



Strasbourg, le 15.12.2015
COM(2015) 676 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur le suivi de la réunion des dirigeants sur les flux de réfugiés le long de la route des
Balkans occidentaux**

L'afflux sans précédent de réfugiés et de migrants, aux prémices duquel on a assisté à la fin de l'été 2015 et qui s'est accéléré à l'automne, suivait une route commune. Avec plus de 650 000 personnes ayant fait la traversée Turquie-Grèce en 2015, la plupart d'entre elles poursuivant leur route à travers les Balkans occidentaux vers l'Europe centrale et septentrionale, la «route des Balkans occidentaux» s'est trouvée au cœur du défi auquel l'Europe a dû faire face. Non seulement ces déplacements étaient imprévisibles et inédits par leur ampleur, mais ils se sont déroulés de surcroît à vive allure, propageant avec eux la crainte de voir les pays traversés se contenter de «refiler» les migrants à leurs voisins, un peu plus loin sur la route. Ce flot de migrants a été révélateur d'un manque flagrant de capacités, de coopération et de solidarité, ainsi que d'un minimum de communication entre les pays traversés par cette route: un problème particulier qui appelait une solution opérationnelle et politique particulière à l'échelle de l'Europe.

Le 25 octobre 2015, le président Juncker a convoqué à Bruxelles une réunion rassemblant les chefs d'État ou de gouvernement des pays concernés. Les chefs d'État ou de gouvernement d'Albanie, d'Autriche, de Bulgarie, de Croatie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'Allemagne, de Grèce, de Hongrie, de Roumanie, de Serbie et de Slovénie ont participé à cette réunion aux côtés du président du Parlement européen, du président du Conseil européen, des présidences actuelle et à venir du Conseil de l'Union européenne et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).¹.

Les dirigeants sont tombés d'accord sur un plan d'action en 17 points² à application immédiate, portant à la fois sur les modalités d'une coopération mutuelle et sur ce vers quoi il convient de tendre collectivement afin de mieux gérer les flux de migrants et de réfugiés, notamment en ce qui concerne les capacités d'accueil et la gestion des frontières. Cette action est venue s'inscrire en complément des efforts plus larges déployés par l'UE pour faire face à la crise des réfugiés, la participation de la présidence du Conseil permettant de garantir une certaine cohérence à l'ensemble.³ Dans la perspective du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, le présent rapport vise à faire le point sur la mise en œuvre de la déclaration des dirigeants.⁴.

La réunion du 25 octobre a coïncidé avec la semaine au cours de laquelle le nombre record de traversées vers la Grèce a été enregistré, à savoir plus de 50 000 personnes. Ce nombre est redescendu à moins de 14 000 personnes par semaine début décembre, tout en restant irrégulier. De même, si la Slovénie avait enregistré en un seul jour d'octobre l'arrivée de plus de 12 600 personnes, à la fin du mois de novembre, ce nombre se situait en moyenne dans une fourchette comprise entre 2 000 et 3 000 personnes par jour. Ces chiffres demeurent toutefois instables et suffisamment élevés pour continuer d'exercer une forte pression sur la route des Balkans occidentaux.

¹ Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile y participaient également.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf

³ Une conférence à haut niveau sur la route de la Méditerranée orientale/des Balkans occidentaux s'est également tenue le 8 octobre 2015 à Luxembourg, tandis qu'une réunion des ministres de la justice et des affaires intérieures de l'UE et des Balkans occidentaux a eu lieu le 7 décembre.

⁴ Le présent rapport se fonde sur des renseignements fournis jusqu'au 11 décembre.

1. Échange permanent de renseignements et coopération efficace (points 1 et 2)

La première priorité a consisté à pallier l'absence de communication entre les gouvernements et les autorités compétentes des pays traversés par cette route. En l'espace de 24 heures, l'ensemble des pays, institutions et agences participants avaient désigné des points de contact rendant directement compte aux dirigeants et constituant ce faisant une enceinte permettant un échange quotidien de renseignements et une coordination efficace, grâce à des vidéoconférences hebdomadaires présidées par la Commission européenne⁵.⁶

Les échanges hebdomadaires ont porté sur les 17 points arrêtés d'un commun accord lors de la réunion des dirigeants, et notamment sur les grandes tendances en matière de déplacement le long de la route, sur l'évaluation des besoins et l'augmentation des capacités d'accueil, ainsi que sur les mesures prises à la frontière et la consolidation des rapports de Frontex⁷, première étape essentielle sur la voie d'une circulation plus ordonnée des personnes sur la route des Balkans occidentaux.

