



Bruxelles, le 27.9.2017
COM(2017) 558 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration

1. Introduction

Le discours sur l'état de l'Union 2017: «la migration doit rester sur notre radar»

Ces deux dernières années, l'Europe a vu arriver sur son territoire les plus grands nombres de réfugiés et de migrants qu'elle ait connus depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Outre les conflits, l'instabilité et la pauvreté qui règnent dans de nombreuses régions du monde, la crise syrienne a été en grande partie à l'origine de ces chiffres record. Le système de gestion des frontières et les régimes d'asile et de migration ont été mis à rude épreuve. L'Union et ses États membres n'étaient pas suffisamment préparés pour réagir de manière efficace. L'ampleur de la crise a eu un impact considérable dans toute l'Union européenne. L'intégrité du régime d'asile européen commun et de l'espace Schengen de libre circulation des citoyens européens a été remise en question.

À mesure que la crise s'aggravait, l'UE s'est efforcée sans relâche d'apporter une réponse rapide, coordonnée et efficace à l'échelle européenne. Le 20 avril 2015, la Commission a présenté son «plan d'action en dix points sur la migration». Ce plan a reçu le soutien des ministres des affaires étrangères et de l'intérieur et a immédiatement été avalisé par le Conseil européen¹. En mai 2015, la Commission a présenté un agenda européen global en matière de migration² destiné, d'une part, à répondre aux défis immédiats et, d'autre part, à remédier aux faiblesses structurelles de la politique existante de l'UE en matière de migration et d'asile.

Depuis lors, nos efforts inlassables pour remettre de l'ordre dans le régime de migration ont abouti à des résultats tangibles. La poursuite de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, le cadre de partenariat et les actions conjointes menées sur la route de la Méditerranée centrale³ ont considérablement réduit le nombre d'arrivées irrégulières. La gestion des frontières extérieures de l'UE a connu une avancée majeure: des centres d'enregistrement («hotspots») ont été mis en place pour permettre l'enregistrement de tous les migrants à leur arrivée et le relevé de leurs empreintes digitales, et aux actions unilatérales des États membres s'est substituée une réponse européenne coordonnée. Le rétablissement d'une gestion ordonnée des flux migratoires a été guidé par un esprit de solidarité, notamment au moyen de programmes de relocalisation. La migration se voit accorder une priorité nouvelle dans le cadre des relations que l'UE entretient avec ses principaux partenaires. Dans le même temps, l'UE a assumé sa responsabilité au niveau mondial en matière d'asile en accueillant une part importante des réfugiés du monde: rien qu'en 2016, elle a réinstallé ou accordé l'asile à plus de 720 000 réfugiés, soit trois fois plus que l'Australie, le Canada et les États-Unis réunis.

Parallèlement aux mesures immédiates, des changements structurels ont été proposés en vue d'améliorer la gestion des migrations et de l'asile. Les propositions les plus importantes ont été celles visant à instituer le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et à réformer le régime d'asile européen commun. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est à présent opérationnel, mais le Parlement européen et le Conseil ne sont pas

¹ Réunion extraordinaire du Conseil européen du 23 avril 2015.

² Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final (13 mai 2015).

³ Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_fr.htm.

encore parvenus à un accord en ce qui concerne les propositions de réforme du régime d'asile européen commun.

Les travaux visant à développer et à mettre en œuvre notre approche globale doivent se poursuivre. Nous devons trouver les compromis nécessaires pour façonner une politique migratoire européenne qui soit énergique, réaliste et équitable. Il y a lieu de tenir compte des besoins des sociétés d'accueil et des citoyens de l'UE, tout en collaborant étroitement avec nos partenaires à travers le monde. Nous devons continuer à nous acquitter de nos obligations envers ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Nous devons trouver des solutions permettant de remplacer les flux de migration irrégulière et incontrôlée par des voies d'entrée légales, sûres et bien gérées. Nous devons nous pencher sur les causes profondes qui sont à l'origine de la migration irrégulière, telles que le sous-développement, la démographie, l'absence de perspectives, le changement climatique et les inégalités. Parallèlement, afin d'assurer la sécurité de l'espace Schengen, nous devons continuer à renforcer la gestion des frontières extérieures et obtenir de meilleurs résultats en matière de retour et de réadmission. Seule une gestion globale de la migration, fondée sur les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités, produira des résultats durables.

La diminution continue des arrivées irrégulières en Méditerranée orientale et le recul récent des arrivées en Méditerranée centrale permettent d'envisager des solutions plus stables et d'œuvrer à cette fin. Nous devons poursuivre les efforts en cours et nous tenir prêts à faire face à toute nouvelle pression. Mais le moment est également venu de concentrer nos efforts sur la mise en place des autres éléments constitutifs d'une meilleure gestion de la migration.

La présente communication dresse le bilan à mi-parcours des progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration. Elle expose aussi les nouvelles initiatives de la Commission dans les domaines d'action clés et précise les aspects sur lesquels devront porter les efforts supplémentaires dans les mois à venir.

2. L'agenda européen en matière de migration, deux ans après: résultats obtenus et enseignements tirés

L'agenda européen en matière de migration proposait des mesures immédiates pour faire face à la crise de 2015, y compris des actions visant à garantir l'application correcte et complète des règles de l'UE en vigueur. Il établissait également une approche globale prenant en compte tous les aspects de la migration, fondée sur les quatre piliers que sont (1) la migration irrégulière, (2) la gestion des frontières, (3) la politique d'asile et (4) la migration légale, ce qui est essentiel pour que la politique migratoire de l'UE soit efficace et durable, et il définissait un certain nombre d'actions clés pour chacun de ces piliers.

La section suivante dresse le bilan des principales actions mises en œuvre ces deux dernières années. Cette évaluation tient compte des contributions reçues de nombreuses parties prenantes et des institutions de l'UE, en réponse à la consultation lancée par la Commission sur l'examen des progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration.

2.1. Faire face à la crise et aider les États membres soumis à une pression migratoire exceptionnelle

La réponse apportée à la crise a eu un impact positif⁴, les mesures prises allant de l'amélioration de la gestion des frontières extérieures à des exemples concrets de solidarité, tant au sein de l'Union que dans les pays voisins.

Les opérations conjointes Triton et Poséidon ont été sensiblement renforcées afin de répondre immédiatement aux problèmes qui se posaient en **Méditerranée centrale et orientale**.

Grâce à l'action concertée de tous les acteurs – États membres, pays tiers, agences et institutions de l'UE – à la suite de la réunion des dirigeants organisée par la Commission en octobre 2015, les mouvements désordonnés ont laissé place à des mesures coordonnées le long de la **route des Balkans occidentaux**. Le mécanisme de protection civile de l'Union a permis d'aider la Hongrie, la Slovaquie, la Croatie et la Grèce, ainsi que la Serbie. En outre, l'Union alloue près de 23 millions EUR à l'aide humanitaire pour venir en aide aux réfugiés et aux migrants présents dans les Balkans occidentaux. Depuis la forte augmentation des arrivées au cours de l'été 2015, 78 millions EUR ont été alloués à ces pays, au titre de l'aide de préadhésion (IAP), afin de les aider à gérer les flux migratoires à la frontière et à améliorer leur capacité d'accueil des migrants et des réfugiés.

La création de **points d'enregistrement en Grèce et en Italie** s'est révélée efficace pour améliorer la gestion des flux migratoires. Alliée à la mise en place de l'**Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes**, la mesure a en effet permis d'améliorer la **gestion des frontières extérieures de l'UE et a accru l'efficacité des procédures de retour et d'asile**.

Au titre de l'**instrument d'aide destiné à fournir une aide d'urgence au sein de l'Union**, plus de 430 millions EUR ont été engagés en faveur de l'aide aux réfugiés en Grèce. Cet instrument a été créé en 2016 pour faire face à des crises ou des catastrophes exceptionnelles ayant des conséquences humanitaires graves dans les États membres de l'UE et a été activé pour une période de trois ans afin de répondre spécifiquement aux besoins humanitaires des réfugiés au sein de l'UE.

Appuyée sur le plan d'action commun UE-Turquie en matière de migration, adopté le 29 novembre 2015, la **déclaration UE-Turquie** du 18 mars 2016 a joué un rôle déterminant pour enrayer le cycle de la migration incontrôlée, à l'origine d'une crise humanitaire insoutenable. Dès les premières semaines de son application, la déclaration a entraîné une forte diminution des arrivées illégales et des pertes humaines, tout en offrant - par la voie légale de la réinstallation - une véritable chance à ceux qui ont besoin d'une protection. Ces efforts conjugués de l'UE et de la Turquie ont permis de substituer aux flux migratoires dangereux⁵, des voies d'accès organisées, sûres et légales vers l'Europe⁶ pour les personnes ayant droit à une protection internationale, tout en facilitant également les retours, conformément au droit de l'UE et au droit international, même si des efforts supplémentaires restent nécessaires.

⁴ La communication COM(2016) 85 final du 10 février 2016 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration recensait toutes les mesures immédiates prises pour reprendre le contrôle de la situation.

⁵ Le nombre de franchissements irréguliers s'élevait à 78 par jour en moyenne entre le 21 mars 2016 et le 17 septembre 2017.

⁶ Au 20 septembre, plus de 9 700 Syriens avaient déjà été réinstallés dans l'UE à partir de la Turquie.

