS en 2012. Cela représente 16 % du total des demandes de visas pour cette année.

⁶⁵ La stratégie actuelle de l'UE à cet égard est énoncée dans l'agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, voir COM(2011) 455 final et les conclusions ultérieures du 3135^e Conseil JAI des 13 et 14 décembre 2011. Voir également l'avis du Comité des régions sur l'agenda (CIVEX-V-024).

⁶⁶ Disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes>, et Eurostat, enquête sur la force de travail dans l'UE, tableau lfsa_urgan.

⁶⁷ Des statistiques relatives au taux de chômage de chaque État membre figurent dans le document SWD(2013) 210.

⁶⁸ COM(2013) 83 final, p. 6 et 7.

formation» (NEET) que leurs contemporains⁶⁹. Conscient du défi que cela représente, le Conseil a adopté des conclusions en novembre 2012, dans lesquelles il recense les priorités à poursuivre pour s'attaquer à la question de la participation et de l'inclusion sociale des jeunes, en particulier des jeunes issus de l'immigration⁷⁰.

Le «paquet investissements sociaux» offre une orientation et un appui aux États membres de l'UE qui s'efforcent de lever les obstacles à la participation au marché du travail des travailleurs sous-représentés, y compris les migrants, et les incite à prendre des mesures en vue de faire face aux discriminations sur le lieu de travail, à améliorer les régimes de reconnaissance des compétences et des qualifications et à faciliter l'accès des migrants à l'enseignement (en particulier à l'enseignement supérieur, aux services de l'emploi (y compris à l'information sur les emplois vacants), aux services financiers, aux prestations de sécurité sociale et à l'assistance sociale⁷¹.

Le regroupement familial joue également un rôle dans la facilitation et la promotion de l'intégration. Par suite de la consultation publique des parties intéressées en 2011 qui a suivi l'élaboration du livre vert relatif au droit au regroupement familial⁷², la Commission élabore des lignes directrices visant à assurer la mise en œuvre effective, transparente et claire des règles de regroupement au niveau de l'UE. Ces lignes directrices, prévues pour la fin de 2013, répondront à l'exigence d'un équilibre entre le droit fondamental à la vie de famille et la nécessité de garantir que ce droit soit appliqué véritablement et de manière cohérente selon les règles établies par la directive⁷³.

III.5. Perspective extérieure

La migration fait partie des questions prioritaires à l'ordre du jour de la communauté internationale. Dans le contexte de l'AGMM, qui sert de cadre global à la politique extérieure de l'UE en matière de migration et d'asile, l'UE a pris une série d'initiatives tant au niveau régional que mondial. La facilitation de la migration et de la mobilité devrait contribuer à la croissance économique et à la compétitivité de l'UE. Les liens importants entre les questions de migration et de développement sont également reconnus explicitement dans le cadre de la politique de développement de l'UE que constitue le «programme pour le changement».

En plus des partenariats pour la mobilité existants, des négociations ont été menées en 2012 avec le Maroc et la Tunisie sur de nouveaux partenariats pour la mobilité, portant notamment sur la facilitation de la mobilité et l'amélioration de la gestion de la migration régulière⁷⁴. L'UE a également entamé des discussions exploratoires avec l'Azerbaïdjan. Un dialogue structuré sur les migrations, la mobilité et la sécurité a été entamé avec la Jordanie, et pourrait déboucher sur un partenariat pour la mobilité. Des dialogues similaires suivront avec d'autres pays du sud de la Méditerranée lorsque la situation politique le permettra. Un autre cadre de coopération, les «programmes communs pour les migrations et la mobilité», est envisagé avec des pays prioritaires qui ne sont pas voisins de l'UE, comme c'est le cas de l'Inde.

⁶⁹ Eurofound (2012) «Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: Caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe».

⁷⁰ Voir http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf

⁷¹ COM(2013) 83 final, Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, pp. 11-12, SWD(2013) 39 final, *Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*, p. 56.

⁷² COM(2011) 735 final. Les contributions reçues en réponse à ce livre vert peuvent être consultées à l'adresse suivante http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm

⁷³ L'étude du REM intitulée «Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood» (juin 2012) étaye ce débat.

⁷⁴ Un accord politique a été conclu avec le Maroc le 1^{er} mars 2013.

L'UE a également ouvert un certain nombre de processus de dialogue et de coopération au niveau régional et sous-régional en 2012, portant sur l'ensemble des questions et des thèmes d'intérêt commun dans le domaine des migrations et de la mobilité. Dans le droit fil des conclusions du Conseil du 29 mai 2012⁷⁵, la priorité est accordée au partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi et au processus de Rabat⁷⁶ en ce qui concerne le Sud, au processus de Prague⁷⁷ et au panel du Partenariat oriental sur les migrations et l'asile en ce qui concerne l'Est, ainsi qu'au dialogue UE-ALC sur les migrations et au dialogue avec les pays bordant la route de la Soie dans le cadre du processus de Budapest⁷⁸.

Les pays d'origine tirent également des bénéfices de canaux réguliers bien gérés d'entrée dans l'UE, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée. Les envois de fonds des travailleurs immigrés demeurent une source importante de revenu privé pour de nombreuses familles de pays tiers et, en 2011, ils s'élevaient à 28,5 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 3 % par rapport à 2010⁷⁹. Si la Commission et les États membres ont entrepris une série d'initiatives liées aux envois de fonds ces dernières années, et malgré les améliorations réalisées, il reste des mesures à prendre⁸⁰. Des groupes de la diaspora contribuent également au développement de leur pays d'origine de nombreuses autres manières, y compris en transférant des compétences et en promouvant les investissements.