Les contacts se sont également intensifiés au sein de la région. Les 16 et 17 novembre, la Slovénie a organisé une réunion des ministres de l'intérieur à laquelle ont participé la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Grèce. Les participants sont convenus d'améliorer la coordination, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations sur le nombre de réfugiés passant la frontière et sur les taux d'occupation des capacités d'accueil. Les chefs de la police régionaux réunis en Slovénie les 3 et 4 décembre se sont entretenus de coopération opérationnelle et d'une éventuelle approche commune à l'égard des migrants économiques. La Croatie n'a pas participé à ces réunions.

Dans de nombreux cas, toutefois, la consultation préalable demeure insuffisante, de même que la notification des changements envisagés dans les politiques ou les initiatives nationales, notamment celles susceptibles d'avoir des répercussions dans toute la région. Trop nombreuses encore sont les mesures unilatérales qui continuent d'être prises, y compris les conditions d'entrée fondées de facto sur la nationalité pour les migrants pénétrant en Croatie, en Serbie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de même que l'érection de clôtures à la frontière entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Grèce (à l'instar de celles érigées précédemment par la Hongrie à sa frontière avec la Serbie). Quelles que soient les raisons à l'origine de telle ou telle mesure, l'absence de concertation en l'espèce a été source d'incertitude et d'instabilité dans la région.

Une première estimation des besoins, tant matériels que financiers, a été réalisée. L'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Grèce, la Hongrie, la Roumanie, la Serbie et la Slovénie ont procédé, à la demande de la Commission, à leurs propres évaluations portant notamment sur l'hébergement et l'accueil des migrants, l'accès à la nourriture et aux services de base, l'enregistrement, le traitement des demandes d'asile, ainsi que la gestion des retours et le contrôle des frontières. La Commission a donné suite à ces évaluations en déployant des missions sur le terrain entre novembre et décembre 2015⁸,

⁵ Voir chapitre 8 ci-après.

⁶ Les échanges de renseignements ont été rendus plus efficaces par l'activation du dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) en mode partage d'informations.

⁷ Voir précisions ci-après, aux chapitres 4 et 5.

⁸ Les missions d'évaluation des besoins ont suivi le calendrier suivant: Grèce, les 26 et 27 octobre et le 18 novembre, Slovénie, les 9, 16 et 17 novembre, Croatie, du 10 au 12 novembre, Serbie, les 19 et

auxquelles ont participé le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations, la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Le but de ces missions était d'affiner les évaluations des besoins, à la fois pour ce qui est de leur ampleur et de leur durée, et d'y répondre au moyen des sources de financement les plus appropriées⁹. La prochaine étape consistera à procéder à des évaluations supplémentaires concernant les besoins à moyen et long terme dans tous ces pays, en accordant également une attention plus grande à certains aspects, tels que l'intégration et le retour¹⁰.

2. Limiter les mouvements secondaires (point 3)

Le fait que de nombreux rapports¹¹ aient révélé que certains pays faisaient en sorte que les réfugiés et les migrants puissent se rendre rapidement dans les pays voisins en les aidant, sur le plan administratif et des transports, à progresser sans délai le long de la route, sans que le pays d'accueil n'en soit informé au préalable, explique en partie ce qui a poussé les dirigeants à s'engager à décourager tout mouvement de réfugiés ou de migrants vers la frontière d'un autre pays de la région et à affirmer haut et fort qu'une politique consistant à détourner des réfugiés de leur territoire n'était pas acceptable. Une telle politique est à l'origine d'une accélération des flux qui a eu pour effet de compliquer davantage la gestion ordonnée de l'arrivée des migrants et des réfugiés et d'alourdir la charge pesant sur les pays de destination, à l'autre extrémité de la route des Balkans occidentaux.

Depuis lors, il a moins été fait état de telles mesures et davantage de cas de coopération et de communication entre autorités douanières. Toutefois, l'absence de volonté politique de créer des capacités d'accueil pour les séjours d'une durée supérieure à 24 heures dans plusieurs pays traversés par cette route (ce qui donne à penser que ces pays se considèrent uniquement comme des pays de transit) atteste, en outre, du peu d'intérêt suscité par la décélération des flux (même si des acteurs internationaux, dont le HCR, ont aussi noté que les réfugiés et les migrants faisaient souvent montre d'une détermination particulière à rallier les pays de destination de leur choix plutôt que de rester dans les pays situés sur la route).

