



Bruxelles, le 23.9.2020
COM(2020) 609 final

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

sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile

«Nous adopterons une approche axée sur l'humain et empreinte d'humanité. Le sauvetage des vies humaines en mer n'est pas optionnel. Et les pays qui remplissent leurs obligations juridiques et morales ou qui sont plus exposés que les autres doivent pouvoir compter sur la solidarité de toute notre Union européenne. [...] Nous devons tous intensifier nos efforts en la matière et prendre nos responsabilités.»

La présidente von der Leyen, discours sur l'état de l'Union
2020

1. INTRODUCTION: UN NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

La migration est une constante de l'histoire de l'humanité qui a façonné en profondeur la société européenne, son économie et sa culture. Grâce à un système bien géré, la migration peut contribuer à la croissance, à l'innovation et au dynamisme social. Les principaux défis sociétaux qui se posent aujourd'hui au niveau mondial, à savoir la démographie, le changement climatique, la sécurité, la course mondiale aux talents et les inégalités, ont tous une incidence sur la migration. Des impératifs de portée générale tels que la libre circulation dans l'espace Schengen, la sauvegarde des droits fondamentaux, la sécurité et les déficits de compétences à combler nécessitent tous une politique migratoire efficace. La tâche qui incombe à l'Union européenne (UE) et à ses États membres - parallèlement aux besoins urgents auxquels il faut continuer de répondre - consiste à mettre en place un système permettant à la fois de maîtriser et de normaliser la migration à long terme, tout en étant pleinement ancré dans les valeurs européennes et le droit international.

Le **nouveau pacte sur la migration et l'asile** marque ainsi un nouveau départ sur la voie de cet objectif. La crise des réfugiés de 2015-2016 a mis en lumière de graves insuffisances, tout en montrant combien il est complexe de gérer une situation dans laquelle tous les États membres ne sont pas touchés de la même manière. Elle a suscité de vives inquiétudes et fait apparaître des différences qui doivent être reconnues et dépassées. Elle a, avant tout, mis en évidence une réalité fondamentale inhérente à la nature de l'Union, à savoir que **toute mesure a des répercussions sur les autres**. Alors que certains États membres continuent d'être confrontés aux difficultés de la gestion des frontières extérieures, d'autres doivent faire face à des arrivées massives par voie terrestre ou maritime ou à des centres d'accueil surpeuplés, et d'autres encore enregistrent toujours un nombre élevé de mouvements non autorisés de migrants. Un nouveau **cadre européen** durable est nécessaire pour gérer l'interdépendance entre les politiques et les décisions des États membres et pour apporter une réponse adéquate aux possibilités et aux difficultés qui apparaissent en temps normal, dans les situations de pression et dans les situations de crise: un cadre qui puisse non seulement apporter sécurité juridique, clarté et des conditions décentes aux hommes, aux femmes et aux enfants qui arrivent dans l'Union, mais qui puisse aussi donner aux Européens l'assurance que la migration est gérée de manière efficace et humaine, dans le plein respect de nos valeurs.

- En 2019, 20,9 millions de ressortissants de pays tiers **résidaient légalement** dans les États membres de l'UE, soit environ 4,7 % de la population totale de l'Union.
- En 2019, les États membres de l'UE ont délivré quelque 3,0 millions de **premiers titres de séjour** à des ressortissants de pays tiers, dont environ 1,8 million pour une durée d'au moins 12 mois.

- Au plus fort de la crise des réfugiés en 2015, 1,82 million de **franchissements illégaux des frontières** avaient été enregistrés aux frontières extérieures de l'Union. En 2019, ce chiffre était tombé à 142 000.
- Le nombre de **demandes d'asile**, qui avait culminé à 1,28 million en 2015, était de 698 000 en 2019.
- En moyenne, chaque année, quelque 370 000 demandes de protection internationale sont rejetées, mais seulement un tiers environ des personnes concernées font l'objet d'une **décision de retour** dans leur pays d'origine.
- Fin 2019, l'Union accueillait quelque 2,6 millions de **réfugiés**, soit l'équivalent de 0,6 % de sa population.

Le nouveau pacte reconnaît qu'**aucun État membre ne devrait se voir imposer une responsabilité disproportionnée** et que tous les États membres devraient systématiquement **contribuer à la solidarité**.