Dans le cadre de ces efforts, la **facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie**, dotée d'un budget total de 3 milliards EUR pour 2016 et 2017, s'est révélée être l'outil approprié pour apporter, aux réfugiés et aux communautés d'accueil en Turquie, un soutien pratique, allant de l'aide humanitaire à l'éducation, en passant par la gestion des migrations, la santé, les infrastructures municipales et le soutien socio-économique. Actuellement, sur ce budget de 3 milliards EUR pour 2016-2017, un peu plus de la moitié du montant a été engagé (1,66 milliard EUR). Les efforts se poursuivent pour que le montant restant soit engagé d'ici à la fin de 2017. La mise en œuvre complète et durable de la déclaration UE-Turquie requiert des efforts constants et une volonté politique de toutes les parties. La déclaration indique qu'«une fois que ces [3 milliards EUR] seront sur le point d'être intégralement utilis[és], et pour autant que les engagements soient remplis, l'UE mobilisera un financement additionnel pour la facilité, à hauteur de 3 milliards EUR supplémentaires jusqu'à la fin de 2018». La situation sur les îles grecques exige également, de toute urgence, des efforts supplémentaires importants de la part des autorités grecques, des agences de l'UE et des États membres, notamment une intensification du rythme des retours vers la Turquie, dans le plein respect de la réglementation européenne et internationale. Il conviendrait de maintenir le rythme actuel des réinstallations de réfugiés syriens depuis la Turquie vers l'Europe et que les États membres continuent de proposer des places à cette fin. Le temps est également venu d'activer le programme d'admission humanitaire volontaire (voir la section 3.2. pour plus de détails).

Au cœur de l'aide considérable apportée par l'UE en réponse à la crise des réfugiés syriens, les **programmes d'aide humanitaire de l'UE** et le **fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne** ont, depuis le début de la crise, permis d'aider des personnes dans le besoin en Syrie et plus de 2,5 millions de réfugiés syriens et leurs communautés d'accueil en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban, en Turquie et dans les Balkans occidentaux.

En outre, l'UE a augmenté de 70 %⁷ les **financements** disponibles au titre du «Fonds Asile, migration et intégration (AMIF)» et du «Fonds pour la sécurité intérieure (ISF)» et pour les agences compétentes de l'UE, afin de soutenir les États membres dans leurs efforts en matière de gestion des migrations et des frontières. Cela a permis de venir en aide à 814 000 demandeurs d'asile dans l'UE, de soutenir l'intégration de 1 915 000 ressortissants de pays tiers et de faciliter le retour de 83 500 personnes⁸. À ce jour, un montant total de 2,2 milliards EUR a été versé au titre de l'AMIF et de l'ISF afin de soutenir les interventions dans les États membres dans différents domaines liés à la migration, la protection des frontières et à la sécurité, tant dans des situations d'urgence que dans une perspective à long terme. D'autres programmes de l'UE ont également apporté leur concours financier. Par exemple, le programme de santé a soutenu les États membres à hauteur de 19,2 millions EUR au cours de la période 2015-2017, notamment pour la formation des professionnels de la santé.

La pression sur les systèmes d'asile grec et italien s'est allégée grâce au premier grand **effort coordonné de l'UE visant à relocaliser** des demandeurs d'asile vers d'autres États membres. La phase de démarrage a été lente, mais le nombre de personnes relocalisées dans le cadre des programmes spécifiques n'a cessé d'augmenter, démontrant ainsi que la solidarité peut bel et bien fonctionner dans la pratique. Au 20 septembre 2017, plus de 28 500 personnes avaient été relocalisées, soit près de 90 % des personnes ayant fait l'objet d'une demande de

⁷ Pour la période 2014-2020.

⁸ Chiffres communiqués par les États membres dans leurs rapports respectifs concernant la mise en œuvre au cours de la période 2014-2016.

relocalisation. De même, le **premier programme de réinstallation à l'échelle de l'UE**, lancé en juillet 2015⁹, a donné de bons résultats. Plus de 23 000 personnes ont été réinstallées dans le cadre de ce programme et de celui établi en application de la déclaration UE-Turquie, depuis leur lancement.

Dans le même temps, des mesures résolues ont été prises en coopération avec les organisations internationales et les États membres pour renforcer les capacités des garde-côtes libyens, afin de mettre un terme aux arrivées irrégulières incessantes en Italie par la **route de la Méditerranée centrale**; les premiers signes d'une diminution ont pu être observés ces derniers mois. Cette action est allée de pair avec un renforcement du partenariat avec les organisations internationales pour améliorer la situation humanitaire en Libye et offrir d'autres voies aux migrants bloqués dans ce pays.

L'intervention immédiate s'est ajoutée à un **effort commun et soutenu au niveau de l'Union**, dans le cadre duquel les actions non seulement individuelles, mais aussi coordonnées, de tous les acteurs – États membres, institutions et agences de l'UE, organisations internationales et société civile – ont joué un rôle essentiel.

2.2. Réduire les incitations à la migration irrégulière

L'Union et les États membres ont continué d'œuvrer à une prévention efficace des flux de migration irrégulière, à l'extérieur et à l'intérieur de l'Union, ainsi qu'à la mise en place d'un système fiable de retour qui mette effectivement en œuvre les décisions prises.

S'attaquer aux causes profondes — soutenir les pays tiers

S'agissant de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière, l'UE et ses États membres demeurent le principal pourvoyeur d'aide au développement au niveau mondial, avec 75,5 milliards EUR octroyés en 2016, soit près de 60 % de l'aide apportée par les membres de l'OCDE. Ce financement contribue à dynamiser l'économie des pays partenaires afin de donner à leur jeunesse une chance de se construire un avenir, à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'accès à l'énergie, et à ancrer la bonne gouvernance et le respect des droits humains, notamment en Afrique.

Parallèlement aux actions lancées en 2015, telles que le processus de La Valette, la Commission a proposé, en juin 2016, une nouvelle approche pour nouer le dialogue avec les pays d'origine et de transit. Cette **approche fondée sur un cadre de partenariat**¹⁰ aux fins de la coopération dans le domaine de la migration, poursuit le double objectif de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière au moyen de la coopération au développement, tout en encourageant une coopération plus étroite avec les pays tiers sur tous les aspects de la migration, y compris la lutte contre le trafic de migrants et l'acceptation des réadmissions de ressortissants nationaux. Elle a été lancée en juin 2016 avec cinq pays prioritaires et a, depuis lors, été étendue à un plus grand nombre de pays, avec des résultats

⁹ Conclusions des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 20 juillet 2015, disponibles à l'adresse suivante: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/fr/pdf>.

¹⁰ COM(2016) 385 final du 7 juin 2016.

non négligeables, notamment pour ce qui concerne les causes profondes et le démantèlement de réseaux de passeurs et de traite des êtres humains¹¹.

Afin de soutenir ces initiatives, le **fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique** a mis 3,1 milliards EUR à la disposition de 26 pays dans la région du Sahel et du lac Tchad, la Corne de l'Afrique et le Nord de l'Afrique, dont seulement 227,7 millions EUR proviennent des budgets des États membres de l'UE et d'autres partenaires. Plus de 117 projets, pour un montant de près de 2 milliards EUR, ont été approuvés. La Commission invite instamment les États membres à continuer à contribuer à ce fonds.

Ce fonds a également joué un rôle important en **Méditerranée centrale**, par exemple en soutenant l'action de l'Organisation internationale pour les migrations et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en vue de renforcer la protection des migrants et des réfugiés, ainsi que d'améliorer les conditions de vie et de créer des possibilités d'emploi dans les communautés d'accueil. Un programme sur ces questions, doté d'un budget de 90 millions EUR, a été adopté en avril 2017. Les actions menées dans le cadre des programmes régionaux de développement et de protection (PRDP) en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique ont également contribué à cet objectif. En outre, depuis 2016, des efforts conjoints avec l'Organisation internationale pour les migrations ont permis de pratiquement tripler le nombre de retours volontaires aidés de migrants, de la Libye vers leur pays d'origine: pour la seule année 2017, près de 7 500 personnes présentes en Libye, ainsi que 4 000 au Niger, sont rentrées dans leur pays.

Dernier point, mais non des moindres, la communauté internationale s'est mise d'accord en 2015 sur un programme innovant en matière de financement du développement¹², qui appelle de nouvelles méthodes plus novatrices pour financer le développement, mobiliser des fonds privés pour couvrir le déficit de financement pour la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Le **nouveau plan d'investissement extérieur** fait partie de la contribution de l'UE à ces engagements. Il devrait générer plus de 44 milliards EUR d'investissements dans les pays partenaires en Afrique et dans les pays du voisinage de l'UE d'ici à 2020.

Trafic de migrants

L'Union et les États membres ont continué à prendre des mesures efficaces de prévention et de répression des activités criminelles des passeurs et des trafiquants tout au long de l'itinéraire emprunté par ce trafic, des pays d'origine et de transit jusqu'au territoire de l'UE. Le trafic de migrants continue d'être une source de revenus illicites très rentable¹³.

Le **plan d'action contre le trafic de migrants** de mai 2015¹⁴ a incité les États membres, les agences de l'UE et d'autres organisations concernées à travailler en étroite collaboration autour de grandes priorités, ce qui a permis de mettre les failles existantes en évidence et de proposer des solutions pour y remédier. Ce plan d'action est en cours de mise en œuvre.

¹¹ La Commission fait régulièrement rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'approche du cadre de partenariat, voir le dernier rapport COM(2017) 471 final du 6 septembre 2017.

¹² <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>.

¹³ Rapport commun d'EUROPOL et d'INTERPOL, mai 2016: selon les estimations, le chiffre d'affaires annuel du trafic de migrants s'élevait à quelque 5 à 6 milliards USD en 2015, représentant ainsi l'une des principales activités génératrices de profits pour les groupes criminels organisés en Europe.