3. Venir en aide aux réfugiés, leur fournir un abri et leur permettre de se reposer (points 4 à 7)

Tous les pays se sont notamment accordés sur la nécessité impérieuse d'accroître les capacités permettant d'offrir à toutes les personnes dans le besoin un abri temporaire, la possibilité de se reposer, de la nourriture, des soins de santé, de l'eau et des installations sanitaires. De telles installations permettent aussi de mieux gérer les flux, de façon plus prévisible, et d'améliorer l'enregistrement tout au long de la route. D'importantes mesures ont été prises au cours des deux derniers mois en vue de tenir l'engagement contracté par les dirigeants d'accroître la

20 novembre, Bulgarie, le 30 novembre, ancienne République yougoslave de Macédoine, le 30 novembre et le 1^{er} décembre, Autriche, le 3 décembre, Roumanie, le 7 décembre, et Hongrie, le 8 décembre. Une réunion préparatoire a également eu lieu avec l'Allemagne le 30 novembre, tandis qu'une mission de suivi est prévue pour début 2016.

⁹ Voir chapitre 3 ci-après.

¹⁰ Voir chapitre 4 ci-après. La Grèce doit encore soumettre une évaluation des besoins complètement actualisée.

¹¹ La mission d'évaluation des besoins en Croatie menée par la Commission a ainsi noté qu'il était d'usage courant d'organiser des transports vers la frontière slovène.

capacité d'accueil de la Grèce pour atteindre un total de 50 000 places d'ici fin 2015¹² et pour rajouter 50 000 places tout au long de la route des Balkans occidentaux, avec le soutien financier de l'UE et l'assistance de partenaires tels que le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations. Des efforts supplémentaires doivent toutefois être déployés d'urgence pour réaliser les objectifs que les dirigeants se sont engagés à atteindre et satisfaire aux besoins des réfugiés relatifs à un hébergement correct, à la possibilité de se reposer et à d'autres besoins.

En Grèce,¹³ la Commission a accepté d'octroyer une enveloppe de 80 000 000 EUR au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) en vue de soutenir les programmes du HCR et de mettre 27 000 places d'accueil à disposition¹⁴. La Commission a adopté une décision de financement visant à autoriser le HCR à allouer des marchés en vue de pouvoir gérer 20 000 places grâce à un mélange de bons d'hôtel, de location d'appartements et de bâtiments et d'un dispositif de familles d'accueil. 500 places sont d'ores et déjà disponibles, avec une possibilité d'augmenter ce nombre jusqu'à la fin de l'appel d'offres. Le programme financera également la création de 7 000 places de premier accueil dans les îles grecques (zones de crise), dont le rôle essentiel consistera à faciliter la relocalisation ultérieure vers d'autres États membres et/ou les saisines du régime d'asile grec. Si l'on inclut toutes les formes d'accueil et si tous les plans sont mis en œuvre, la capacité d'accueil en Grèce devrait atteindre les 35 000 places d'ici début janvier 2016.

Il existe donc un déficit de 23 000 places par rapport aux 30 000 places prévues dans l'accord, en plus des 20 000 places du système d'aide au logement. Il est essentiel de trouver rapidement les moyens de combler ce déficit, une première étape ayant consisté à recenser quelques lieux potentiels.

Le long de la route des Balkans occidentaux, pour ce qui est de l'engagement consistant à créer 50 000 places supplémentaires:

- ✓ l'ancienne République yougoslave de Macédoine s'est engagée à augmenter ses capacités d'accueil pour les porter à 2 000 places, adaptées aux besoins de l'hiver, mais ces places sont toutes réservées à un transit de très courte durée (quelques heures seulement): la volonté politique de prolonger la durée possible de séjour dans les lieux concernés fait défaut. Sur le plan du soutien financier, la Commission a affecté ou fermement prévu d'affecter, au titre de l'instrument d'aide de préadhésion, un montant total de 39 000 000 EUR à des activités liées aux migrations dans le pays. Elle soutient aussi des

¹² Divisés entre «l'intention d'augmenter la capacité d'accueil de la Grèce pour la porter à 30 000 places d'ici la fin de l'année et [l'engagement d']aider la Grèce et le HCR à fournir des aides au logement et des programmes d'accueil dans les familles pour au moins 20 000 personnes supplémentaires».

¹³ Dans son évaluation des besoins d'octobre, la Grèce a déclaré qu'elle disposait de 9 171 places permanentes (3 071 places en centres ouverts, dont 1 371 places pour demandeurs d'asile et 1 700 places pour non-demandeurs d'asile, et 6 100 places en centres de rétention avant l'éloignement pour futurs rapatriés) ainsi que de 2 543 places (temporaires) de premier accueil (dont 2 303 dans les cinq zones de crise recensées et 240 à Filakio).