Il prévoit une approche globale, regroupant les politiques dans les domaines de la **migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières**, tout en reconnaissant que l'efficacité globale dépend des progrès réalisés sur tous les fronts. Il crée des **procédures migratoires** plus rapides et fluides et une **gouvernance renforcée** des politiques en matière de migration et de gestion des frontières, étayées par des systèmes informatiques modernes et des agences plus efficaces. Il vise à réduire le nombre d'itinéraires dangereux et irréguliers et à promouvoir des voies d'accès sûres et légales pour les personnes ayant besoin d'une protection. Il tient compte du fait que la plupart des migrants arrivent dans l'Union par des voies légales, et qu'il conviendrait de mieux faire correspondre ces arrivées aux besoins du marché du travail de l'Union. Il renforcera en outre la confiance dans les politiques de l'Union en remédiant aux **déficits de mise en œuvre**.

Cette réponse commune doit inclure les **relations de l'UE avec les pays tiers**, étant donné que les dimensions intérieure et extérieure de la migration sont indissociables: une collaboration étroite avec les pays partenaires a une incidence directe sur l'efficacité des politiques menées au sein de l'Union. S'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière, lutter contre le trafic de migrants, aider les réfugiés résidant dans des pays tiers et soutenir une migration légale maîtrisée sont des objectifs précieux tant pour l'Union que pour nos partenaires, qu'il convient de poursuivre dans le cadre de partenariats globaux, équilibrés et adaptés.

Aux fins de l'élaboration du nouveau pacte, la Commission a mené des consultations techniques et de haut niveau avec le Parlement européen, l'ensemble des États membres et un large éventail de parties prenantes allant de la société civile aux entreprises, en passant par les partenaires sociaux. Le nouveau pacte a été façonné par les enseignements tirés des débats interinstitutionnels qui se sont déroulés depuis les propositions de la Commission de 2016 visant à réformer le régime d'asile européen commun. Il préservera les compromis déjà dégagés sur les propositions existantes et ajoutera de nouveaux éléments pour assurer l'équilibre nécessaire dans un cadre commun, en réunissant tous les aspects de la politique d'asile et de migration. Il comblera les écarts entre les diverses réalités rencontrées par les différents États membres et favorisera la confiance mutuelle en produisant des résultats grâce à une mise en œuvre effective. Des règles communes sont essentielles, mais elles ne suffisent pas. L'interdépendance des États membres rend également indispensable une mise en œuvre complète, transparente et cohérente sur le terrain.

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile:

- une gestion rigoureuse et équitable des frontières extérieures, y compris des contrôles d'identité, sanitaires et de sécurité;
- des règles équitables et efficaces en matière d'asile, la rationalisation des procédures d'asile et de retour;
- un nouveau mécanisme de solidarité pour les situations de recherche et de sauvetage, de pression et de crise;
- un renforcement de la prospective, de la préparation et de la réaction aux crises;
- une politique efficace en matière de retour et une approche des retours coordonnée au niveau de l'Union;
- une gouvernance globale au niveau de l'UE pour une meilleure gestion et une meilleure mise en œuvre des politiques en matière d'asile et de migration;
- des partenariats mutuellement bénéfiques avec les principaux pays tiers d'origine et de transit;
- la mise en place de voies d'accès légales et durables pour les personnes ayant besoin d'une protection et pour attirer les talents dans l'Union; et
- des mesures en faveur de politiques d'intégration efficaces.