Au niveau mondial, l'UE participe activement aux préparatifs du prochain et deuxième dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, qui se tiendra au cours de la 66^e session de l'assemblée générale des Nations unies, les 3 et 4 octobre 2013, afin de contribuer de manière effective à la tenue d'une rencontre fructueuse. Dans la communication intitulée «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement - Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations unies et prochaines étapes dans le renforcement du lien entre migrations et développement»⁸¹, les liens entre migration et développement sont examinés plus en profondeur et la position commune de l'UE est définie à l'aide de messages clés appelant à une coopération mondiale renforcée.

IV. ÊTRE A LA HAUTEUR DES DEFIS EN MATIERE DE PROTECTION INTERNATIONALE

IV.1. Acheter le régime d'asile européen commun (RAEC)

L'Europe demeure une destination importante pour ceux qui ont véritablement besoin d'obtenir une protection. Afin d'instaurer un statut de protection uniforme dans l'ensemble de l'UE, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont considérablement œuvré tout au long de 2012 à l'achèvement du paquet d'instruments nécessaires à la réalisation de la deuxième étape du RAEC. L'adoption en 2011 de la directive révisée sur les conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile⁸² a été suivie d'un accord politique en 2012 sur les

⁷⁵ Conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (doc. 9417/12).

⁷⁶ Partenariat euro-africain pour la migration et le développement, déclaration signée à Rabat en 2006.

⁷⁷ Projet politique qui promeut la construction de partenariats pour la migration entre États participant de l'UE, de l'espace Schengen, du sud-est et de l'est de l'Europe, ainsi que d'Asie centrale, en plus de la Turquie, qui a débuté par une conférence ministérielle à Prague en 2009. Voir: www.icmpd.org

⁷⁸ Forum consultatif rassemblant plus de 50 gouvernements et 10 organisations internationales, visant à mettre au point des systèmes complets et durables de migration ordonnée. Voir le site: www.icmpd.org

⁷⁹ Communiqué de presse 176/2012 d'Eurostat du 11 décembre 2012.

⁸⁰ *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations*. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf

⁸¹ COM(2013) 292 du 21.5.2013.

⁸² Directive 2011/95/UE.

refontes du règlement de Dublin⁸³ et de la directive relative aux conditions d'accueil⁸⁴. Les modifications apportées à la directive relative aux conditions d'accueil sont particulièrement importantes, puisqu'elles introduisent, pour la première fois, des règles détaillées concernant la rétention dans le domaine de l'asile, y compris une liste exhaustive de motifs restrictifs justifiant une telle rétention, et des exigences strictes concernant les conditions de cette rétention. Les changements apportés au règlement de Dublin vont renforcer tant son efficacité que ses aspects protecteurs, notamment en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions de transfert et le maintien de l'unité familiale. Un accord politique a été trouvé en mars 2013 sur les deux derniers instruments législatifs qui composent le RAEC: la refonte de deux instruments, la directive sur les procédures d'asile⁸⁵ et le règlement EURODAC concernant une base de données biométriques pour la comparaison des empreintes digitales⁸⁶. La directive sur les procédures d'asile qui a été révisée permettra l'adoption de décisions plus équitables, plus rapides et de meilleure qualité en matière d'asile. Les besoins particuliers de personnes vulnérables seront mieux pris en considération. En particulier, les mineurs non accompagnés et les victimes de la torture seront mieux protégés. Le règlement EURODAC révisé permettra en outre un accès des services répressif, dans des circonstances strictement limitées, aux bases de données de l'UE contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile, afin de prévenir, détecter ou d'enquêter sur les faits criminels les plus graves, tels que les meurtres ou les actes de terrorisme.

Une fois que ces mesures relevant du RAEC seront effectivement mises en œuvre, l'UE disposera d'un régime d'asile complet mettant à la disposition des personnes qui se sont vu accorder l'asile ou une protection subsidiaire dans l'UE des procédures communes et un statut uniforme assortis de garanties suffisantes pour combattre les abus. L'objectif de ces mesures est également d'assurer la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et notamment du principe de non-refoulement et du droit à un recours effectif devant les tribunaux.

IV.2. Promouvoir la coopération pratique et la solidarité au sein de l'UE

Un débat intense a eu lieu au niveau de l'UE sur la solidarité au sein de l'Union en matière d'asile et des documents stratégiques ont été adoptés par le Parlement européen⁸⁷ et le Conseil⁸⁸, et des avis rendus tant par le Comité des régions⁸⁹ que par le Comité économique et social européen⁹⁰. Les grandes lignes de la stratégie de la Commission exposées dans la communication sur le renforcement de la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile ont été approuvées⁹¹. Cette stratégie est fondée sur le renforcement de la confiance mutuelle et le développement parallèle d'une série d'instruments susceptibles de répondre aux différents besoins et situations dans les États membres. La réussite de ces instruments et de ces cadres

⁸³ Refonte de la directive 2003/9/CE. Communiqué de presse du Conseil 14556/12, Conseil JAI du 25.10.2012.

⁸⁴ Refonte du règlement (CE) n° 343/2003. Communiqué de presse du Conseil 17315/12, Conseil JAI du 6-7.12.2012.

⁸⁵ Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. JO L 326 du 13.12.2005, p. 13. Voir le site de l'[Observatoire législatif du PE](#), référence interinstitutionnelle COD(2009)0165.