¹⁴ Au total, pour la période 2014-2020, la Grèce s'est vu attribuer 474 000 000 EUR au titre de ses programmes FAMI et FSI nationaux, dont 33 000 000 EUR déjà versés en 2015. Ces derniers mois, la Grèce (les autorités grecques directement ainsi que le HCR et l'OIM pour leurs activités en Grèce) s'est vu allouer une enveloppe totale de 51 900 000 EUR d'aide d'urgence entre le FSI (22°200 000 EUR) et le FAMI (29 700°000 EUR).

opérations humanitaires (à hauteur de 2 600 000 EUR¹⁵). Beaucoup d'autres donateurs, dont des États membres, interviennent également;

- ✓ la Serbie s'est engagée à porter son nombre de places à 6 000 d'ici la fin de 2015 et à améliorer la qualité de ses capacités existantes. Les donateurs étudient actuellement les possibilités d'offrir 6 000 places supplémentaires, pour lesquelles la Serbie a indiqué avoir des capacités techniques potentielles sans toutefois prendre de décision politique. Dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion, 7 000 000 EUR ont été mis à disposition afin de couvrir certaines dépenses (frais de reconstruction et de fonctionnement) liées à l'accroissement des capacités. En outre, l'aide humanitaire de l'UE à la Serbie s'élève actuellement à 5 900 000 EUR¹⁶ et vient s'ajouter à d'autres formes d'aide bilatérale;
- ✓ la Croatie dispose actuellement de 5 000 places temporaires, qui sont désormais aménagées pour l'hiver et qui remplacent les 5 000 places non adaptées aux conditions hivernales qui existaient précédemment. Elle a reçu un financement d'urgence¹⁷ de 16 400 000 EUR en 2015, destiné à soutenir les capacités d'accueil, les conditions d'accueil des réfugiés et les activités de la police. Aucune volonté politique d'augmenter les capacités d'accueil ou de prolonger la durée possible de séjour dans les installations existantes n'a été exprimée;
- ✓ depuis la mi-octobre, les capacités existantes de la Slovénie sont restées stables, avec environ 7 000 places temporaires. Le pays travaille à la fourniture de 2 000 places temporaires supplémentaires, adaptées aux conditions hivernales. En novembre, il a reçu un financement d'urgence de 10 200 000 EUR pour soutenir ses capacités d'accueil et les opérations de la police à la frontière;
- ✓ l'Autriche, qui est à la fois un pays de transit et un pays de destination, est soumise à une pression particulière. Elle a augmenté ses capacités de 16 000 places depuis la réunion des dirigeants, les portant ainsi à près de 74 000 places. Elle a reçu une aide d'urgence de 6 300 000 EUR en 2015, axée sur les capacités d'accueil et la gestion des demandes d'asile.

Ces chiffres montrent que des efforts considérables ont été réalisés. Certains pays avaient déjà mis de nouvelles capacités d'accueil en place au cours des semaines précédant la réunion des dirigeants. De nombreux pays se sont employés à améliorer la qualité des centres d'accueil pour l'hiver et à ajouter des places temporaires. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires. Moins de la moitié des 50 000 places d'accueil supplémentaires promises lors de la réunion des dirigeants ont été créées à ce jour. En outre, elles sont concentrées dans un nombre très limité de pays. Des places d'accueil de courte durée (jusqu'à 24 heures) peuvent répondre à des besoins immédiats, mais reflètent une philosophie de «transit» qui n'est pas conforme à une volonté totale de contribuer à ralentir le flux de migrants et de réfugiés¹⁸. Les fonds mis à disposition pourraient être utilisés pour rendre les infrastructures temporaires plus

¹⁵ Couvrant la fourniture d'abris temporaires et de services de base (denrées alimentaires, articles non alimentaires, protection).

¹⁶ Couvrant la fourniture d'abris temporaires et d'une assistance de base aux réfugiés (denrées alimentaires, articles non alimentaires, protection, services de santé).

¹⁷ Le financement d'urgence visé dans la présente section provient du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières et visas.

¹⁸ Les pays concernés ont également fait remarquer que les migrants et les réfugiés ne pouvaient pas être contraints de séjourner dans les centres d'accueil.

permanentes, mais cela nécessite une vision plus claire de la manière de gérer le flux aux fins d'une répartition plus équitable ainsi qu'une volonté politique claire des pays concernés de créer des capacités d'accueil.