2. UN CADRE EUROPÉEN COMMUN POUR LA GESTION DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE

Depuis la crise des réfugiés de 2015-2016, les défis ont changé. Les flux mixtes de réfugiés et de migrants se sont traduits par une plus grande complexité et un besoin accru de mécanismes de coordination et de solidarité. L'Union et les États membres ont considérablement renforcé leur coopération en matière de politique de migration et d'asile. Dans les réponses qu'ils ont apportées à la situation récente dans le centre d'accueil de Moria, les États membres ont su partager les responsabilités et faire preuve de solidarité dans l'action. Le plan de la Commission visant à travailler avec les autorités nationales à un projet pilote commun de nouveau centre d'accueil illustre la manière la plus opérationnelle dont la coopération peut s'exercer. Pour soutenir la mise en œuvre de ce projet pilote commun, la Commission créera une task force intégrée avec les États membres et les agences de l'Union. Toutefois, des mesures ponctuelles ne peuvent apporter de solution durable et des faiblesses structurelles majeures subsistent, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre. Les incohérences entre les régimes nationaux d'asile et de retour, ainsi que les insuffisances constatées dans la mise en œuvre, ont mis en lumière des inefficacités et suscité des inquiétudes quant à l'équité. Dans le même temps, le bon fonctionnement de la politique de migration et d'asile au sein de l'Union requiert également une coopération renforcée en matière de migration avec des partenaires extérieurs à l'Union.

Aussi est-il nécessaire d'adopter une approche globale qui reconnaisse les responsabilités collectives, réponde aux préoccupations les plus fondamentales qui se sont exprimées dans le cadre des négociations menées depuis 2016 - en particulier en ce qui concerne la solidarité - et remédie aux déficits de mise en œuvre. Cette approche s'appuiera non seulement sur les progrès réalisés depuis 2016, mais instaurera également un cadre européen commun et une meilleure gouvernance en matière de gestion de la migration et de l'asile, ainsi qu'un nouveau mécanisme de solidarité. Elle permettra également de rendre les procédures à la frontière plus cohérentes et plus efficaces, tout en garantissant des conditions d'accueil homogènes.

S'appuyer sur les progrès réalisés depuis 2016

Les précédentes propositions de la Commission visant à réformer le **régime d'asile européen commun** avaient pour but de créer un processus équitable et rapide qui garantisse l'accès à la procédure d'asile, ainsi que l'égalité de traitement, la clarté et la sécurité juridique pour les demandeurs d'asile, et qui remédie aux insuffisances en matière de retour. Ces objectifs restent valables et le nouveau pacte s'efforce de préserver autant que possible les progrès accomplis et les compromis auxquels sont parvenus le Parlement européen et le Conseil.

La Commission soutient les accords politiques provisoires déjà dégagés sur le règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et sur la directive relative aux conditions d'accueil. Il convient d'approuver ces propositions aussi rapidement que possible. Le **règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile** harmoniserait davantage les critères d'octroi d'une protection internationale ainsi que ceux précisant les droits et obligations des bénéficiaires et la date à laquelle la protection devrait prendre fin, en particulier si le bénéficiaire est devenu une menace pour l'ordre public ou a commis une infraction grave. La refonte de la **directive relative aux conditions d'accueil** permettrait d'harmoniser davantage les règles et d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne un accès plus rapide au marché du travail et un meilleur accès à l'éducation pour les enfants migrants. Elle préciserait également que les conditions d'accueil ne doivent être assurées que dans l'État membre responsable, ce qui découragerait les mouvements non autorisés, et les règles relatives à la rétention seraient clarifiées. Le règlement destiné à créer une **Agence de l'Union européenne pour l'asile** à part entière est un autre élément essentiel d'un système cohérent et opérationnel dont l'adoption rapide apporterait des avantages immédiats. La proposition de **règlement-cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire** fournirait un cadre européen stable pour la contribution de l'Union à l'effort mondial de réinstallation. La proposition de la Commission de 2018 modifiant la **directive retour** demeure également une priorité essentielle pour combler les lacunes et rationaliser les procédures de manière à ce que les volets «asile» et «retour» fassent partie d'un système unique¹.

2.1 De nouvelles procédures pour établir rapidement le statut d'une personne à son arrivée

La frontière extérieure est le lieu où l'Union doit combler les écarts entre les contrôles aux frontières extérieures et les procédures d'asile et de retour. Ce processus devrait être rapide et doté de règles claires et équitables en matière d'autorisation d'entrée et d'accès à la procédure appropriée. La Commission propose de mettre en place une procédure fluide à la frontière, applicable à tous les ressortissants de pays tiers qui la franchissent sans autorisation et comprenant un filtrage préalable à l'entrée, une procédure d'asile et, s'il y a lieu, une procédure de retour rapide, intégrant ainsi des processus qui sont actuellement distincts.