⁸⁶ Règlement (CE) n° 2725/2000. JO L 316 du 15.12.2000, p. 1. Site de l'Observatoire législatif du Parlement européen: [Observatoire législatif du PE](#), référence interinstitutionnelle COD(2008)0242. Le prochain rapport annuel sur EURODAC sera publié au cours du deuxième semestre de 2013.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0310+0+DOC+XML+V0//FR>

⁸⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/128821.pdf

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:FR:PDF>

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.soc-opinions>

⁹¹ COM(2011) 835 final.

n'est possible en pratique qu'avec l'engagement total des autorités des États membres ainsi que du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

L'engagement des États membres envers les mesures de solidarité a été mis à l'épreuve à trois reprises en 2012, notamment en ce qui concerne le plan d'action national de la Grèce en matière d'asile et de migration⁹², le conflit en Syrie et la relocalisation au sein de l'UE des bénéficiaires d'une protection internationale, entre autres à l'aide du projet EUREMA II. Ces trois éléments ont mis en lumière la nécessité de développer davantage la mise en œuvre pratique des engagements pris en matière de solidarité.

La mise en œuvre a fait l'objet d'une réunion d'experts sur la solidarité au sein de l'UE, organisée au début de l'année 2013. Cette réunion a confirmé que la coopération pratique entre autorités nationales pouvait être renforcée. Il s'est par exemple avéré que malgré la grande qualité, largement reconnue, du programme européen de formation en matière d'asile, seuls quelques États membres y ont amplement recours. Simultanément, plusieurs experts des États membres se sont montrés disposés à examiner davantage au niveau européen les procédures d'asile, dans un contexte d'approfondissement de la confiance mutuelle au moyen d'une transposition cohérente de nouvelles lois en matière d'asile. En ce qui concerne la prévention et la gestion des crises, les participants à la réunion ont recensé les principaux défis, tels que l'établissement des responsabilités en matière de coordination des actions de solidarité au niveau de l'UE, et la planification des mesures d'urgence dans les situations de crise en matière d'asile.

IV.2.1. Un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pleinement opérationnel

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile⁹³ joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du RAEC en renforçant la coopération pratique et en coordonnant l'appui opérationnel entre les États membres⁹⁴. L'EASO a acquis une indépendance financière complète en septembre 2012 et les principales mesures de coopération en matière d'asile, auparavant gérées par la Commission, ont été transférées au Bureau en 2012. Tout en continuant à soutenir la mise en œuvre du plan d'action de l'UE en matière d'asile et de migration en Grèce, l'EASO a effectué un deuxième déploiement d'équipes d'appui en matière d'asile, cette fois au Luxembourg, contribuant à la formation d'agents nouvellement recrutés. L'EASO agit de plus en plus en tant que fournisseur d'informations en vue de prévenir et de résoudre des problèmes spécifiques avant qu'ils ne se transforment en crises. Le Bureau dépend des ressources des États membres pour accomplir ses missions et les États membres sont quant à eux instamment invités à accroître leur soutien et leur contribution à d'autres projets menés par l'EASO, tels que le programme européen de formation en matière d'asile et les activités liées aux pays d'origine.

Le partenariat entre la Commission européenne et l'EASO sera renforcé davantage en 2013, lorsque le Bureau sera devenu un partenaire incontournable dans la mise en œuvre de la nouvelle législation. Une première évaluation de l'EASO, faisant suite à la Communication sur la solidarité au sein de l'UE, aura lieu en 2013⁹⁵. La Commission collaborera également

⁹² Voir également la task-force de la Commission pour la Grèce, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_fr.htm

⁹³ L'EASO a également lancé son site internet officiel en 2012, à l'adresse suivante <http://www.easo.europa.eu>, et a publié son premier rapport annuel en juin 2012.

⁹⁴ Le rapport annuel de l'EASO, dont la publication est prévue à la mi-2013, fournira des informations détaillées sur les diverses activités qu'il a menées en 2012.

⁹⁵ COM(2011) 835 final.

avec l'EASO en vue d'une pleine adoption des mesures envisagées dans la déclaration conjointe sur les agences décentralisées de l'UE⁹⁶.

IV.2.2. Appui en matière d'asile en Grèce

La Commission, l'EASO et d'autres parties intéressées ont pris des mesures afin d'aider la Grèce à améliorer son régime d'asile. Parmi celles-ci figurent des missions sur le terrain, l'octroi d'un financement ciblé et le déploiement d'équipes d'appui en matière d'asile de l'EASO et d'experts dans le domaine de la mise en œuvre des fonds de l'UE.

La création d'un nouveau service indépendant en matière d'asile, la mise en place de mesures visant à résorber l'arriéré, tels que des comités d'appel et une task-force spéciale, sont autant d'évolutions positives. Un financement, d'un montant total de 19,95 millions d'EUR pour la période 2011-2013, a été accordé afin d'appuyer ces efforts, en recourant au Fonds européen pour les réfugiés, quelque 3,2 millions d'EUR étant alloués pour la seule année 2013⁹⁷.

Tout en saluant clairement ces avancées, la Commission estime que des lacunes subsistent encore et qu'il faudra œuvrer à les combler, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme dans les centres de rétention, en améliorant l'accès à la procédure d'asile et la disponibilité de centres d'accueil ouverts. La Commission continuera à collaborer avec les autorités grecques afin d'établir les priorités et de faciliter par la suite la mise en œuvre rapide du plan d'action. Le maintien du soutien et de la solidarité témoignés par d'autres États membres est également nécessaire. L'importance de demeurer vigilant à cet égard est confirmée par les implications pour l'ensemble du régime d'asile européen de l'arrêt de la grande chambre de la Cour de justice de l'UE dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10⁹⁸.