Les pays qui ne sont actuellement pas concernés par les flux n'ont pas augmenté leurs capacités d'accueil depuis la réunion des dirigeants. L'Albanie (300 places), la Bulgarie (5 130 places permanentes, ainsi que plus de 800 places qui peuvent être ouvertes en cas de besoin¹⁹), la Roumanie (1 200 places permanentes, plus 550 places temporaires potentielles en cas d'urgence) et la Hongrie (980 places permanentes) ont fait valoir que ces capacités étaient adaptées aux flux actuels et prévus. La Bulgarie et la Roumanie ont fait remarquer le faible taux d'occupation de leurs centres d'accueil à l'heure actuelle. Or, des capacités plus étendues pourraient servir de réserve pour parer à toute situation d'urgence. L'évolution permanente de la structure des flux signifie qu'aucun pays ne peut tenir pour acquis qu'il restera isolé. En 2015, la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie ont reçu respectivement 5 800 000 EUR, 8 600 000 EUR et 6 000 000 EUR de programmes nationaux relevant du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure²⁰. La Bulgarie et la Hongrie ont également reçu des financements d'urgence à hauteur de 4 100 000 EUR et 6 700 000 EUR. L'utilisation de ce type de ressources afin de renforcer les capacités d'accueil pour l'avenir serait une prudente précaution.

Un montant supplémentaire de 13 000 000 EUR vient d'être affecté à l'aide humanitaire en faveur des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, principalement en Serbie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Cette aide comprendra des denrées alimentaires, des articles non alimentaires, une protection et des abris. Cette enveloppe portera le montant total de l'aide humanitaire de l'UE aux Balkans occidentaux pour 2015 à près de 22 000 000 EUR.

Quatre opérations relevant du mécanisme de protection civile de l'Union sont en cours le long de la route des Balkans occidentaux: en Serbie (depuis le 21 septembre 2015), en Slovénie (depuis le 22 octobre 2015), en Croatie (depuis le 26 octobre 2015) et en Grèce (depuis le 3 décembre 2015). Au total, 15 États participants ont proposé leur aide, principalement sous la forme de tentes, d'articles de couchage, d'équipements de protection individuelle, de chauffage, d'électricité et d'éclairage. La plupart des demandes d'aide sont restées sans réponse et d'importants besoins subsistent. Par exemple, sur les 1 548 conteneurs sanitaires et conteneurs de logement demandés par les quatre pays sur une période de près de trois mois, quinze seulement ont été fournis à ce jour. Dans d'autres domaines essentiels, comme les lits et les vêtements d'hiver, seules des offres insignifiantes ont été faites. En ce qui concerne la Grèce, onze jours après sa demande, cinq États avaient mis des équipements à disposition. La Commission s'emploie à encourager une réponse plus large et plus rapide aux demandes présentées par les quatre pays.

À la suite d'une lettre du président Juncker aux institutions financières internationales [la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale], la Commission a mis en place un nouveau réseau afin d'instaurer une coordination avec les institutions financières

¹⁹ D'ici l'été 2016, 400 places temporaires seront ajoutées.

²⁰ Les budgets totaux s'élèvent respectivement à 82 400 000 EUR, 120 200 000 EUR et 85 200 000 EUR.

internationales²¹. Elle a entamé un inventaire visant à déterminer quelles institutions peuvent aider dans tel ou tel domaine. Elle a recensé plusieurs projets pertinents en cours, dont quatorze projets existants de la BEI adaptés pour répondre à des besoins liés aux migrations ainsi que des conventions de subvention récentes de la CEB pour un montant total de 13 200 000 EUR²². Il est à présent essentiel de mettre au point des réactions à moyen et à long terme des institutions financières internationales, par exemple en intégrant l'aide aux migrants dans les instruments pertinents mis en œuvre par la Commission.

4. Assurer la gestion des flux migratoires de manière conjointe (points 8 à 12)

L'un des éléments essentiels sur lesquels a porté la réunion des dirigeants est la promotion d'une approche collective de la gestion des migrations. Les initiatives de gestion des frontières mentionnées ci-après visent toutes à améliorer le niveau des interventions aux endroits stratégiques, en encourageant l'enregistrement complet et le relevé d'empreintes digitales. Cette idée est également fondamentale pour les centres de crise en Grèce (où 30 nouvelles machines servant à relever les empreintes digitales devraient bientôt être disponibles, en plus des 46 machines actuelles).