La première étape devrait consister en un **filtrage préalable à l'entrée**² applicable à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent la frontière extérieure sans autorisation. Ce filtrage comprendra un contrôle d'identité et des contrôles sanitaires et de sécurité, le relevé des empreintes digitales et l'enregistrement dans la base de données Eurodac. Il constituera une première étape dans le dispositif général d'asile et de retour, améliorera la transparence à un stade précoce pour les personnes concernées et renforcera la confiance dans le dispositif. Il favorisera une coopération plus étroite entre toutes les autorités compétentes, avec l'appui des agences de l'Union. Ce filtrage accélérera le processus de détermination du statut d'une personne et du type de procédure à appliquer. Afin de veiller à ce que les

¹ Voir la section 2.5.

² Proposition de règlement établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures, COM(2020) 612 du 23 septembre 2020.

mêmes vérifications soient effectuées pour toutes les arrivées irrégulières avant l'entrée légale sur le territoire d'un État membre, les États membres devront également procéder au filtrage si une personne échappe aux contrôles aux frontières, mais est ensuite identifiée sur le territoire d'un État membre.

La Commission propose aussi une modification ciblée de sa proposition de 2016 relative à un nouveau règlement sur les procédures d'asile³, afin de permettre une application à la fois plus efficace et souple des procédures à la frontière en tant que deuxième étape du processus. Les règles relatives aux **procédures d'asile et de retour, à la frontière**, seraient fusionnées dans un instrument législatif unique. Les procédures à la frontière permettent d'accélérer le traitement d'une demande, tout comme les motifs d'accélération tels que les concepts de pays d'origine sûrs ou de pays tiers sûrs. Les demandes d'asile ayant peu de chances d'être acceptées devraient être examinées rapidement sans nécessiter d'entrée légale sur le territoire de l'État membre. Cela s'appliquerait aux demandes présentées par des demandeurs cherchant à induire les autorités en erreur, dont le pays d'origine présente un faible taux de reconnaissance et qui ne sont pas susceptibles d'avoir besoin d'une protection, ou qui constituent une menace pour la sécurité nationale. Si les demandes d'asile présentées aux frontières extérieures de l'Union doivent être examinées dans le cadre des procédures d'asile de l'Union, elles ne constituent pas un droit automatique d'entrer dans l'Union. En revanche, la procédure d'asile normale continuerait de s'appliquer aux autres demandes d'asile et deviendrait ainsi plus efficace, apportant de la clarté aux personnes dont la demande est fondée. En outre, il devrait être possible de relocaliser des demandeurs au cours de la procédure à la frontière, ce qui permettrait de poursuivre la procédure dans un autre État membre.

Pour les personnes dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, une procédure de retour européenne, à la frontière, s'appliquerait immédiatement. Cela permettrait d'éliminer les risques de mouvements non autorisés et d'envoyer un signal clair aux passeurs. Il s'agirait d'un instrument particulièrement important sur les routes où un pourcentage élevé des demandeurs d'asile sont originaires de pays présentant un faible taux de reconnaissance.

Toutes les garanties nécessaires seront mises en place pour faire en sorte que chaque personne bénéficie d'une évaluation individuelle et que les garanties essentielles soient pleinement préservées, dans le plein respect du principe de non-refoulement et des droits fondamentaux. Une exemption générale des procédures à la frontière lorsque les garanties nécessaires ne peuvent être assurées permettrait, entre autres mesures, d'accorder une attention particulière aux besoins des personnes les plus vulnérables. Afin de garantir un accès effectif aux procédures d'asile et le respect des droits fondamentaux, les États membres, en étroite collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux, mettront en place un mécanisme de suivi efficace, dès le stade du filtrage, à titre de garantie supplémentaire.

Les nouvelles procédures permettront aux autorités compétentes en matière d'asile et de migration d'évaluer plus efficacement le bien-fondé des demandes, de rendre des décisions plus rapidement et de contribuer ainsi à un fonctionnement plus efficace et plus crédible des politiques en matière d'asile et de retour. Cela profitera à la fois aux États membres et à l'Union dans son ensemble: la mise en œuvre devrait être soutenue par des ressources et l'expertise des agences de l'Union ainsi que par des financements européens.

³ Proposition modifiée de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2020) 611 du 23 septembre 2020.