¹⁴ COM(2015) 285 final du 27 mai 2015.

En particulier, le **centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants** (EMSC), créé au sein d'Europol en 2016, s'est révélé très utile pour apporter un appui opérationnel aux États membres dans la lutte contre le trafic de migrants. Il a ainsi apporté son soutien à des enquêtes proactives et très médiatisées menées contre des réseaux criminels: 68 dossiers concernés jusqu'à présent en 2017, et 93 dossiers au cours de sa première année de fonctionnement, ce qui a abouti à 147 arrestations en 2016 et à plus de 167 arrestations à ce jour. Ce centre appuie également les équipes communes d'enquête (trois en 2017; deux en 2016) et a, jusqu'ici, identifié et suivi 830 navires présentant un intérêt, susceptibles d'être impliqués dans le trafic de migrants.

Les États membres et les agences de l'UE ont pris des mesures spécifiques pour les enquêtes sur le financement de ce trafic, notamment en mettant l'accent sur le rôle des cellules de renseignement financier et sur leur coopération avec les services répressifs pour **suivre les flux financiers illicites**.

Parallèlement, en octobre 2015, le groupe thématique d'Eurojust sur le trafic de migrants a été créé pour recenser et analyser les problèmes que posent les enquêtes et les poursuites dans les affaires de trafic de migrants, ainsi que les meilleures pratiques dans ce domaine. En 2017, dix équipes communes d'enquête travaillent sur 34 dossiers enregistrés chez Eurojust.

L'échange d'informations s'est considérablement développé à tous les niveaux, grâce aux mécanismes de coordination entre les agences de l'UE prévus à cet effet et à la création d'un réseau de points de contacts spécialisés dans chaque État membre. Il y a lieu à présent de décloisonner et de mobiliser tous les acteurs travaillant dans et avec les pays tiers, notamment en dégagant des **synergies accrues en matière d'échange d'informations** entre les missions et opérations civiles et militaires de l'UE et les services répressifs.

La Commission a procédé à une évaluation approfondie du cadre juridique de l'UE en matière de lutte contre le trafic de migrants¹⁵ et engagera un dialogue avec les parties prenantes et les agences de l'UE concernées afin d'encourager un échange accru de connaissances et de bonnes pratiques entre organisations de la société civile, procureurs et services répressifs, pour éviter toute incrimination de l'aide humanitaire dans le cadre de la migration irrégulière.

Mais les États membres doivent encore développer et consolider leur capacité d'enquêter sur les passeurs et d'engager des poursuites à leur encontre. Pour ce faire, il faut exploiter pleinement le potentiel des structures et des ressources établies depuis l'adoption de l'agenda européen en matière de migration. L'échange d'informations proactif et en temps opportun est essentiel. Les enquêteurs nationaux doivent communiquer entre eux et exploiter pleinement les ressources offertes par l'EMSC en tant que plateforme d'information et du renseignement au sein d'Europol. L'observatoire international du trafic de migrants et de la traite des êtres humains, inauguré récemment par l'opération navale européenne Sophia, et les initiatives lancées par d'autres acteurs, tels qu'Interpol, prendront toute leur valeur ajoutée en alimentant l'EMSC.

En ce qui concerne la coopération avec les pays tiers, le **modèle de coopération** et de renforcement des capacités **incarné par les équipes communes d'enquête** et appliqué avec

¹⁵ SDW(2017) 117 final.

succès au Niger¹⁶ constitue un exemple à suivre dans d'autres pays. Cela suppose de renforcer la coordination des réseaux d'officiers de liaison de l'UE et des agences et de veiller à une utilisation efficace des plateformes existantes. Il conviendrait d'envisager la création, dans les pays tiers prioritaires, de nouvelles plateformes de coopération de l'UE pour lutter contre le trafic de migrants.

Dans le même temps, les missions de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)¹⁷ ont été intensifiées afin de soutenir les efforts de lutte contre le trafic de migrants dans un cadre plus large qui visent à accroître la sécurité et la stabilité. L'opération Sophia a déjà conduit à l'arrestation de 117 personnes soupçonnées d'être des passeurs et des trafiquants d'êtres humains, et à la destruction en haute mer, au large de la Libye, de 478 navires ayant servi au trafic de migrants, tandis que les missions au Sahel ont permis de former plus de 24 000 membres des forces de sécurité civiles et militaires.

La **révision du règlement relatif aux officiers de liaison «Immigration»**¹⁸, qui sera présentée par la Commission au premier trimestre de 2018, permettra de définir un cadre formel commun et des mandats précis pour les agents affectés dans des pays tiers aux fins de la lutte contre le trafic de migrants. Il sera ainsi également possible d'exploiter tout le potentiel du réseau des officiers de liaison «Immigration» européens qui ont été déployés dans douze pays prioritaires pour coordonner étroitement les actions sur le terrain menées dans ce domaine avec les États membres.

Enfin, de nombreux migrants sous-estiment toujours les risques liés à la migration irrégulière et ont une perception erronée de ce qu'est la vie après une arrivée irrégulière dans l'UE. L'Union européenne a déjà financé des **campagnes d'information**, notamment au Niger, au Soudan et en Éthiopie, mais il faut faire davantage pour assurer la diffusion d'informations fiables dans les pays tiers. À cet égard, il importe que les campagnes actuelles et futures de sensibilisation et d'information menées par l'UE et les États membres dans les pays tiers **exploitent tout le potentiel des médias généralistes et des médias sociaux** — comme dans le cadre du projet InfoMigrants¹⁹, qui avait touché 250 000 personnes à la fin du mois d'août. À cet effet, la Commission réorganise actuellement le portail de l'UE sur l'immigration²⁰.

Retour et réadmission

Des mesures ont continué d'être prises pour renforcer la politique de l'UE en matière de retour. En particulier, l'**Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** s'est vu confier un mandat novateur et ambitieux en vue de soutenir les États membres et d'assurer la coordination opérationnelle dans tous les aspects du retour. Dans son **plan d'action renouvelé en matière de retour, du 2 mars 2017**, la Commission a formulé des **recommandations concrètes** sur les moyens de rendre les retours plus effectifs, en comblant

¹⁶ Au cours du premier semestre de 2017, 101 personnes ont été arrêtées et traduites en justice; 66 véhicules et 8 motocycles ont été saisis et mis sous scellés; 79 personnes ont été arrêtées pour des infractions liées à la traite des êtres humains.

¹⁷ Opération Sophia et mission EUBAM Libya, ainsi que, dans la région du Sahel, missions EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali.

¹⁸ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration» (JO L 64 du 2.3.2004, p. 1).

¹⁹ <http://www.infomigrants.net/>

²⁰ Ce portail fournit aux migrants potentiels des informations sur les voies d'entrée légale en Europe ainsi que sur les risques et les conséquences d'une entrée ou d'un séjour irréguliers dans l'UE: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

les lacunes et en remédiant aux divergences qui existent toujours entre les pratiques nationales en la matière. En fixant un calendrier à long terme pour les évaluations Schengen dans le domaine du retour, la Commission a donné aux États membres un cadre dans lequel remédier aux manquements, tandis que grâce aux programmes de l'UE en matière de retour, nous sommes parvenus à atteindre un degré plus élevé de convergence et d'échange d'informations, en particulier en ce qui concerne l'élaboration et l'application de cadres communs pour les **programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration** (AVRR) dans l'ensemble de l'UE.

Pourtant, d'après les données d'EUROSTAT, sur le million environ de ressortissants de pays tiers dont le séjour irrégulier dans l'UE a été constaté en 2016, la moitié seulement ont reçu l'ordre de quitter le territoire de l'Union, et moins de la moitié de ce chiffre (226 000) ont été effectivement renvoyés. Nous restons confrontés à des **taux de retour insatisfaisants** parce que les instruments existant au niveau de l'UE et au niveau national sont mal utilisés. Alors que le taux de retour total²¹ est passé de 41,8 % à 42,5 % de 2014 à 2015, le taux de retour effectif dans les pays tiers a reculé de 36,6 % à 36,4 %. De surcroît, si l'on ne tient pas compte des retours vers les Balkans occidentaux, le taux de retour de l'Union européenne tombe à 27 %.

Cela tient à l'insuffisance de l'application des instruments existants au niveau de l'UE et au niveau national²², conjuguée à une politique de réadmission qui n'est toujours pas complètement aboutie. En dépit des progrès réalisés dans la mise en œuvre des accords de réadmission existants, la finalisation d'autres négociations reste au point mort et celles ouvertes en 2016 n'ont pas progressé comme prévu. L'accent est donc mis sur l'amélioration de la coopération pratique. Des modalités pratiques en matière de retour et de réadmission ont été arrêtées avec certains pays d'origine clés, tandis que d'autres sont en cours de négociation.

La section 3.3 de la présente communication expose des idées concrètes sur la manière d'améliorer encore la mise en œuvre des retours.