Aux fins d'une approche cohérente, il convient qu'une série de principes fondés sur une vision commune régissent la prise de décisions aux frontières. Dans leur déclaration, les dirigeants ont confirmé le principe selon lequel – moyennant un contrôle préalable du respect des principes de non-refoulement et de proportionnalité – les pays ne peuvent refuser l'entrée sur leur territoire qu'aux personnes n'ayant pas exprimé le souhait de demander une protection internationale. Un principe connexe est le principe «pas d'enregistrement, pas de droits»: l'enregistrement des migrants (quel que soit leur statut) est la condition préalable pour gérer les flux de manière appropriée et déterminer les droits et les devoirs des migrants. Toutefois, dans la pratique, cela a conduit à une approche fondée de facto sur la nationalité, consistant à refuser l'entrée à tous ceux qui ne sont pas de certaines nationalités (syrienne ou iraquienne). Jusqu'à présent, il n'est pas clairement établi si toutes les personnes qui se sont vu refuser l'entrée n'avaient effectivement pas exprimé le souhait de présenter une demande d'asile.

Depuis la réunion des dirigeants, Frontex fournit des rapports quotidiens relatifs à la situation sur la route des Balkans occidentaux, sur la base des informations communiquées par les pays concernés. Afin d'améliorer la cohérence des rapports et d'élaborer des définitions et des indicateurs, le 12 novembre, Frontex a organisé une réunion technique du réseau pour l'analyse des risques dans les Balkans occidentaux. En conséquence, des rapports opérationnels conjoints sont établis en ligne depuis le 23 novembre, avec la participation de tous les pays. Frontex continue de travailler à l'amélioration de la qualité et de la couverture des données et à la mise en place d'une analyse plus large – ses rapports quotidiens comportent désormais un tableau de situation portant non seulement sur les franchissements de frontière, mais aussi sur les personnes enregistrées, les groupes vulnérables et les nationalités les plus fréquentes. En outre, Frontex est en mesure d'évaluer les tendances et de fournir une vue d'ensemble – en calculant, par exemple, qu'au cours du mois de novembre, la Grèce a relevé les empreintes digitales de quelque 54 000 personnes dans le cadre des

²¹ Quatre vidéoconférences ont eu lieu, le 28 octobre, le 5 novembre, le 19 novembre et le 3 décembre.

²² Dont 2 300 000 EUR pour la Serbie, 2 200 000 EUR pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine, 1 500 000 EUR pour la Slovénie, ainsi que des projets mis en œuvre par l'OIM en Grèce, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en Croatie et en Slovénie.

procédures Eurodac²³. La mise en place de la mission Frontex à la frontière nord de la Grèce devrait encore améliorer l'enregistrement. Par ailleurs, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) communique des synthèses hebdomadaires sur la situation et les dernières tendances en matière d'asile (nombre de demandes d'asile, principaux pays d'origine des demandeurs, nombre et type de décisions prises en première instance).

La déclaration des dirigeants souligne également l'importance des retours en tant qu'élément essentiel de la gestion efficace des flux migratoires. Des efforts plus importants doivent être faits car le nombre de retours n'augmente pas. L'UE a renforcé son soutien aux États membres pour les aider à mettre en œuvre leurs obligations en vertu de la directive «retour». La Commission continue également de développer et de renforcer les outils disponibles, et a notamment prévu une somme importante dans les programmes nationaux au titre du Fonds «Asile, migration et intégration». Par exemple, dans le cas de la Grèce, la Commission a attribué à la police grecque [avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en qualité de cobénéficiaire] une aide de 2 500 000 EUR au titre du Fonds «Asile, migration et intégration», couvrant la période du 1^{er} décembre 2015 au 31 mai 2016, comprenant des éléments pour les retours volontaires assistés et les retours forcés (total de 2 080 personnes).

Le soutien des pays tiers en matière de réadmission est indispensable pour l'exécution des retours. L'acceptation d'une application anticipée de l'accord de réadmission UE-Turquie a constitué un élément important dans le plan d'action conjoint UE-Turquie²⁴. La déclaration des dirigeants a identifié trois autres pays prioritaires. La haute représentante/vice-présidente, M^{me} Mogherini, a convenu le 1^{er} décembre avec le ministre des affaires étrangères d'Afghanistan, M. Rabbani, de tenir dès que possible un dialogue de haut niveau sur les migrations, précédé d'une visite de hauts fonctionnaires à Kaboul. Le 5 novembre, elle a convenu avec le ministre des affaires étrangères du Bangladesh, M. Ali, de tenir la première réunion d'un nouveau dialogue sur la migration et la mobilité au début de l'année 2016. Le 23 novembre, le commissaire Avramopoulos s'est rendu au Pakistan, où il a eu des entretiens avec les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères sur la mise en œuvre de l'accord de réadmission UE-Pakistan et obtenu l'engagement du Pakistan à coopérer en matière de réadmission, tout en notant la nécessité de collaborer pour répondre aux préoccupations en ce qui concerne la mise en œuvre pratique de l'accord. Cependant, tant sur le plan politique que technique, les progrès enregistrés avec le Pakistan restent difficiles, comme le montrent les problèmes rencontrés avec le récent vol de retour le 2 décembre, lorsqu'un grand nombre de personnes renvoyées vers le Pakistan n'ont pas été admises, en raison d'un différend sur les formalités administratives. Entre-temps, les consultations politiques se poursuivent et des discussions techniques destinées à éclaircir plusieurs points relatifs à la mise en œuvre sont prévues lors du prochain comité de réadmission mixte le 12 janvier 2016.