IV.2.3. Protection accordée aux personnes fuyant la Syrie

La migration résultant du conflit en Syrie constitue un défi important pour le régime d'asile de certains États membres. La grande majorité des quelque 600 000 Syriens qui ont fui leur pays pendant l'année 2012 s'est rendue en Jordanie, en Turquie, au Liban et en Irak⁹⁹, 23 770 d'entre eux environ¹⁰⁰ ayant demandé l'asile dans l'UE. Parmi ces derniers, la plupart ont présenté des demandes d'asile en Allemagne et en Suède (environ 33 % de l'ensemble des demandeurs), les autres États membres n'étant que peu sollicités. Bien que ces chiffres ne soient pas assez élevés pour déstabiliser les régimes d'asile, notamment depuis l'accélération de l'examen des demandes en Allemagne en particulier, la nécessité d'une meilleure préparation eu égard au caractère imprévisible de la situation est clairement apparue.

Dès août 2012, la Commission a mis en place un réseau avec les agences compétentes (EASO, Frontex, Europol), destiné à permettre des échanges d'information réguliers afin de coordonner les actions. Ce mécanisme de coordination entre la Commission européenne et les agences de l'UE est un avant-projet visant à assurer une meilleure supervision globale de la situation aux frontières extérieures de l'UE et de ses régimes d'asile. Il facilitera l'activation

⁹⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_fr.htm

⁹⁷ Pour la période 2011-2013, la Grèce s'est également vu allouer un montant de 97,9 millions d'EUR au titre du Fonds pour le retour et de 129,7 millions d'EUR au titre du Fonds pour les frontières extérieures. Pour la seule année 2013, les montants alloués s'élèvent à 35,3 millions d'EUR et 44 millions d'EUR respectivement. Le montant de 19,95 millions d'EUR comprend 7,7 millions d'EUR au titre des financements d'urgence par le Fonds européen pour les réfugiés.

⁹⁸ Affaires jointes C-411/10 et C-493/10 (N.S., M.E. e.a) http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_fr.pdf

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, chiffres de début janvier 2013.

¹⁰⁰ Données pour décembre, non disponibles pour tous les États membres. Pas de données disponibles pour NL.

des instruments d'appui en temps utile, y compris via le mécanisme d'alerte précoce envisagé à l'article 33 du règlement de Dublin révisé.

IV.2.4. Relocalisation dans l'UE

La relocalisation des bénéficiaires d'une protection internationale demeure l'un des actes de solidarité les plus tangibles que peuvent poser les États membres qui souhaitent alléger la pression que subissent les régimes d'asile d'autres États membres. Elle demeure aussi l'une des mesures les plus controversées. Si le projet EUREMA II¹⁰¹, lancé en 2012, a été prolongé jusqu'à la fin de 2013, des difficultés subsistent pour relocaliser les bénéficiaires à partir de Malte vers certains États membres participants. Selon l'EASO et d'après des informations fournies à la Commission par le HCR, l'OIM et le gouvernement maltais, les raisons tiennent à la fois aux critères parfois restrictifs appliqués par les États membres à la sélection des bénéficiaires du système de relocalisation, et à l'impression des bénéficiaires selon laquelle les conditions de regroupement familial et d'intégration dans l'État membre qui propose la relocalisation pourraient leur causer des difficultés.

IV.3. Dimension extérieure de la politique d'asile de l'UE – Programmes de protection régionaux et réinstallation

La solidarité ne devrait pas s'arrêter aux frontières de l'UE et les pays tiers devraient également bénéficier du soutien de l'UE en ce qui concerne la protection internationale. Dans le cadre de l'AGMM, l'UE devrait intensifier sa coopération avec les pays concernés qui ne font pas partie de l'UE, pour les aider à renforcer leur système de protection et pour assurer le respect des normes internationales, ainsi que pour témoigner sa solidarité à l'égard des réfugiés et autres personnes ayant besoin de protection dans le monde. Les programmes de protection régionaux et la réinstallation sont des instruments clés pour atteindre cet objectif, parallèlement à la coopération permanente de l'UE, tant au niveau bilatéral que multilatéral, avec les pays tiers.

En plus de travailler sur les programmes de protection régionaux¹⁰² existants et pour donner suite à un appel du Conseil Justice et affaires intérieures¹⁰³, la Commission répond au conflit en cours en Syrie et à la situation des réfugiés dans les pays voisins en instaurant, dans le courant de 2014, un programme de développement et de protection régional au Moyen-Orient, pour compléter l'assistance humanitaire immédiate déjà en place.

La Commission fournit également une aide financière au HCR afin de soutenir les efforts déployés pour permettre aux réfugiés dans les pays voisins de la Syrie d'être dûment enregistrés et d'avoir de la sorte accès aux mesures de protection. L'aide accordée comprend une assistance aux autorités locales sous la forme de transports assurés depuis les points de passage frontaliers, la livraison des équipements et des fournitures nécessaires, ainsi que, si nécessaire, la formation et la familiarisation des organisations non gouvernementales, des fonctionnaires et des autres parties intéressées avec les principes fondamentaux de la protection internationale.

La réinstallation dans les États membres de l'UE des réfugiés en provenance de pays tiers continue à représenter un acte de solidarité essentiel entre l'UE et ses États membres et à

¹⁰¹ Le premier projet de relocalisation dans l'UE à partir de Malte (EUREMA) a relocalisé 227 bénéficiaires d'une protection internationale dans l'UE en 2010-11. Pour EUREMA II, 97 places ont initialement été proposées, outre 265 annonces de contribution bilatérale hors projet. Tout au long de 2012, 105 personnes ont été relocalisées soit par l'intermédiaire d'EUREMA II ou grâce aux dispositifs bilatéraux d'accompagnement.