Le règlement sur les procédures d'asile établirait également un processus décisionnel accessible, efficace et en temps utile, fondé sur des procédures plus simples, plus claires et plus courtes, des garanties procédurales adéquates pour les demandeurs d'asile et des outils permettant d'éviter le contournement des restrictions. Un degré plus élevé d'harmonisation des concepts de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs au moyen de listes européennes, indiquant des pays tels que ceux des Balkans occidentaux, sera particulièrement important dans la poursuite des négociations, sur la base des discussions interinstitutionnelles antérieures.

2.2 Un cadre commun pour la solidarité et le partage des responsabilités

Sur la base de l'expérience acquise lors des négociations sur les propositions, de 2016, de réforme du régime d'asile européen commun, une approche allant au-delà des limites de l'actuel règlement de Dublin est de toute évidence nécessaire. Les règles permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile devraient s'inscrire dans un cadre commun et offrir des outils plus intelligents et plus souples pour aider les États membres confrontés aux difficultés les plus grandes. La Commission retirera donc sa proposition de 2016 modifiant le règlement de Dublin, qui sera remplacé par un nouvel instrument, plus large, établissant un cadre commun pour la gestion de l'asile et de la migration - **le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration**⁴. Cette réforme étant urgente, il conviendrait de parvenir à un accord politique sur les principes fondamentaux d'ici la fin de 2020.

Ce nouveau cadre commun définira les principes et les structures nécessaires à une approche intégrée de la politique en matière de migration et d'asile, qui garantisse un partage équitable des responsabilités et traite efficacement les arrivées mixtes de personnes ayant besoin d'une protection internationale et de celles n'en ayant pas besoin. Ce cadre prévoit un nouveau **mécanisme de solidarité** visant à intégrer l'équité dans le régime d'asile européen, en tenant compte des difficultés différentes qui se posent selon la situation géographique et en veillant à ce que tous les États membres contribuent à la solidarité, de sorte que les besoins réels créés par les arrivées irrégulières de migrants et de demandeurs d'asile ne soient pas pris en charge par des États membres isolés, mais par l'Union dans son ensemble. La solidarité implique la contribution de tous les États membres, comme l'a précisé la Cour de justice de l'Union européenne⁵.

Le nouveau mécanisme de solidarité sera principalement axé sur la relocalisation ou le parrainage en matière de retour. Dans le cadre du parrainage en matière de retour, les États membres fourniraient à l'État membre sous pression toute l'aide nécessaire pour procéder au retour rapide des personnes n'ayant pas le droit de séjourner dans l'Union, l'État membre fournissant l'aide étant celui qui assume l'entière responsabilité en cas d'inexécution du retour dans le délai fixé. Les États membres peuvent mettre l'accent sur les nationalités au sujet desquelles les chances de procéder effectivement à des retours leur paraissent les plus élevées. Bien que chaque État membre doive contribuer à la relocalisation et/ou au parrainage en matière de retour et qu'une clé de répartition soit appliquée, les États membres auront la latitude de choisir si et dans quelle mesure ils veulent répartir leurs efforts entre les relocalisations et les parrainages en matière de retour. Ils auraient aussi la possibilité de contribuer moyennant d'autres formes de solidarité telles que le renforcement des capacités,

⁴ Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, COM(2020) 610 du 23 septembre 2020.

⁵ Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, Commission contre la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

le soutien opérationnel, l'expertise technique et opérationnelle, ainsi que le soutien concernant les aspects extérieurs de la migration. Tout en laissant toujours aux États membres des solutions alternatives viables à la relocalisation, un filet de sécurité garantira que la pression exercée sur un État membre est effectivement atténuée par la relocalisation ou le parrainage en matière de retour. La situation spécifique des cas de recherche et de sauvetage et des groupes particulièrement vulnérables devrait être également reconnue, et la Commission constituera une «réserve» de projets de mesures de solidarité, consistant principalement en relocalisations, communiqués par les États membres chaque année, sur la base des projections à court terme de la Commission concernant les débarquements prévus sur l'ensemble des routes ainsi que les groupes vulnérables susceptibles d'avoir besoin d'une relocalisation.