Combattre les incitations aux séjours irréguliers

Une partie de notre économie continue de s'appuyer sur le travail de migrants en situation irrégulière, ce qui crée un effet d'attraction et sape le développement d'une politique de mobilité de la main-d'œuvre fondée sur des programmes de migration légale. La **directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs** a créé la possibilité de durcir les sanctions pour emploi illégal et d'améliorer les mécanismes de détection. Conformément à cette directive, tous les États membres interdisent l'emploi de migrants en situation irrégulière et infligent des sanctions financières, administratives ou pénales. Néanmoins, la possibilité de trouver un emploi illégal demeure une importante incitation à la migration irrégulière dans l'UE. Pour remédier à cette situation, les mesures annoncées dans le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants devraient être pleinement mises en œuvre et les États membres doivent **augmenter le nombre des inspections du travail dans les secteurs économiques à**

²¹ Ce taux inclut le retour dans les pays tiers ainsi que le renvoi de migrants en situation irrégulière d'un État membre vers un autre, en vertu d'accords bilatéraux de réadmission conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

²² Voir la communication sur une politique de retour plus efficace dans l'UE — Un plan d'action renouvelé, COM(2017) 200 final du 2 mars 2017.

haut risque. La Commission fera annuellement rapport sur les inspections effectuées et veillera à une mise en œuvre énergique de la directive **en engageant, au besoin, des procédures d’infraction.**

La coopération entre les États membres dans le cadre de la **plateforme sur le travail non déclaré**²³ devrait être pleinement explorée pour assurer une meilleure compréhension des conditions d’emploi des ressortissants de pays tiers et réduire le travail illégal. Il conviendrait de cibler en priorité les secteurs à haut risque, l’objectif étant de diffuser les meilleures expériences nationales en matière de lutte contre l’emploi de migrants en situation irrégulière parmi les parties prenantes, telles que les syndicats et les organisations d’employeurs.

Outre l’attraction qu’exerce l’économie souterraine, nous devons acquérir, au niveau de l’UE, une **meilleure compréhension de tous les autres facteurs** qui contribuent, directement ou indirectement, à la situation d’irrégularité des migrants au sein de l’UE. Aussi la Commission engagera-t-elle des consultations auprès des États membres et d’autres acteurs pour répertorier ces facteurs contribuant à l’entrée et au séjour irréguliers de migrants sur le territoire de l’UE, ainsi que pour recenser et recueillir les meilleures pratiques en matière de mesures dissuasives. Ce processus comportera une coopération renforcée avec les autorités nationales et locales, autres que celles chargées de la gestion des migrations, telles que les services chargés de la sécurité sociale, de l’éducation, de la fiscalité, de la délivrance des permis de conduire et de l’immatriculation des véhicules et les autres services s’occupant des ressortissants de pays tiers.

Enfin, dans ce contexte, dans le cadre de la stratégie globale de communication, la Commission organisera des activités spécifiques **associant les diasporas concernées** présentes dans l’UE qui, tout en jouant un rôle important dans le développement économique des pays d’origine, peuvent être mobilisées pour soutenir les mesures prises au niveau national et au niveau de l’UE afin de réduire le séjour irrégulier de migrants.

2.3. Gestion des frontières - sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures

Le fait d’avoir une frontière extérieure commune oblige tous les États de l’espace Schengen à coopérer et à partager la charge de sa gestion. Les mesures prises pour améliorer la gestion de la frontière extérieure ont donc fait appel à la solidarité et à la responsabilité de tous les États membres.

Sauver des vies est et demeurera notre priorité

Les tragédies qui se produisent régulièrement le long des principales routes migratoires, en particulier maritimes, ont démontré que les périlleux voyages entrepris par les migrants mettaient des vies humaines en danger, surtout en raison des moyens utilisés par les passeurs sans scrupules. Aussi la protection des frontières doit-elle continuer d’inclure des opérations de sauvetage. L’UE a considérablement renforcé les **opérations conjointes Triton et Poséidon de l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes**. Cette dernière a également lancé des opérations dans l’ouest de la Méditerranée. Les efforts fournis dans le cadre de ces opérations conjointes, qui sont étroitement coordonnées et combinées avec les

²³ Décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré (JO L 65 du 11.3.2016, p. 12).

moyens déployés par l'opération EUNAVFOR MED Sophia, ainsi que les efforts d'un certain nombre d'ONG et de navires marchands ont permis de sauver 620 000 vies humaines depuis 2015. Sur la route de la Méditerranée orientale, les pertes humaines en mer ont considérablement diminué: 113 décès et disparitions ont été enregistrés en mer Égée depuis l'entrée en application de la déclaration UE-Turquie, contre quelque 1 150 personnes qui avaient perdu la vie ou été portées disparues au cours de l'année précédant la déclaration. L'UE soutient également les garde-côtes turcs par un financement de 20 millions EUR destiné à améliorer leur capacité à mener des opérations de recherche et de sauvetage.

Malgré ces efforts, chaque vie perdue en est déjà une de trop. C'est la raison pour laquelle l'UE et ses États membres forment actuellement les garde-côtes libyens aux opérations de recherche et de sauvetage dans les eaux territoriales de leur pays et leur apportent leur soutien dans ce domaine. Un projet de 46,3 millions EUR, cofinancé par l'UE et l'Italie, en vue de renforcer les capacités de gestion des frontières en Libye a été approuvé en juillet 2017 et se poursuivra dans les années à venir. En partie grâce à l'aide apportée par l'UE aux garde-côtes libyens, le nombre de décès sur la route de la Méditerranée centrale a diminué, passant de 4 581 en 2016 à 2 372 au 21 septembre 2017²⁴.

Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

La **création de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** en 2016 a constitué une réalisation sans précédent, la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union, auparavant compétence nationale exclusive, devenant désormais une responsabilité partagée des États membres et de l'agence. Pour la toute première fois, conformément à ce qui avait été demandé dans l'agenda européen en matière de migration, le nouveau mandat de l'agence comprend des fonctions de garde-côtes exercées en étroite coopération avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime et l'Agence européenne de contrôle des pêches, telles que des vols de surveillance conjoints pour la pêche et le contrôle des frontières en Méditerranée centrale. Un accroissement considérable des ressources et des équipements a conféré à l'agence une plus grande capacité d'intervention. De même, les nouvelles réserves obligatoires d'intervention rapide ont renforcé la capacité de l'agence à réagir promptement à des situations d'urgence aux frontières extérieures de l'Europe.

À l'heure actuelle, l'agence **déploie plus de 1 700 garde-frontières et autres agents compétents sur différents tronçons des frontières extérieures de l'UE**. Elle sera bientôt également en mesure de déployer des équipes sur le territoire de la Serbie et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine afin d'aider ces pays à contrôler efficacement leurs frontières. Le renforcement de la capacité des pays tiers à gérer leurs frontières était une autre action importante préconisée dans l'agenda européen en matière de migration.

Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents

Les travaux sur les «frontières intelligentes» ont progressé avec les propositions relatives au **système d'entrée/sortie (EES) et au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)**. Une fois en place, ces systèmes permettront une meilleure détection des éventuels risques migratoires et infractions liées à la migration et renforceront la sécurité publique. En juin 2017, la Commission a présenté une proposition législative visant à étoffer le mandat d'**eu-LISA**, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des

²⁴ Chiffres de l'OIM, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La Commission présentera dès que possible des propositions visant à remédier aux lacunes qui subsistent dans la gestion des données, notamment en améliorant l'interopérabilité des systèmes centraux d'information de l'Union qui existent dans ce domaine. Cela contribuera à mieux protéger les frontières extérieures de l'UE et à améliorer sa sécurité intérieure, par exemple en donnant aux utilisateurs finaux — en particulier les garde-frontières, les agents des services répressifs et des services d'immigration, et les autorités judiciaires — un accès rapide et continu à toutes les informations dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches.

Centres d'enregistrement («hotspots»)

Parallèlement aux efforts précités visant à renforcer la protection des frontières extérieures de l'UE, la mise en place de centres d'enregistrement en Grèce et en Italie constitue un résultat opérationnel tangible et l'illustration concrète des principes de solidarité et de responsabilité, pour répondre à la pression subie par ces États membres.

Aujourd'hui, 5 centres fonctionnent en Grèce et 4 en Italie, avec une capacité totale supérieure à 7 000 places en Grèce et supérieure à 1 500 places en Italie. On estime à plus de 261 000 le nombre de migrants qui sont arrivés dans ces centres d'enregistrement entre le 1^{er} janvier 2016 et le 15 septembre 2017 (185 000 en Grèce et plus de 76 000 en Italie). Ils ont bénéficié d'un examen et de soins médicaux, ils ont été dûment identifiés, leurs empreintes digitales ont été relevées, ils ont fait l'objet de vérifications et d'un enregistrement et ont été informés de leurs droits en un seul et même lieu, de manière à ce qu'ils soient immédiatement dirigés vers la procédure appropriée, ce qui a contribué à une prise de décision plus rapide concernant leur statut. En 2015, avant la mise en place des centres d'enregistrement, seuls 58 % des migrants avaient été soumis à un relevé d'empreintes digitales à l'arrivée en Italie; aujourd'hui, grâce à l'approche dite «des hotspots», ils sont près de 100 %. Ces centres ont facilité la réalisation d'un nombre accru de contrôles de sécurité secondaires par Europol et les autorités nationales, qui ont contribué à établir des profils de risque et à lutter contre les réseaux de passeurs. Ils sont également devenus l'un des outils facilitant la mise en œuvre des programmes de relocalisation en Grèce et en Italie, en permettant d'informer et d'orienter correctement les demandeurs d'asile admissibles vers les procédures de relocalisation. Ces centres ont également permis de mieux détecter les demandeurs vulnérables (tels que les victimes de la traite des êtres humains, les personnes souffrant de graves problèmes de santé et les mineurs non accompagnés) et de mieux les orienter vers les services d'aide compétents.