¹⁰² La Commission a également appuyé très activement le développement des programmes de protection régionaux en Afrique du Nord (y compris en Égypte et en Tunisie).

¹⁰³ Octobre 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

l'égard des pays tiers qui accueillent de grandes populations de réfugiés. L'objectif de la Commission est de veiller, tout en respectant le caractère volontaire de la réinstallation, à ce que davantage de réfugiés soient réinstallés chaque année par un plus grand nombre d'États membres. Lors de l'accord conclu sur le programme européen commun de réinstallation¹⁰⁴ dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés, en mars 2012, les États membres ont arrêté ensemble pour la première fois des priorités communes spécifiques en matière de réinstallation pour 2013¹⁰⁵. Il s'agit d'un signal politique fort d'unité et de solidarité envers la communauté internationale et les réfugiés qui ont besoin d'une solution durable, qui témoigne de l'importance que l'UE et ses États membres attachent au ciblage des efforts européens de réinstallation sur les situations prolongées qui méritent une attention particulière et des efforts accrus. Les grandes lignes du programme de réinstallation de l'Union à compter de 2014 sont en cours de négociation dans le cadre du nouveau Fonds «Asile et migration».

IV.4. Mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés, y compris ceux qui ne demandent pas l'asile, forment un groupe vulnérable qui a continué à faire l'objet d'une très grande attention en 2012. Le rapport à mi-parcours¹⁰⁶ relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)¹⁰⁷ a souligné la nécessité d'améliorer la collecte de données, de prévenir les migrations périlleuses ainsi que la traite des êtres humains, de prendre des dispositions pour l'accueil et l'offre de garanties procédurales dans l'UE, ainsi que de définir des solutions durables pour s'attaquer efficacement à ce phénomène persistant. L'intégration des besoins spécifiques des mineurs (non accompagnés) et la reconnaissance adéquate de leur vulnérabilité dans les situations d'asile ont constitué, pour la Commission, l'un des points centraux des négociations sur les instruments du régime d'asile européen commun.

L'EASO a lancé un certain nombre d'initiatives en ce qui concerne les techniques de détermination de l'âge et de localisation des familles. La Commission a également lancé un appel à propositions de projets visant à analyser les politiques et à recenser les meilleures pratiques en matière d'accueil et d'intégration des mineurs non accompagnés¹⁰⁸.

IV.5. Éradiquer la traite des êtres humains et protéger les victimes de cette traite

Une coopération étroite entre l'UE et ses États membres est nécessaire pour éradiquer la traite des êtres humains qui est essentiellement un phénomène transfrontière. Les victimes provenant de pays non membres de l'Union européenne sont principalement originaires du Nigeria et de Chine.

En 2012, le cadre économique et politique de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains a connu plusieurs évolutions significatives et dynamiques. En juin 2012, la Commission a lancé la stratégie intégrée de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains 2012-2016¹⁰⁹, plaçant les victimes au cœur de ces mesures et complétant la mise en œuvre de la législation de l'UE en la matière¹¹⁰. Le bureau du coordinateur européen de la

¹⁰⁴ Décision n° 281/2012/UE du 29 mars 2012. <http://www.resettlement.eu>

¹⁰⁵ Dans le cadre de ce programme, les États membres participants se sont engagés à réinstaller 3 962 réfugiés en 2013. Cela représente une augmentation par rapport à 2012, année durant laquelle le nombre d'engagements de réinstallation s'est établi à 3 083.

¹⁰⁶ COM(2012) 554 final, et document de travail des services de la Commission SWD(2012) 281.

¹⁰⁷ COM(2010) 213 final.

¹⁰⁸ Voir le site http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm

¹⁰⁹ COM(2012) 286 final.

¹¹⁰ Notamment la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, JO L 101 du 15.4.2011. Le délai de transposition est fixé au mois d'avril 2013.

lutte contre la traite des êtres humains, institué en 2011, joue un rôle clé dans le suivi de sa mise en œuvre. En octobre 2012, le Conseil européen a adopté des conclusions¹¹¹ dans lesquelles il salue cette stratégie et réaffirme la volonté politique des États membres et leur empressement à concrétiser leurs engagements. Cette communication a également été saluée par le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions¹¹².

Du point de vue de la dimension extérieure de la traite des êtres humains, le deuxième (et dernier) rapport adopté sur la mise en œuvre du document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains¹¹³ a reconnu que la stratégie de l'UE devrait servir de nouveau cadre d'orientation pour la dimension extérieure. Il envisage également des efforts concertés pour améliorer la coopération avec les pays tiers d'origine, de transit et de destination. Cela est également conforme aux conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité¹¹⁴. La traite des êtres humains est un thème inhérent à tous les dialogues en matière de migration et de mobilité menés entre l'UE et ses partenaires - au niveau tant régional que bilatéral - ainsi que dans les partenariats pour la mobilité. Le rapport susmentionné comprenait une liste spécifique de pays et de régions en vue d'un renforcement supplémentaire et d'une rationalisation de la coopération et des partenariats, liste qui sera revue et actualisée à intervalles réguliers.