Les règles en vigueur relatives au transfert de la **responsabilité** de l'examen d'une demande de protection internationale entre États membres peuvent avoir pour effet d'encourager des mouvements non autorisés, en particulier lorsque le transfert de responsabilité découle du comportement du demandeur (par exemple, en cas de fuite). Il y a donc lieu de renforcer le dispositif et de combler les lacunes. Si les critères actuels de détermination de la responsabilité continueront à s'appliquer, les règles relatives à la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale devraient être affinées afin de rendre le dispositif plus efficace, de décourager les abus et de prévenir les mouvements non autorisés. Il conviendrait de définir clairement les obligations qui incombent au demandeur ainsi que les conséquences auxquelles il s'expose en cas de non-respect de celles-ci. Il y aura lieu ultérieurement de modifier la directive sur les résidents de longue durée de sorte que les bénéficiaires d'une protection internationale soient incités à rester dans l'État membre leur ayant accordé cette protection, avec la perspective d'obtenir le statut de résident de longue durée au bout de trois ans de résidence légale et ininterrompue dans cet État membre. Cette modification contribuerait également à leur intégration dans les communautés locales.

2.3 Une confiance mutuelle grâce à une gouvernance forte et au suivi de la mise en œuvre

Pour être efficaces, les politiques en matière de gestion des frontières, d'asile et de retour doivent fonctionner correctement au niveau national et, dans le cas de l'intégration des migrants, au niveau local. Les politiques nationales doivent donc être cohérentes avec l'approche européenne globale. Le nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration s'efforcera de rendre cet objectif réalisable grâce à une coopération européenne plus étroite. Il améliorera la planification, la préparation et le suivi tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Un processus structuré permettrait à l'UE de proposer son soutien afin que les États membres puissent s'aider mutuellement à mettre en place un système résilient, efficace et souple, avec des **stratégies nationales** intégrant les politiques d'asile et de retour au niveau national. Une **stratégie européenne** guiderait et soutiendrait les États membres. La Commission élaborera également un rapport consacré à la préparation et aux situations d'urgence, sur la base des rapports annuels des États membres. Il donnerait une vision d'avenir des risques et des possibilités offertes par la gestion de la migration, afin d'améliorer à la fois la préparation et la capacité de réaction.

La cohérence de la mise en œuvre, qui requiert un suivi renforcé et un soutien opérationnel de la part des agences de l'UE, est la clé de la confiance dans les politiques de l'UE et des États membres. Cela implique notamment un suivi plus systématique, par la Commission, des règles existantes et nouvelles, y compris au moyen de procédures d'infraction.

Les systèmes de contrôle de la qualité liés à la gestion de la migration, tels que le mécanisme d'évaluation de Schengen et les évaluations de la vulnérabilité de Frontex (l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes), joueront un rôle essentiel. Une

autre étape importante sera le futur suivi des régimes d'asile inclus dans le dernier compromis sur la proposition de nouvelle **Agence de l'Union européenne pour l'asile**. Le nouveau mandat répondrait aux besoins croissants des États membres en matière de soutien opérationnel et d'orientations concernant la mise en œuvre des règles communes en matière d'asile, tout en amenant une plus grande convergence. Il renforcerait la confiance mutuelle grâce à un nouveau suivi des régimes d'asile et d'accueil des États membres et à la capacité de la Commission à formuler des recommandations assorties de mesures d'assistance. Cette législation devrait être adoptée cette année encore pour que ce soutien pratique soit rapidement disponible, même s'il faut admettre que la mise en place des nouvelles structures telles que le suivi pourrait prendre un peu de temps.

2.4 Venir en aide aux enfants et aux personnes vulnérables

Le système de gestion de l'asile et de la migration de l'UE doit répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables, y compris par la réinstallation. La Commission actuelle a qualifié de prioritaires les besoins des enfants migrants, étant donné que ceux-ci sont particulièrement vulnérables⁶. Cet aspect sera pleinement pris en compte dans les initiatives plus larges visant à promouvoir les droits et les intérêts des enfants, telles que la stratégie sur les droits de l'enfant, conformément à la fois au droit international sur les droits des réfugiés et des enfants et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷.