En s'appuyant sur les réalisations susmentionnées, avec le soutien coordonné des agences de l'Union, la Grèce et l'Italie devraient également mettre en œuvre tout le potentiel opérationnel de l'approche des hotspots. Compte tenu de l'évolution des tendances et des besoins, ces deux pays doivent être prêts à accroître et à améliorer les capacités et conditions d'accueil dans leurs centres d'enregistrement, et à mieux répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables (évaluation normalisée de la vulnérabilité par des spécialistes, agents de la protection de l'enfance, espaces distincts, etc.). Une répartition claire des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une coordination plus efficace sur le terrain devraient être également assurées en étroite coopération avec les États membres d'accueil, notamment par l'intermédiaire des task forces régionales de l'UE qui devraient recevoir un mandat précis.

L'approche des hotspots s'est révélée être un instrument de l'UE souple et utile pouvant être adapté à tout État membre se trouvant dans la même situation. Sur la base des enseignements tirés en Grèce et en Italie, la Commission présentera, dans le courant de l'automne, des lignes

directrices, y compris un modèle de procédures opérationnelles standard sur la manière de mettre en place et d'utiliser des centres d'enregistrement en cas de pression migratoire disproportionnée à la frontière extérieure d'un État membre.

2.4. *Le devoir de protection de l'Europe: une politique commune solide en matière d'asile et davantage de voies d'entrée légale en Europe*

Assurer la sécurité des frontières extérieures de l'Europe doit aller de pair avec une politique commune de l'asile pleinement efficace, juste et humaine. Tout en adoptant, avec les États membres, des mesures décisives pour atténuer la pression à laquelle la crise de l'asile soumet l'Italie et la Grèce, la Commission a également proposé une réforme de fond du régime d'asile européen commun.

Relocalisation

Face à l'arrivée d'un nombre de migrants sans précédent au cours de l'été 2015, le Conseil, sur propositions de la Commission, a entrepris la **toute première action à grande échelle, coordonnée par l'UE, de relocalisation** d'un nombre considérable de demandeurs d'asile à partir de l'Italie et de la Grèce, grâce à laquelle la pression exercée sur les régimes d'asile des deux pays a effectivement diminué. Dans les décisions du Conseil, les États membres se sont ainsi engagés à relocaliser 160 000 demandeurs ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Pour 54 000 d'entre eux, les États membres avaient la possibilité de s'acquitter de leur obligation de relocalisation à l'égard de l'Italie et de la Grèce sous la forme d'admissions légales à partir de la Turquie.

Les décisions du Conseil de 2015 s'appliquent aux migrants ayant manifestement besoin d'une protection internationale arrivés sur le territoire de l'Italie et de la Grèce jusqu'au 26 septembre 2017. La priorité immédiate devrait consister à **veiller à ce que toutes les autres** personnes qui sont arrivées jusqu'à cette date et remplissent tous les critères fixés dans les décisions du Conseil **soient relocalisées à partir de l'Italie et de la Grèce** rapidement. Au total, près de 37 000 personnes devraient être effectivement relocalisées dans le cadre du programme. Il est donc essentiel que tous les États membres, en particulier la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, ainsi que ceux qui n'ont pas encore relocalisé le nombre total de personnes qui leur avait été attribué, redoublent d'efforts.

La pression migratoire demeure élevée en Italie et en Grèce, en raison du retard pris à relocaliser les migrants arrivés en nombre en 2016 et au premier semestre 2017. Dès lors, **l'UE doit continuer à manifester sa solidarité** avec l'Italie et la Grèce. La Commission est prête à apporter un **soutien financier** aux États membres qui poursuivent leur effort de relocalisation au-delà de ce que prévoient les programmes actuels. L'assistance apportée par l'EASO et d'autres agences de l'UE à l'Italie et à la Grèce doit elle aussi être maintenue et, si nécessaire, encore renforcée.

Le régime d'asile européen commun

Même si le système de relocalisation d'urgence a produit des résultats concrets, en atténuant la pression qui pesait sur la Grèce et l'Italie, il est évident que des mesures ponctuelles ne constituent pas une solution sur la durée. La pression qu'a subie le régime d'asile de l'UE et, surtout, les graves dysfonctionnements qui sont apparus dans le système de Dublin servant à déterminer l'État membre responsable ont mis en lumière la nécessité de réformer en profondeur le régime d'asile européen commun. Aussi la Commission a-t-elle proposé, en mai

et juillet 2016, une **révision de tous les instruments juridiques majeurs du régime d’asile européen commun**, afin de disposer d’un régime plus harmonisé et plus efficace, dans le cadre duquel tous les États membres traiteront les demandeurs d’asile de la même façon pour ce qui concerne les conditions d’accueil, les procédures et la détermination de leur statut; il sera remédié aux abus et aux mouvements secondaires; seules les personnes qui ont véritablement besoin d’une protection internationale l’obtiendront; il y aura un partage équitable de la prise en charge des demandeurs d’asile dans toute l’Union, grâce à une réforme complète du système de Dublin.

Les négociations relatives aux sept propositions législatives présentées progressent à des rythmes différents. Un accord politique a été atteint sur la proposition créant une agence de l’Union européenne pour l’asile et des trilogues ont démarré sur la proposition Eurodac. Les négociations relatives à la directive sur les conditions d’accueil, au règlement sur les conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile et au règlement sur les procédures d’asile progressent également, de même que la proposition instituant un cadre de l’Union pour la réinstallation. Toutefois, les discussions sur la réforme du système de Dublin n’ont guère avancé. Un engagement renouvelé est indispensable pour obtenir une avancée majeure dans tous les dossiers, notamment sur la réforme du système de Dublin. Les suggestions pour y parvenir sont exposées à la section 3.1 de la présente communication.

Par ailleurs, outre la conclusion des négociations sur la réforme du régime d’asile européen commun, une **application cohérente de l’acquis actuel de l’UE** en matière d’asile par les États membres demeure essentielle, notamment parce qu’elle contribue au bon fonctionnement de l’espace Schengen de libre circulation. Dans ce sens, et surtout dans le souci d’une application cohérente du règlement de Dublin, la Grèce devrait poursuivre ses efforts de mise en œuvre de la recommandation de la Commission du 8 décembre 2016 afin de pouvoir reprendre progressivement ses responsabilités prévues par le règlement de Dublin en vigueur. La poursuite des relocalisations à partir de la Grèce devrait également faciliter cette reprise graduelle. La Hongrie devrait prendre de toute urgence des mesures en vue de remédier aux manquements constatés par la Commission dans sa lettre de mise en demeure complémentaire, notamment parce que ces manquements conduisent les autorités des États membres à suspendre les transferts au titre du règlement de Dublin vers la Hongrie. Enfin, les États membres devraient répondre plus rapidement aux demandes de prise en charge à ce titre faites par l’Italie et la Grèce, en particulier celles justifiées par des liens familiaux.

Enfants migrants

Nous devons en outre intensifier et coordonner nos efforts pour mettre en œuvre les actions requises de toute urgence pour renforcer la **protection des enfants migrants**, détaillées dans la communication sur la protection des enfants migrants du 12 avril 2017²⁵ et réitérées dans les conclusions du Conseil des 8 et 9 juin 2017²⁶. Le nombre très élevé d’enfants migrants arrivés en Europe ces dernières années a mis les systèmes et administrations nationaux en difficulté et révélé diverses lacunes dans la protection de ces enfants. Il y a déjà été remédié en partie (par exemple, en répondant aux besoins de protection urgents dans les États membres soumis à une forte pression, avec le soutien de l’Union et de ses agences, ou en fournissant des moyens éducatifs dans les cas urgents), mais des efforts supplémentaires (et mieux coordonnés) sont encore nécessaires au niveau de l’Union et des États membres dans

²⁵ COM(2017) 211 final du 12 avril 2017.

²⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/fr/pdf>.

les six grands domaines d'intervention recensés dans la communication²⁷. Des progrès rapides ont été enregistrés au niveau de l'Union pour créer un réseau européen en matière de tutelle. La promotion des solutions alternatives à la rétention est aussi un thème central du Forum européen sur les droits de l'enfant qui se tiendra du 6 au 8 novembre 2017.

Réinstallation, admission humanitaire et autres formes d'admission légale

Afin de substituer aux flux de migration irrégulière et dangereuse vers l'UE des voies d'accès sûres et légales, et ce dès le début de la crise, l'UE s'est attachée à **offrir davantage de voies légales** pour le nombre croissant de personnes déplacées ayant besoin d'une protection internationale. Le premier programme de réinstallation à l'échelle de l'Union a été lancé en juillet 2015, à la suite d'une recommandation de la Commission, ainsi que le mécanisme de réinstallation «un pour un» prévu par la déclaration UE-Turquie. Ces programmes, qui font partie intégrante de notre action globale, ont produit des résultats positifs. Sur la période 2015-2017, certains États membres ont procédé à leurs premières réinstallations tandis que des pays ayant plus d'expérience en la matière ont proposé un nombre plus élevé de places et accueilli davantage de personnes qu'auparavant. Ainsi, plus de 23 000 personnes ont été réinstallées grâce aux programmes européens durant cette période. Pendant la seule année 2016, les États membres ont réinstallé plus de 14 200 réfugiés grâce à des programmes nationaux et multilatéraux — soit une hausse significative par rapport aux 8 155 personnes réinstallées en 2015, 6 550 en 2014 et entre 4 000 et 5 000 par an sur la période 2010-2013. Cette progression démontre la valeur ajoutée et le potentiel de la coopération et coordination européennes renforcées en matière de réinstallation ainsi que des financements supplémentaires alloués par l'UE pour soutenir les opérations de réinstallation des États membres.