V. MESURES PRISES PAR L'UE POUR FAIRE FACE A LA PRESSION MIGRATOIRE

V.1. Une approche cohérente pour réduire les migrations irrégulières

Les migrations irrégulières demeurent un défi pour l'UE et les États membres qui sont tous affectés, bien que dans des circonstances et à des degrés divers, comme c'est le cas des migrants eux-mêmes, qui vivent des conditions dangereuses et inhumaines. L'objectif manifeste de l'UE est de prévenir et de contrôler les pressions existantes exercées par les migrations irrégulières, ainsi que l'utilisation abusive des voies de migration régulières. Ces mesures constituent une condition préalable à la mise en place d'une politique crédible de migration légale et de mobilité.

Le 23 avril 2012, le Conseil a adopté «L'action de l'UE face à la pression migratoire: une réponse stratégique»¹¹⁵, qui met en lumière six priorités stratégiques: (I) Renforcer la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit en matière de gestion des migrations; (II) Renforcer la gestion des frontières extérieures; (III) Prévenir l'immigration clandestine à la frontière gréco-turque; (IV) Améliorer la lutte contre le détournement des voies de migration légales; (V) Préserver et protéger la liberté de circulation en prévenant les abus des ressortissants de pays tiers et (VI) Améliorer la gestion des migrations, notamment la coopération en matière de retour.

«L'action de l'UE face à la pression migratoire: une réponse stratégique» est un outil qui permet à l'UE et à ses États membres de faire face aux migrations irrégulières, tout en

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133202.pdf

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.soc-opinions&itemCode=23965> et <https://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V%2f035&id=21618>

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st13/st13661-re03.fr12.pdf>

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st09/st09417.fr12.pdf>

¹¹⁵ Document du Conseil n° 8714/1/12 REV 1. Voir: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st08/st08714-re01.fr12.pdf>. Afin de refléter la nécessité d'une révision constante de cette stratégie, chaque président du Conseil a accepté d'inclure cet élément dans son programme et de mettre à jour le document «L'action de l'UE face à la pression migratoire: une réponse stratégique», de manière régulière, dans le contexte particulier du comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile.

assurant le respect des droits fondamentaux¹¹⁶. La mise en œuvre et le suivi de ces recommandations supposent une étroite coopération entre les acteurs institutionnels (Conseil, États membres, Commission et agences compétentes de l'UE), selon leurs compétences et leurs rôles respectifs¹¹⁷. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport décrit l'état d'avancement des actions des États membres dans ces domaines prioritaires¹¹⁸. Les priorités stratégiques doivent être envisagées dans le contexte plus vaste de la gestion des flux migratoires, qui intègre tous les aspects allant des dialogues avec les pays tiers, dans le cadre de l'AGMM, aux actions de solidarité avec la Grèce, en passant par les mesures prises par chaque État membre au sein de ses frontières.

Les employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier doivent être sanctionnés. La Commission évalue à l'heure actuelle la transposition, par les États membres, de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs¹¹⁹. Sur la base de cette évaluation, la Commission publiera un rapport à la mi-2014. Les États membres sont invités à soumettre les rapports annuels requis sur les inspections, pour juillet chaque année.

V.1.1. Recenser et alléger les points de pression

Frontex joue un rôle important dans l'analyse des itinéraires de migration irrégulière et coordonne les actions visant à alléger les points de pression particuliers, tels que, à l'heure actuelle, la frontière entre la Grèce et la Turquie. Des points de pression peuvent également apparaître ailleurs de telle sorte qu'il importe d'assurer un suivi constant des évolutions. Dans le cadre du plan d'action national de la Grèce sur l'asile et la migration, on compte parmi les évolutions positives les améliorations de la gestion intégrée des frontières extérieures, grâce à la surveillance électronique et à la mise en place d'une unité de coordination nationale, mesures auxquelles s'ajoute une politique de retour efficace, qui se concentrera sur l'aide au retour volontaire et, dans les cas où celui-ci n'est pas possible, au retour forcé.

V.1.2 Accords de réadmission

La Commission continue de promouvoir la mise en œuvre de 13 accords de réadmission existants¹²⁰, compte tenu des conclusions du Conseil des 9 et 10 juin 2011 définissant la stratégie de l'UE en matière de réadmission. Elle poursuit également ses efforts en sa qualité de négociateur des accords de réadmission de l'UE. De nouveaux accords de réadmission ont été conclus avec le Cap-Vert en avril 2012 et avec l'Arménie en octobre 2012. Un accord, qui attend actuellement d'être signé et ratifié, a également été conclu avec la Turquie en juin 2012. Les négociations avec l'Azerbaïdjan ont progressé de manière régulière. La Commission déploie des efforts afin de renforcer les garanties relatives à la protection des droits fondamentaux dans les nouveaux accords de réadmission conclus avec des pays tiers.

Une série de recommandations formulées lors de réunions d'experts couvrant notamment la réadmission, et visant à renforcer la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'article 13

¹¹⁶ À titre d'exemple, le document d'orientation «Arrestation de migrants en situation irrégulière – considérations relatives aux droits fondamentaux» élaboré par l'Agence européenne des droits fondamentaux en 2012 devrait être pris en considération en ce qui concerne les pratiques en matière d'arrestation.

¹¹⁷ À titre d'exemple, les négociations relatives aux accords de réadmission sont entreprises par la Commission qui agit en stricte collaboration avec les États membres au sein de groupes appropriés du Conseil.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 final, section 4.

¹¹⁹ Directive 2009/52/CE.

¹²⁰ COM(2011) 76.

(Migration) de l'accord de Cotonou¹²¹, ont été approuvées lors de la réunion ministérielle des pays ACP à Vanuatu en juin 2012.