La réforme des règles de l'UE en matière d'asile et de retour est l'occasion de **renforcer les garanties et les normes de protection** prévues par la législation de l'UE pour les enfants migrants. Les nouvelles règles garantiront que toutes les décisions concernant les enfants migrants tiendront compte avant tout de leur intérêt supérieur et que le droit de l'enfant d'être entendu sera respecté. Les représentants des mineurs non accompagnés devraient être nommés plus rapidement et disposer de ressources suffisantes. Le réseau européen en matière de tutelle⁸ devrait être renforcé et jouer un rôle accru dans la coordination, la coopération et le renforcement des capacités des tuteurs. Les enfants non accompagnés et les enfants de moins de douze ans ainsi que leur famille devraient être exemptés de la procédure à la frontière, sauf en cas de craintes pour la sécurité. Dans toutes les autres procédures d'asile concernées, des garanties procédurales spécifiques aux enfants et un soutien supplémentaire devraient être effectivement fournis. Le système doit être conçu de manière à tenir compte des besoins particuliers des enfants à chaque étape, en offrant des alternatives efficaces à la rétention, en favorisant un regroupement familial rapide et en veillant à ce que la voix des autorités chargées de la protection de l'enfance soit entendue. Les enfants devraient bénéficier d'un logement et d'une assistance adéquats, y compris une assistance juridique, tout au long des procédures de détermination de leur statut. Enfin, ils devraient également bénéficier d'un accès rapide et non discriminatoire à l'éducation et d'un accès rapide aux services d'intégration.

Les risques de traite le long des routes migratoires sont élevés, notamment le risque pour les femmes et les filles d'être victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou d'autres formes de violence à caractère sexiste. Les réseaux de traite font un usage abusif des

⁶ Communication sur la protection des enfants, COM (2017) 211, du 12 avril 2017, recommandant un ensemble complet de mesures visant à renforcer leur protection à chaque étape du processus migratoire.

⁷ La garantie de l'UE pour l'enfance tiendra également compte des besoins particuliers des enfants migrants, ainsi que du plan d'action sur l'intégration et l'inclusion (voir section 8 ci-dessous).

⁸ Le réseau a été annoncé dans la communication de 2017 (voir note de bas de page 6). Il réunit les autorités et agences de tutelle, les autorités (locales) et les organisations internationales et non gouvernementales afin de promouvoir de bons services de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés dans l'UE.

procédures d'asile et utilisent les centres d'accueil pour identifier les victimes potentielles⁹. L'identification précoce des victimes potentielles issues de pays tiers constituera un thème spécifique de l'approche à venir de la Commission en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, comme indiqué dans la récente stratégie pour l'union de la sécurité¹⁰.

2.5 Un système européen de retour efficace et commun

Les règles de l'UE en matière de migration ne peuvent être crédibles que si les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE font l'objet d'un retour effectif. À l'heure actuelle, seul un tiers environ des personnes ayant reçu l'ordre de quitter les États membres le font réellement. Cela érode la confiance des citoyens dans l'ensemble du système de gestion de l'asile et de la migration et encourage la migration irrégulière. Cette situation expose également les personnes en séjour irrégulier à des conditions précaires et à leur exploitation par des réseaux criminels. Aujourd'hui, l'efficacité des retours varie d'un État membre à l'autre, en fonction, dans une large mesure, des règles et des capacités nationales, ainsi que des relations avec certains pays tiers. Un **système commun de l'UE en matière de retour** est nécessaire, combinant des structures plus solides au sein de l'UE avec une coopération plus efficace avec les pays tiers pour ce qui est des retours et des réadmissions. Il devrait être développé en prenant appui sur la refonte de la directive «retour» et sur un soutien opérationnel efficace, y compris à travers Frontex. Cette approche tirerait profit du processus proposé dans le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, concernant la définition de mesures, si nécessaires, pour encourager la coopération avec les pays tiers¹¹. Le système commun de l'UE en matière de retour devrait intégrer le système de parrainage en matière de retour et aider à assurer le succès de sa mise en œuvre.