5. Gestion des frontières (points 13 et 14)

La déclaration des dirigeants a répertorié une série de points frontaliers clés sur la route des migrations, où des efforts supplémentaires immédiats sont nécessaires pour gérer et reprendre le contrôle de nos frontières et renforcer la coopération.

Le 29 novembre, le sommet UE-Turquie a activé un plan d'action commun qui établit le cadre d'une coopération étroite entre les deux parties. Ce plan reflète l'engagement réciproque entre

²³ Bien qu'actuellement, l'enregistrement sur papier soit encore utilisé également.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

l'UE et la Turquie à gérer ensemble la crise provoquée par le conflit en Syrie dans un esprit de partage de la charge et à intensifier leur coopération en vue de soutenir la protection des personnes déplacées de force en Turquie par le conflit syrien et de renforcer leur coopération afin d'organiser les flux migratoires et contribuer à endiguer la migration irrégulière.

Frontex renforce actuellement sa présence à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie, prévoyant le déploiement de 24 agents des services frontaliers, ainsi que des équipements techniques.

En ce qui concerne le renforcement du volet maritime de l'opération conjointe Poséidon, à la suite de la décision prise par les autorités grecques de déployer 31 chefs d'équipe de la police grecque au début du mois de décembre, Frontex peut accroître sa présence dans les îles et en mer Égée en déployant 100 personnes supplémentaires à compter du mois de janvier 2016. Le déploiement des chefs d'équipe est pratiquement terminé. À l'heure actuelle, Frontex a déployé 157 agents invités sur terre et 146 en mer. En outre, la Grèce a formulé le 3 décembre 2015 une demande officielle pour le déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières, en vue d'un soutien immédiat par la mise à disposition de gardes-frontières à sa frontière extérieure dans les îles de la mer Égée.

Le 3 décembre, la Grèce s'est entendue sur un plan opérationnel avec Frontex en vue d'une nouvelle opération à la frontière grecque avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. La source de tension potentielle que représente cette frontière s'est accrue pendant le temps qui a été nécessaire pour se mettre d'accord sur le déploiement de Frontex, à la suite de l'installation de clôtures pour gérer les frontières, ainsi que de la décision prise par l'ancienne République yougoslave de Macédoine d'emboîter le pas à d'autres pays et de limiter le passage sur la base de la nationalité. La déclaration des dirigeants a également souligné la nécessité pour la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine de s'engager pleinement dans les accords bilatéraux sur des mesures de confiance relatives aux frontières: peu de progrès ont été accomplis dans ce domaine depuis la réunion des ministres des affaires étrangères au début du mois de novembre, malgré l'amélioration des contacts quotidiens entre les administrations des frontières.

De nouvelles mesures devraient également être prises pour surmonter les obstacles empêchant Frontex de travailler de part et d'autre de la frontière de la Croatie et de la Serbie, entre un État membre de l'UE et un pays tiers. Frontex pourrait aider à contrôler les franchissements de frontière et soutenir les opérations d'enregistrement aux points de passage sur la frontière serbo-croate.

Une autre forme de soutien a consisté à aider les pays concernés à veiller à ce que les flux ne créent pas de problèmes d'ordre public. Lors de la réunion des dirigeants, la Slovaquie a demandé le soutien de 400 policiers dans un délai d'une semaine, dans le cadre d'un soutien bilatéral. À l'heure actuelle, seuls environ 200 policiers d'autres États membres sont déployés en Slovaquie.

L'approche par étapes des principaux problèmes sur la route des Balkans occidentaux a entraîné une meilleure prévisibilité, soutenue par une forte présence de Frontex, même si les progrès restent inégaux. Certaines mesures ont également été freinées par un manque de réaction des États membres aux demandes de Frontex en matière d'expertise et de matériel (à ce jour, les États membres ne se sont engagés à verser que 31 % du total de jours-personnes demandé par Frontex).