V.1.3 Fixer des normes dans le cadre d'une politique de retour commune

À la fin de 2012, tous les États liés par la directive sur le retour¹²², hormis l'Islande, avaient notifié une transposition complète du texte à la Commission. L'UE est ainsi désormais sur le point de disposer de normes de retour communes, respectant pleinement les droits fondamentaux. L'évaluation de la transposition de la directive sur le retour dans le droit national a été achevée et la Commission en assure actuellement le suivi. Un arrêt essentiel de la Cour de justice de l'UE en 2012 précise la mesure dans laquelle les dispositions législatives nationales sanctionnant pénalement le séjour irrégulier sont compatibles avec la directive sur le retour¹²³. Une communication sur le retour sera publiée à la fin de 2013.

En 2012, 52,1 % de l'ensemble des retours exécutés ont été des retours ou des départs volontaires. Le retour ou le départ volontaire reste l'option de retour privilégiée, même s'il est parfois nécessaire de recourir au retour forcé. Les États membres doivent continuer à tirer pleinement parti des possibilités offertes par le réseau européen sur le retour volontaire (VREN)¹²⁴, ainsi que des financements à charge du Fonds européen pour le retour. L'utilisation de vols de retour conjoints devrait être davantage encouragée, en recourant pleinement au Fonds pour le retour et à la coordination de Frontex¹²⁵. Les garanties procédurales prescrites par la directive sur le retour, y compris la présence de contrôleurs des retours forcés, doivent quant à elles être renforcées.

Les États membres sont souvent confrontés à un nombre significatif de ressortissants de pays tiers dont le retour, dans la pratique, n'est pas réalisable, même si une décision de retour a été prise. Une étude comparative¹²⁶ menée pour la Commission a établi qu'un certain nombre d'États membres prévoient des canaux et des conditions permettant à des personnes faisant l'objet d'une décision de retour ou d'éloignement postposée de se soumettre à une procédure de régularisation, à condition de remplir certaines conditions, telles qu'une durée minimale de séjour, une attitude de coopération ou l'absence de risques pour l'ordre public. La Commission examine actuellement les conclusions de cette étude et proposera des mesures éventuelles dans le cadre de sa communication sur le retour.

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_fr.htm

¹²² Directive 2008/115/CE.

¹²³ En particulier, l'affaire C-430/11 (Sagor) a précisé davantage la mesure dans laquelle les dispositions nationales sanctionnant pénalement le séjour irrégulier ne peuvent saper les normes communes de la directive sur le retour. Dans cette affaire, la Cour a dit pour droit qu'une réglementation nationale qui permet de réprimer le séjour irrégulier des ressortissants des pays tiers, par une peine d'assignation à résidence, est compatible avec les normes communes de la directive sur le retour si et seulement si cette peine prend fin dès que le transfert physique de l'intéressé hors dudit territoire est possible. L'arrêt affine la jurisprudence de la CJUE en la matière en se fondant sur la jurisprudence déjà établie dans les affaires C-61/11, (El Dridi) et C-329/11 (Achoughbabian) selon laquelle les dispositions de la législation nationale qui sanctionnent pénalement le séjour irrégulier doivent être proportionnées et ne sauraient retarder la procédure de retour.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>

¹²⁵ En 2012 Frontex a coordonné au total 39 vols de retour conjoints pour 2 110 personnes. Vingt États membres (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) et deux pays associés à Schengen (CH, NO) ont participé à ces vols. Les pays de retour étaient l'Arménie, la Colombie, l'Équateur, la Géorgie, le Ghana, la Gambie, le Kosovo(*), le Nigeria, le Pakistan, la Serbie, l'Ukraine et l'Ouzbékistan. (* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.)

¹²⁶ Voir le site http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

V.1.4 *Résoudre le problème de l'utilisation abusive de la libéralisation du régime des visas*

La Commission, avec l'aide de l'EASO et de Frontex, continue d'examiner les effets des nouveaux régimes d'exemption de visas, au moyen dudit mécanisme de suivi du processus de libéralisation du régime des visas. Les négociations se sont aussi poursuivies en ce qui concerne les modifications proposées¹²⁷ au règlement (CE) n° 539/2001¹²⁸. Cette révision du règlement introduirait un nouveau dispositif de suspension du régime des visas et des mécanismes révisés de réciprocité en tant que dernier recours dans les cas où l'introduction d'un régime d'exemption de visas entraînerait une augmentation soudaine et substantielle de la migration irrégulière ou des demandes d'asile dénuées de fondement. Le mécanisme de réciprocité n'a pas encore fait l'objet d'un accord.

V.2. **Gestion efficace des frontières**

V.2.1 *Frontières extérieures de l'UE*

Frontex continue à jouer un rôle important dans la facilitation de la coopération opérationnelle entre les États membres en ce qui concerne la sécurité des frontières et le retour. La mise en œuvre du règlement révisé créant l'Agence¹²⁹, qui est entré en vigueur en décembre 2011, doit à présent constituer une priorité essentielle pour l'Agence, grâce notamment au recours actif à l'officier aux droits fondamentaux et au forum consultatif sur les droits fondamentaux. La Commission a salué la consultation publique du Médiateur de l'UE sur Frontex et les droits fondamentaux¹³⁰.

À la suite de l'annulation par la Cour de justice de la décision 2010/252/UE du Conseil concernant les lignes directrices relatives aux opérations de recherche et de sauvetage¹³¹, la Commission a présenté une proposition¹³² en avril 2013, devant remplacer cette décision, et tenant compte d'un arrêt historique rendu en 2012 par la Cour européenne des droits de l'Homme¹³³.