2.5. Migration légale, visas et intégration

Migration légale

Une migration légale bien gérée peut aider l'Union à relever les défis posés par une population en âge de travailler qui diminue et l'existence de déficits structurels de compétences sur son marché du travail, et compléter les efforts déployés pour améliorer les compétences et le taux d'emploi de la main-d'œuvre existante. La Commission a déjà présenté l'année dernière une **proposition visant à accroître l'efficacité de la directive «carte bleue»** et elle appelle les colégislateurs à accélérer les négociations et à conclure un accord ambitieux et rapide sur cette question importante. Un dispositif très ambitieux de carte bleue européenne est nécessaire pour que l'Union puisse attirer les travailleurs hautement qualifiés dont son économie a besoin.

Par ailleurs, la Commission **évalue l'acquis existant en matière de migration légale**²⁸, afin de déceler toute lacune importante, toute question problématique et toute incohérence et

²⁷ 1) remédier aux causes profondes de la migration (action extérieure de l'UE); 2) une identification et une protection rapides et globales; 3) offrir un accueil adéquat dans l'Union européenne; 4) garantir de manière rapide et efficace l'accès aux procédures de détermination du statut et la mise en œuvre de garanties procédurales; 5) trouver des solutions durables; et 6) mesures transversales (respect de l'intérêt supérieur de l'enfant; utilisation plus efficace des données, de la recherche, de la formation et des financements).

²⁸ Bilan de qualité de la législation en matière de migration légale, voir:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf

d'examiner les solutions envisageables pour simplifier et rationaliser le cadre actuel. Elle étudie aussi les **systèmes de «manifestation d'intérêt»** auxquels les pays tiers ont recours. Tout ceci, ajouté à une meilleure application des directives relatives à la migration légale, notamment pour les étudiants et chercheurs, les travailleurs saisonniers et les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe, permettrait de mieux gérer la migration de main-d'œuvre au niveau de l'Union et d'attirer les compétences particulières correspondant aux besoins des économies de l'UE.

Visas

La politique commune de visas de l'Union est primordiale pour faciliter le tourisme et les affaires, mais une politique des visas qui fonctionne bien est en outre un moyen déterminant de prévention des risques pour la sécurité ou des risques d'immigration irrégulière dans l'UE.

En avril 2014, la Commission avait présenté une refonte du code des visas et une proposition visant à créer un visa d'itinérance, dans le but de favoriser la croissance économique grâce à des assouplissements du régime des visas propices au tourisme et aux échanges. Les négociations entre les colégislateurs sur ces propositions n'ont guère avancé. Or, dans l'intervalle, la situation en matière de migration et de sécurité a profondément changé.

Pour faire face aux problèmes migratoires et sécuritaires actuels, certaines mesures concernant l'entrée dans l'UE sans visa ont été prises récemment, comme l'adoption, au début de l'année 2017, d'un mécanisme de suspension renforcé autorisant l'UE à suspendre temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les pays susceptibles de poser un risque élevé en matière de migration ou de sécurité, ou la proposition d'instaurer un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

La politique commune de visas doit cependant encore être adaptée aux défis actuels, en prenant en compte les nouvelles solutions informatiques et en trouvant un équilibre entre la facilitation de l'obtention de visas et l'exemption de l'obligation de visa (par exemple, pour le commerce, le tourisme, les relations entre les personnes) et une meilleure gestion des migrations, de la sécurité et des frontières.

Au terme d'une consultation des États membres et du Parlement européen, la Commission présentera, en janvier 2018, ses idées pour moderniser la politique commune de visas de l'Union à court et à long terme. À cette occasion, elle appréciera d'un œil critique si la politique actuelle permet encore de faire face aux problématiques présentes et futures. Les principaux objectifs consisteront à adapter la politique des visas au développement des nouveaux systèmes de gestion des frontières (EES et ETIAS), à mieux appliquer cette politique dans le cadre de notre coopération avec les pays tiers et à trouver un meilleur équilibre entre préoccupations liées à la migration et à la sécurité, considérations économiques et relations extérieures générales.

En premier lieu, il importe de remédier aux pratiques divergentes existantes qui mettent les États membres en concurrence pour la délivrance des visas à entrées multiples, en harmonisant davantage la politique des visas. D'autre part, il conviendrait de réviser certaines règles de délivrance des visas (par exemple, celles relatives aux visas de long séjour et aux droits de visa perçus) pour qu'elles puissent jouer un rôle dans notre politique de réadmission. La Commission présentera, en janvier 2018, une proposition spécialement destinée à régler ces questions. De plus, en juin 2018, elle proposera de réviser le cadre juridique du système d'information sur les visas (VIS), en vue d'améliorer le traitement des demandes de visa,

notamment en ce qui concerne la protection des données et les droits d'accès des autorités répressives, afin d'élargir l'usage du VIS à de nouvelles catégories et utilisations des données et d'exploiter pleinement les instruments d'interopérabilité. Ces deux propositions contribueront à améliorer la gestion des migrations, à renforcer la sécurité et à améliorer le contrôle des frontières extérieures.

Intégration

Si l'élaboration des stratégies et politiques d'intégration relève en premier lieu des États membres, l'expérience et la capacité de ces derniers dans le domaine de l'intégration sont très diverses. L'UE a donc un rôle important à jouer pour les aider à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies efficaces en la matière et à échanger les meilleures pratiques, ainsi que pour contribuer de la sorte à la création de conditions égales au niveau de l'Union. L'exécution du **plan d'action de l'UE pour l'intégration des ressortissants de pays tiers**, publié en 2016, a déjà produit des résultats dans maints domaines. On peut notamment citer la réforme du réseau européen pour l'intégration (pour accroître les échanges et l'apprentissage mutuel entre les autorités nationales chargées de l'intégration), le lancement de l'outil de profilage des compétences (Skills Profile Tool) des ressortissants de pays tiers, destiné à aider les États membres dans la première phase de détermination des compétences et qualifications des migrants, et le soutien financier sans précédent alloué à tous les acteurs de l'intégration, y compris la société civile.

Résoudre les problèmes spécifiques que pose l'intégration des ressortissants de pays tiers dans nos sociétés demeurera une priorité à court et à long terme. La Commission encourage par conséquent les États membres à accorder à cette matière l'importance qu'elle mérite.

En mai 2017, la Commission a lancé l'initiative «**Employers for integration**» afin de promouvoir les efforts des employeurs visant à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail. Elle œuvre en outre à la création d'un partenariat avec les partenaires sociaux et économiques au niveau européen, en vue d'une collaboration plus étroite devant favoriser une intégration plus rapide et plus effective des réfugiés sur le marché du travail européen. Un soutien financier tangible assurera la viabilité de ce processus et permettra des actions concrètes dans les États membres.

Consciente du rôle crucial que les **autorités locales et régionales** jouent dans le processus d'intégration, la Commission s'est aussi attachée à développer la coopération avec elles et à les soutenir, en particulier grâce au partenariat du programme urbain sur l'inclusion des migrants et des réfugiés. Elle continuera sur cette voie, par exemple en pilotant l'Urban Academy on integration, ainsi qu'en octroyant des financements ciblés aux réseaux transnationaux de villes œuvrant pour l'intégration.

3. Prochaines étapes de la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration

La migration demeurera un thème central pour l'UE dans les années à venir. Il y aura donc lieu de poursuivre les actions antérieures et celles en cours dans les différents domaines décrits plus haut, dont la gestion des frontières extérieures, tant qu'un risque migratoire subsistera et que des vies devront être sauvées.

Outre l'application intégrale des règles en vigueur et la concrétisation des contributions à apporter aux actions conjointes et aux financements, pour que l'Union puisse mettre pleinement en œuvre l'agenda européen en matière de migration, il est désormais nécessaire d'intensifier nos efforts dans quatre domaines prioritaires: mettre en place le cadre juridique approprié qui assurera la pérennité du régime d'asile européen commun, développer les voies d'entrée légale pour remplacer la migration irrégulière, accroître l'efficacité des retours pour réorienter les ressources vers ceux qui en ont besoin, et travailler avec les organisations et les pays prioritaires afin de mieux gérer les migrations ensemble.

3.1. Réforme du régime d'asile européen commun

Même si les efforts déployés jusqu'à présent par l'Union pour faire face à la situation de crise, notamment le mécanisme de relocalisation d'urgence, ont produit des résultats tangibles, **nous ne pouvons continuer à recourir à des mesures ponctuelles. La réforme du régime d'asile européen commun constitue un volet essentiel de la stratégie globale en matière de migration**, dans le cadre de laquelle il faudra continuer à travailler sur tous les aspects de la migration pour obtenir des résultats.

Pour que cette réforme soit couronnée de succès, le régime doit pouvoir résister aux crises. Cela suppose de pouvoir réagir efficacement aux situations inattendues, de rapprocher les régimes nationaux et d'approfondir la confiance mutuelle entre les États membres, notamment par un mécanisme de solidarité qui assure un partage équitable des responsabilités.

Ainsi que le président Juncker l'a déclaré dans son discours sur l'état de l'Union 2017, nous obtiendrons de bons résultats dans la réforme du régime d'asile européen commun si chacun bâtit sa partie du pont pour que les positions puissent se rejoindre. La Commission sera disposée à faire des concessions à condition que le résultat soit bon pour l'Union et équitable pour tous les États membres.