Le refus d'admettre sur le territoire les ressortissants de pays tiers qui ne confirment pas leur volonté de demander une protection internationale (conformément au droit international et au droit de l'Union sur le droit d'asile et sous réserve du contrôle préalable du respect des principes de non-refoulement et de proportionnalité) fait partie des mesures qui peuvent être prises pour lutter contre la migration irrégulière. Toutefois, les conséquences d'une telle position doivent être reconnues: il y a notamment le risque d'une accumulation de personnes bloquées aux frontières, l'encouragement du trafic de migrants et un détournement des flux vers d'autres destinations (la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro ont adopté des plans d'urgence pour parer à cette éventualité). Cette position doit faire l'objet d'un suivi. Par exemple, Frontex prêtera son concours à la Grèce pour l'enregistrement des migrants grâce au déploiement de 26 policiers à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Les opérations de retour des personnes qui n'ont pas besoin d'une protection internationale doivent également être renforcées. Le HCR aide également les autorités grecques à orienter les personnes au sein du système grec de gestion des migrations et à répondre aux besoins humanitaires immédiats: une opération majeure a eu lieu le 10 décembre en vue de transférer des personnes de la frontière nord vers les grandes villes afin d'évaluer leur demande d'asile.

6. Lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains (point 15)

Outre la coopération en matière de flux migratoires, un autre aspect de la coopération a porté sur la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Un protocole d'accord pour permettre l'échange de données à caractère personnel entre Europol et Frontex a été signé le 4 décembre. Europol mettra en place un Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants d'ici le mois de mars 2016. La mise en place d'un bureau opérationnel commun à Vienne constitue un autre exemple du soutien accru d'Europol qui offre ainsi un pôle temporaire régional en matière de renseignement et d'enquête, totalement intégré dans le Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants tout en favorisant une meilleure coopération entre enquêteurs de différents États membres présents en Autriche. Le recrutement de la plupart des nouveaux membres du personnel affectés au Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants sera lancé cette année.

Europol a récemment apporté un soutien (échanges d'informations opérationnelles et entrée en fonction d'un analyste) à plusieurs opérations à grande échelle contre le trafic de migrants dans les Balkans occidentaux, y compris, par exemple, l'opération commune «Koštana 2015» en septembre-octobre 2015, à la frontière entre la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, avec la participation de sept pays de la région. Plus récemment, le 2 décembre, Europol a soutenu une vaste opération conjointe réalisée par les autorités répressives et judiciaires d'Autriche, de Grèce, de Suède et du Royaume-Uni. Cette opération, coordonnée par les autorités judiciaires à Thessalonique (Grèce), visait un groupe criminel organisé suspecté de trafic d'êtres humains dans l'UE et a abouti au démantèlement d'un groupement criminel et à l'arrestation d'un total de 23 suspects.

7. Informier les réfugiés et les migrants de leurs droits et obligations (point 16)

L'information est essentielle pour lutter contre les idées reçues et les attentes irréalistes des réfugiés et des migrants, et les convaincre d'éviter d'entreprendre de périlleux voyages et de ne pas se fier à des passeurs. La Commission a mis en place une task force sur la communication, qui englobe tous les acteurs institutionnels concernés. La task force a défini

une stratégie d'information fondée sur trois phases: évaluation, production de contenu et diffusion. Tout d'abord, une cartographie des canaux par lesquels les migrants et les demandeurs d'asile reçoivent des informations sera réalisée pour cibler plus efficacement les messages des demandeurs d'asile et des migrants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Ces données seront ensuite intégrées dans le matériel propre à chaque pays concernant les procédures d'asile en Europe, avec des informations relatives à la lutte contre le trafic rédigées dans certaines langues essentielles, ainsi que dans de nouveaux canaux de distribution via les médias sociaux (en plus des canaux institutionnels, y compris les délégations de l'UE, travaillant dans des zones sensibles, ainsi que par l'Organisation internationale pour les migrations, le HCR, les médias traditionnels et les représentants de la diaspora). Les premières opérations de communication tout le long de la route des Balkans occidentaux seront lancées à la mi-janvier.

8. Contrôle (point 17)

Sept visioconférences de suivi hebdomadaires avec les points de contact nationaux, présidées par le cabinet du président Juncker, ont eu lieu jusqu'à présent²⁵. Tous les pays de la région ont participé activement à ces conférences et la démarche a répondu aux espérances.

²⁵ Le 28 octobre, le 4 novembre, le 10 novembre, le 19 novembre, le 26 novembre, le 2 décembre et le 10 décembre.