En étroite collaboration avec Frontex et les États membres, la Commission a continué à développer le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui devrait être opérationnel en octobre 2013. L'adoption du règlement instituant ce système est prévue pour le premier semestre de 2013 et le Conseil européen et le Parlement sont instamment priés de soutenir ce calendrier. Afin de disposer d'un éventail complet d'outils pour la gestion des frontières extérieures de l'UE, reposant sur des technologies de pointe, la Commission a adopté le «paquet frontières intelligentes», en février 2013.

V.2.2 *Gouvernance de Schengen*

Comme annoncé dans sa communication de 2011 sur la migration¹³⁴, la Commission a publié des lignes directrices¹³⁵ dans le cadre de son premier rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen¹³⁶, afin d'assurer une mise en œuvre et une interprétation cohérentes des

¹²⁷ COM(2011) 290 final.

¹²⁸ JO L81 du 21.3.2001, p. 1.

¹²⁹ Règlement (UE) n° 1168/2011 du 22.11.2011.

¹³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_fr.htm

¹³¹ Arrêt dans l'affaire C-355/10 du 5 septembre 2012.

¹³² COM(2013) 197.

¹³³ CEDH, *Hirsi Jamaa et autres/Italie* [Grande chambre], N° 27765/09, 23 février 2012

¹³⁴ COM(2011) 248 final.

¹³⁵ Annexe du document COM(2012) 230.

¹³⁶ COM(2012) 230. Le premier rapport concernait la période du 1er novembre 2011 au 30 avril 2012 et a été discuté par le Conseil JAI le 7 juin 2012 et par le Parlement européen le 4 juillet 2012. Le deuxième rapport [COM(2012) 686], concernant la période du 1^{er} mai au 31 octobre 2012, a été adopté le 23

règles qui gouvernent l'espace Schengen. Deux domaines ont été recensés dans lesquels ces lignes directrices pourraient représenter une valeur ajoutée: la délivrance de titres de séjour temporaires et de documents de voyage aux ressortissants de pays tiers, ainsi que des mesures de police dans les zones frontalières intérieures. En ce qui concerne ces dernières, les États membres sont invités à veiller à ce que leur législation et leurs pratiques au niveau national soient conformes aux dispositions pertinentes de l'acquis de Schengen et à la jurisprudence de la Cour de justice¹³⁷.

Les propositions législatives présentées en 2011¹³⁸ pour une gouvernance Schengen renforcée ont fait l'objet, au sein du Conseil et du Parlement européen, d'intenses débats tout au long de 2012, et ceux-ci se poursuivent en 2013.

VI. OBSERVATIONS FINALES

La migration a toujours été et restera un élément constitutif de l'UE. Il apparaît dans le présent rapport que d'importantes réalisations ont vu le jour récemment et que les années à venir apporteront de nouveaux défis qu'il faudra relever. L'augmentation du nombre d'incidents violents à caractère xénophobe visant des migrants dans l'Union est alarmante. Avec des politiques de migration et d'intégration bien gérées, l'UE peut contribuer activement à combattre de tels comportements.

L'Europe devrait se réjouir de la diversité et transformer la migration en une force dynamique de croissance et de progrès. Afin d'attirer les talents et les entrepreneurs dont l'Europe a besoin, l'UE ne doit pas être prise de vitesse par la concurrence mondiale. Afin de soutenir la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020», il faut créer les conditions d'une politique visionnaire et globale de la migration de main-d'œuvre et permettre à l'activité économique de prospérer dans un environnement sûr et stable. Il est nécessaire à cet effet d'œuvrer à une gestion plus moderne et efficace des flux de voyageurs aux frontières extérieures de l'Union, en renforçant une immigration régulière bien gérée et les politiques d'intégration et en intensifiant simultanément la lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains, tout en garantissant les droits fondamentaux des immigrés et des demandeurs d'asile. Les colégislateurs devraient donc, pour ce faire, accorder la priorité nécessaire à l'adoption des paquets législatifs proposés. Cela implique également que la Commission assure un suivi plus proactif de la mise en œuvre de l'acquis en matière de migration.

On ne saurait développer les politiques d'immigration et d'asile sans l'appui budgétaire nécessaire. Il demeure nécessaire de veiller à l'approbation et à la mise en place effective du cadre général du budget de l'Union européenne pour la période 2014 à 2020. Il est urgent de trouver un accord sur les propositions relatives au règlement portant création du Fonds «Asile et migration» et au règlement sur le Fonds pour la sécurité intérieure afin que les mesures nécessaires puissent être mises en place pour le début de 2014. La Commission tiendra un «dialogue politique» avec chaque État membre et, en ce qui concerne certaines parties du Fonds pour la sécurité intérieure, avec les États associés à Schengen, avant les négociations sur leurs programmes pluriannuels. Ce dialogue politique devrait permettre de mieux cibler les objectifs, les résultats et les incidences. Entre-temps, les États membres sont invités à utiliser pleinement les crédits actuellement disponibles afin de soutenir la mise en œuvre de la politique migratoire de l'UE.

novembre 2012, et a fait l'objet d'un débat au sein du Conseil JAI les 6-7 décembre 2012 et du Parlement européen le 18 décembre 2012.

¹³⁷ Notamment l'arrêt rendu dans l'affaire C-278/12.

¹³⁸ COM(2011) 559 ([Lien vers l'Observatoire législatif du PE](#)) et COM(2011) 560 ([Lien vers l'Observatoire législatif du PE](#)).

La Commission attend avec intérêt la poursuite des débats sur la base du présent rapport, tant au sein du Parlement européen que du Conseil.