Comme l'a relevé le Conseil européen²⁹, il existe une communauté de vues quant au fait que le régime d'asile européen commun réformé doit permettre de trouver un juste équilibre entre responsabilité et solidarité, et d'assurer la résilience face aux crises à venir. Le régime doit être efficace, pour pouvoir résister à la pression migratoire, prévenir les facteurs d'attraction ainsi que les mouvements secondaires, dans le respect du droit international, lutter contre les abus et apporter un soutien adapté aux États membres les plus touchés. Le Conseil européen reviendra sur cette question et a donc invité le Conseil à poursuivre les négociations, avec le concours actif de la Commission.

Un système de Dublin réformé est la seule solution structurelle et **une avancée urgente aboutissant à un accord politique sur ce dossier** demeure le facteur déterminant pour accomplir la réforme du régime d'asile européen commun. Nous avons maintenant l'occasion de faire avancer les travaux sur les points restés en suspens et de réaliser d'autres progrès, en définissant les contours d'un futur accord global sur le régime d'asile européen commun, d'ici à la fin de l'année.

Parallèlement aux négociations sur la réforme du système de Dublin, nous **devons continuer de progresser sur toutes les autres propositions**: celle qui révisé les conditions d'accueil, la proposition relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et celle sur les

²⁹ Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2017, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>

procédures d'asile, ainsi que la proposition mettant en place un cadre de l'UE pour la réinstallation.

Tout en reconnaissant l'importance de faire adopter rapidement toutes ces initiatives interdépendantes, conformément à la déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017³⁰, la Commission salue les grands progrès déjà enregistrés sur les propositions relatives à la réforme d'Eurodac et à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. Elle encourage le Parlement européen et le Conseil à conclure un accord sur ces instruments importants, qui faciliteront la mise en œuvre du régime d'asile européen commun, étant entendu que certains aspects pourraient devoir être modifiés au regard de l'accord global. Cette façon de procéder permettrait aussi au régime convenu d'entrer en application dès que possible.

3.2. Développer les voies d'entrée légale

3.2.1. Réinstallation

La réinstallation (de même que les formes similaires d'admission humanitaire) demeure un outil de protection primordial. Il témoigne de la solidarité mondiale avec les pays tiers et du partage des responsabilités à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection. La Commission soutient l'appel lancé par le Haut-Commissaire Grandi de l'ONU en vue de la réinstallation de 40 000 réfugiés supplémentaires à partir de la Libye et des pays avoisinants. Les opérations de réinstallation font également partie de notre politique européenne en matière d'asile et de migration. Ces voies d'entrée légale, solution alternative aux voyages clandestins dangereux, contribuent à sauver des vies, à réduire l'immigration irrégulière et à soulager la pression migratoire qui s'exerce sur les États membres concernés.

Dans le prolongement des efforts accrus déployés ces deux dernières années, et sachant que les besoins en matière de réinstallation au niveau mondial atteignent encore le chiffre historique de 1,2 million de places, l'UE devrait viser à réinstaller au moins 50 000 personnes supplémentaires ayant besoin d'une protection internationale d'ici à octobre 2019. **Pour atteindre cet objectif, la Commission recommande aujourd'hui de procéder à la réinstallation d'au moins 50 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale et allouera 500 millions EUR à cet effet.** La présente recommandation fait suite à l'exercice d'offres de place de réinstallation du 4 juillet 2017, qui a donné lieu à quelque 14 000 offres de place jusqu'à présent. Grâce à cette nouvelle initiative, nous devrions pouvoir poursuivre les réinstallations à partir de la Turquie, pour mettre en œuvre la déclaration UE-Turquie (et également dans la perspective du futur programme d'admission humanitaire volontaire), de la Jordanie et du Liban, qui accueillent tous les deux un grand nombre de réfugiés, ainsi que des pays situés le long de la route de la Méditerranée centrale en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique, à savoir la Libye, l'Égypte, le Niger, le Soudan, le Tchad et l'Éthiopie. L'attention accrue accordée à la réinstallation à partir de ces pays contribuera en outre à soutenir le mécanisme temporaire du HCR prévu pour une évacuation d'urgence de Libye. Les offres de place devraient être faites pour la fin du mois d'octobre.

Cependant, l'Union doit maintenant abandonner les programmes ponctuels pour adopter un cadre stable. En juillet 2016, la Commission a proposé d'instituer un cadre de l'Union

³⁰ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_fr

pour la réinstallation, avec l'ambition de créer un cadre solide prévoyant des voies d'accès sûres et légales à une protection internationale à partir des pays tiers. Il devient urgent d'adopter cette proposition pour pouvoir élaborer une politique migratoire de l'UE qui soit globale et durable.

En parallèle, les États membres devraient continuer à recourir à toutes les autres voies légales disponibles pour les personnes ayant besoin d'une protection. Ils sont notamment encouragés à étudier la possibilité de créer des programmes de parrainage privé dans le cadre desquels des groupes privés d'organisations de la société civile prendraient en charge l'aide à la réinstallation et à l'intégration de ces personnes, y compris les coûts y afférents. Pour faciliter ces initiatives et explorer davantage la possibilité de développer de tels programmes dans l'UE, la **Commission invite l'EASO à coordonner un projet pilote³¹ sur les programmes de parrainage privé** avec les États membres intéressés et à consulter une large variété d'organisations de la société civile concernées, des organisations internationales et des parrains privés potentiels, en coopération avec les États membres.

3.2.2. Projets pilotes sur la migration légale

Le rôle des voies de migration légale dans notre coopération avec les pays tiers doit gagner en importance, de façon à obtenir des résultats concrets, en tenant compte de nos besoins socioéconomiques présent et futurs. La migration légale représente déjà une part non négligeable des flux migratoires vers l'UE. Une coopération renforcée et individualisée en cette matière avec les pays tiers d'origine et de transit des migrants pourrait contribuer à réduire la migration irrégulière en offrant d'autres solutions sûres et légales aux personnes souhaitant émigrer; elle pourrait remédier aux pénuries dans certains secteurs des marchés du travail des États membres, tout en facilitant la coopération sur des questions telles que la prévention de l'immigration irrégulière et la réadmission et le retour des migrants en situation irrégulière.

Dès lors, tout en respectant pleinement les compétences attribuées aux États membres par les traités, la Commission est disposée, en 2018, à **coordonner des projets pilotes avec les pays tiers** et à y apporter son concours financier. Les États membres s'engageraient à accueillir un certain nombre de migrants arrivant par des voies légales, en particulier à des fins économiques. Dans un premier temps, ces projets pilotes pourraient être testés avec certains pays tiers sélectionnés en fonction de la qualité de la gestion du partenariat sur les migrations et du degré de coopération concrète atteint en matière de lutte contre les arrivées illégales et de réadmission des migrants en situation irrégulière. Dans ce processus, il importe d'**encourager la participation du secteur privé**, et plus particulièrement des acteurs économiques et sociaux. Les partenariats public-privé, qui se sont révélés très efficaces en matière d'intégration, sont primordiaux pour recenser les besoins et les pénuries des marchés du travail de l'Union, pour évaluer comment l'immigration pourrait remédier à ces dernières et pour obtenir une meilleure intégration sur le marché du travail.

3.3. Une politique de retour plus efficace

Selon les statistiques fournies par les États membres, il a été découvert près d'un million de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'UE en 2016, et le nombre de ceux qui

³¹ Il sera mené parallèlement à l'étude, récemment lancée par la Commission, de la possibilité d'adopter des programmes de parrainage privé, et de leur valeur ajoutée, pour créer des voies d'accès à l'Union sûres.

ont reçu l'ordre de quitter le territoire de l'Union atteint presque 500 000 pour cette seule année. Compte tenu des quelque 2,6 millions de demandes d'asile introduites pour la seule période 2015/2016, et du fait que le taux d'acceptation en première instance était de 57 % en 2016 (50 % au premier trimestre 2017), les États membres pourraient avoir à renvoyer plus de 1,5 million de personnes dans un proche avenir.

Alors que seulement 36 % des migrants en situation irrégulière sont renvoyés, il est évident que nous devons considérablement intensifier notre effort et notre action en la matière. L'Europe ne pourra faire preuve de solidarité à l'égard des réfugiés qui ont réellement besoin de protection que si elle dispose d'un régime de retour efficace à l'égard des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner sur son territoire.

Des retours effectifs enverraient en outre un signal fort pour décourager d'emblée les dangereux voyages clandestins entrepris pour gagner l'UE. La législation de l'Union en vigueur³² comporte déjà un corps de règles commun que les régimes nationaux en matière de retour doivent suivre et appliquer.

La situation actuelle n'étant pas satisfaisante, il est désormais essentiel que les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes prennent des initiatives supplémentaires, avec le soutien de la Commission, et procèdent à des retours effectifs. Il faudra pour cela impérativement agir de concert et de manière systématique et renforcer la coopération avec les pays tiers pour qu'ils respectent leur obligation de réadmettre leurs propres ressortissants, en s'appuyant sur le cadre de partenariat, le suivi du sommet de La Valette et, au besoin, toute autre occasion politique.

Gestion renforcée des retours par l'UE par l'intermédiaire de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a pour mandat d'organiser, de coordonner et de mener les opérations de retour et les interventions en matière de retour et d'apporter l'appui nécessaire aux États membres pour organiser ces opérations au niveau de l'Union. À cet effet, l'agence doit accélérer la transition entre une approche reposant sur la demande, en vertu de laquelle elle n'agit que sur demande d'un ou plusieurs États membres, et une gestion proactive des retours, dans le cadre de laquelle l'agence devient un véritable moteur pour l'UE et ses États membres. Pour remplir cette mission, l'unité actuellement chargée des retours devrait être convertie en un département spécialisé au sein de l'agence, doté des équipements et des effectifs nécessaires. Ce département doit prendre la direction de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures et instruments prévus par le règlement instituant le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. L'agence doit élaborer des plans opérationnels, comportant des objectifs concrets en matière de retour, d'ici à la mi-2018, pour chaque État membre, en fonction de leurs besoins et priorités dans ce domaine, en mettant l'accent sur les pays tiers avec lesquels il existe des accords de réadmission, de façon à maximiser les résultats. Si nécessaire, l'agence peut envisager d'établir des antennes opérationnelles dans les principaux États membres.

L'agence devrait aussi concevoir des projets pilotes pour élaborer et tester des solutions novatrices pour la gestion conjointe des retours, par exemple en mettant en place un

³² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98.

mécanisme de partage des capacités entre les États membres (gestion conjointe de l'élaboration de projets, passation conjointe de marchés, marchés partagés, notamment sur les vols commerciaux, capacités de rétention partagées et gestion partagée des centres de rétention, assistance consulaire partagée, etc.).

Action des États membres

L'action de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ne sera toutefois couronnée de succès que si elle va de pair avec davantage d'initiatives de la part des États membres. Ces derniers doivent poursuivre la mise en œuvre de la recommandation et du plan d'action renouvelé en matière de retour, en usant de toute la souplesse offerte par la législation existante. Ils devraient simplifier leurs régimes nationaux en matière de retour pour privilégier l'intégration opérationnelle des activités de retour au niveau de l'UE organisées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, notamment en fournissant régulièrement des informations sur la planification indicative des opérations nationales de retour, telles que le nombre de personnes soumises à un retour et les pays tiers de retour.

Avec l'aide coordonnée des agences de l'UE, les États membres devraient, aux frontières extérieures, aussi exploiter largement tout le potentiel opérationnel de l'**approche des «hotspots»**, pour que les opérations de retour puissent être gérées de manière plus rapide et efficace, en particulier lorsque les arrivées illégales augmentent considérablement. Il peut s'agir de mettre en place les mesures nécessaires pour identifier rapidement les personnes qui n'ont manifestement pas besoin de protection ou celles dont la demande est irrecevable, ainsi que des mesures adéquates pour que ces personnes puissent alors être renvoyées sans délai.

Dans le courant de l'année 2018, l'application de gestion de la migration irrégulière (IRMA) administrée par la Commission devrait continuer d'être développée et être intégrée dans la séquence des tâches de gestion des retours, au sein de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et dans les États membres.

Grâce à des **rapports réguliers**, la Commission fera un bilan des progrès réalisés. Elle collaborera avec les États membres pour suivre les progrès en matière de retour, partagera des informations sur les évolutions de l'immigration irrégulière et informera régulièrement sur la performance des régimes de retour dans toute l'UE, dans les États membres et au sein de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

Si la fragmentation et, surtout, les taux non satisfaisants de retour persistent, il pourrait être nécessaire d'envisager une convergence plus poussée. Elle pourrait concerner l'uniformisation de tous les aspects du processus de retour, de l'identification/interpellation jusqu'à l'exécution du retour, le rapprochement des dispositions relatives au risque de fuite, les motifs de rétention et les règles d'édiction des interdictions d'entrée, et chercher à assurer une plus grande cohérence avec les procédures d'asile ainsi qu'à faciliter l'exécution de décisions de retour des États membres valables dans toute l'Union, à partager la responsabilité de leur exécution entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

3.4. La dimension extérieure: le cadre de partenariat pour les migrations

Depuis l'adoption de l'agenda européen en matière de migration, l'UE met en place les divers volets d'une politique migratoire extérieure à part entière qui complète notre engagement plus large en matière extérieure et de développement. L'UE et les États membres devraient

continuer à coopérer et à coordonner systématiquement leurs actions, grâce aux cadres qu'offrent le cadre de partenariat pour les migrations et le processus de La Vallette, afin de consolider les progrès réalisés sur la voie d'une gestion conjointe des flux migratoires avec les pays d'origine et de transit.

Après plus d'une année d'application du cadre de partenariat, on constate que l'approche a favorisé, dans les pays partenaires, l'action en vue de réformer leurs systèmes de gestion des migrations et de s'attaquer de manière plus efficace au trafic de migrants, mais qu'elle n'a pas encore fait beaucoup progresser la coopération en matière de retour. Pour avancer, il faudra mobiliser davantage de moyens financiers dans plusieurs domaines.

Les ressources du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, et en particulier son volet Afrique du Nord, devraient être encore étoffées **par des fonds supplémentaires apportés par les États membres**. Comme ce fonds arrivera à expiration en 2020, à l'occasion de la discussion du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union, il conviendrait de prendre en considération la solution la plus appropriée pour assurer un financement effectif de la politique migratoire extérieure. En outre, les ressources destinées aux missions de la PSDC doivent continuer à être alimentées, notamment par les moyens nécessaires pour combler les lacunes éventuelles dans les déploiements.

Pour obtenir de meilleurs résultats en matière de retour et de réadmission, il faut traiter de manière plus systématique et plus efficace avec les pays tiers d'origine qui ne se montrent pas coopératifs, en usant de tous les moyens d'incitation et de pression disponibles, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres. Cela suppose d'étendre l'éventail des actions de l'Union qui contribuent à cet effort, par exemple en offrant des voies légales de migration par le biais de projets pilotes au niveau de l'UE ou en renforçant le soutien à l'intégration. Parallèlement aux négociations officielles, l'UE continuera à conclure des accords informels, tels que les procédures opérationnelles standard. Si le refus de coopération persiste, une décision des États membres de réagir de manière coordonnée par des mesures touchant aux visas, dans le respect de la réglementation actuelle en la matière, pourrait, au besoin, avoir plus de poids.

Faire face à la pression migratoire croissante le long de **la route de la Méditerranée centrale** est devenu une priorité d'action également dans le cadre de partenariat. Des actions sont en cours pour donner suite à la stratégie exposée dans la communication conjointe intitulée «La migration le long de la route de la Méditerranée centrale» de janvier 2017 et aux mesures annoncées dans la déclaration de Malte de février 2017 et dans le plan d'action de la Commission de juillet 2017³³. Des initiatives multilatérales, telles que le groupe de contact pour la Méditerranée, et la réunion de Paris du 28 août ont renforcé l'action actuellement menée pour reprendre le contrôle des flux migratoires le long de cette route.

Pour consolider les résultats obtenus jusqu'à présent, l'UE développera encore toutes les initiatives nécessaires pour apporter une solution au problème des migrants bloqués en Libye, en répondant avant tout à leurs besoins les plus immédiats, notamment la situation désastreuse des centres de rétention pour migrants, en particulier en:

³³ SEC(2017), 4 juillet 2017.

- intensifiant le travail effectué par le biais du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrations pour protéger et aider les migrants; améliorant les conditions de vie des personnes placées en rétention; augmentant l'accès à une protection pour les migrants les plus vulnérables; promouvant les alternatives à la rétention, y compris en créant des hébergements spécialisés pour les personnes vulnérables;
- élaborant de nouveaux projets dans le cadre du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, qui ciblent les administrations locales et créent des opportunités socio-économiques pour les communautés locales;
- intensifiant ses efforts pour réduire progressivement le nombre de migrants bloqués en Libye, en accélérant encore les travaux avec l'Organisation internationale pour les migrations sur l'aide au retour volontaire, et avec le HCR, en soutenant les plans de mécanisme d'évacuation temporaire;
- renforçant la capacité des autorités libyennes de contrôler la frontière méridionale du pays et en intensifiant la coopération avec les pays limitrophes.

Dans ce contexte, l'UE continuera de soutenir l'ONU qui s'efforce de trouver une solution politique en Libye, puisque seules la stabilité et la paix peuvent créer les conditions durables nécessaires à une gestion pérenne des flux migratoires.

Le prochain sommet Union africaine-UE organisé à Abidjan sera une bonne occasion de passer en revue les problèmes communs aux deux parties, notamment en matière de migration, de renforcer notre partenariat de longue date dans une grande variété de domaines et de se pencher plus particulièrement sur les jeunes.

Le travail réalisé sous l'égide du cadre de partenariat alimentera de manière essentielle les discussions menées au niveau mondial pour faire suite à la déclaration de New York adoptée par l'assemblée générale de l'ONU en septembre 2016. L'UE collaborera étroitement avec les États membres et mettra toutes ses forces politiques et diplomatiques en œuvre pour aboutir à un ambitieux **pacte mondial de l'ONU** pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et à l'élaboration du pacte mondial sur les réfugiés et du cadre d'action global pour les réfugiés avec les pays pilotes.

4. Conclusion

L'agenda européen en matière de migration adopté en 2015 a établi le cadre requis pour améliorer la gestion des migrations dans tous ses aspects. Il a modelé l'action de l'Union face à la situation de crise et fourni un cadre solide pour apporter les changements structurels nécessaires à nos régimes de migration et d'asile.

La Commission considère le suivi et l'établissement de rapports réguliers comme des moyens efficaces de stimuler la mise en œuvre. Pour renforcer cette approche, elle présentera un rapport régulier consolidé sur les progrès accomplis, qui portera sur toutes les dimensions que revêt cet agenda.

Si nous ne saisissons pas l'occasion offerte par les mesures de stabilisation actuellement en place, nous risquons de mettre en péril ce qui a été réalisé jusqu'à présent et d'être pris au piège d'un état permanent de gestion de crise. C'est donc le moment ou jamais de redoubler d'efforts tous ensemble pour créer un cadre plus stable pour l'avenir.