La pierre angulaire de la mise en place d'un système de retour efficace dans l'UE est la proposition de refonte de la **directive «retour»** de 2018. Celle-ci apporterait des améliorations majeures dans la gestion de la politique en matière de retour. Elle contribuerait à prévenir et à réduire les fuites et les déplacements non autorisés, avec des critères communs pour évaluer chaque cas et la possibilité de recourir à la rétention pour des raisons d'ordre public et de sécurité. Elle stimulerait les programmes d'aide au retour volontaire, qui constituent le moyen le plus efficace et le plus durable d'améliorer le retour. Elle améliorerait également la mise en œuvre, grâce à des outils informatiques sur mesure et à une obligation de coopération claire pour ceux qui participent à la procédure, ainsi qu'à l'accélération des procédures. Il importe que le Parlement européen et le Conseil parviennent à un accord sur les dispositions relatives aux critères d'évaluation communs et à la rétention. La Commission est prête à travailler en étroite collaboration avec les autres institutions pour trouver rapidement un accord sur une directive révisée apportant ces améliorations: cet objectif serait également facilité en regroupant les règles relatives aux procédures d'asile et de retour aux frontières dans le nouveau règlement sur les procédures d'asile, en comblant les lacunes existantes et en réduisant encore les possibilités de contournement du régime d'asile.

Les efforts nationaux en matière de retour ont également besoin d'un **soutien opérationnel**. Les travaux en matière de retour sont souvent entravés par les faibles ressources financières et humaines dans les États membres. L'intégration du retour dans les stratégies nationales au titre du cadre commun devrait permettre d'améliorer la planification, les ressources et les infrastructures pour les opérations de retour et de réadmission.

⁹ Europol 2020, Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants, 4^e rapport annuel — 2019.

¹⁰ Stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 du 24 juillet 2020.

¹¹ La politique de retour doit être pleinement intégrée à la politique de réadmission exposée à la section 6.5.

Frontex doit jouer un rôle de premier plan dans le système commun de l'UE en matière de retour, en veillant à ce que les retours fonctionnent bien dans la pratique. Frontex devrait avoir pour priorité de devenir le bras opérationnel de la politique de l'UE en matière de retour, avec la nomination d'un directeur exécutif adjoint spécifique et l'intégration d'une plus grande expertise en matière de retour au conseil d'administration¹². Le déploiement du nouveau corps permanent contribuera également à la politique de retour. Frontex soutiendra, par ailleurs, la mise en place d'un système de gestion des dossiers de retour au niveau de l'UE et au niveau national, couvrant toutes les étapes de la procédure, depuis la détection d'un séjour irrégulier jusqu'à la réadmission et la réintégration dans les pays tiers. L'Agence pourra ainsi réaliser pleinement son potentiel pour soutenir le retour, en combinant coopération opérationnelle avec les États membres et coopération efficace en matière de réadmission avec les pays tiers.

Un système efficace garantissant le retour est une responsabilité commune et il faudra disposer de structures de gouvernance solides pour garantir une approche plus cohérente et plus efficace. À cette fin, la Commission nommera un **coordinateur chargé des retours**, soutenu par un nouveau **réseau de haut niveau pour les retours**. Le coordinateur apportera un soutien technique pour harmoniser les volets de la politique de l'UE en matière de retour, en s'appuyant sur les expériences positives des États membres en matière de gestion des retours et en facilitant une mise en œuvre homogène et interconnectée du processus de retour. Une stratégie opérationnelle en matière de retour permettra de couvrir l'aspect stratégique.

Le retour est plus efficace s'il est effectué sur une base volontaire et s'accompagne de mesures de réintégration fortes. La promotion du retour volontaire est un objectif stratégique essentiel, figurant dans la proposition de la Commission de 2018 relative à la directive «retour» ainsi que dans la future stratégie sur le retour volontaire et la réintégration. Cette stratégie définira de nouvelles approches pour la conception, la promotion et la mise en œuvre des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration¹³, en fixant des objectifs communs et en favorisant la cohérence entre les initiatives de l'UE et nationales et entre les programmes nationaux. Ces travaux peuvent également s'appuyer sur le mandat renforcé du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en matière de retour.

2.6 Une nouvelle base de données commune pour l'asile et la migration

Une procédure de migration et d'asile efficace nécessite une gestion appropriée des informations nécessaires. À cette fin, il convient de poursuivre le développement d'**Eurodac** afin de soutenir le cadre commun¹⁴. La proposition de la Commission de 2016, sur laquelle le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique provisoire, élargirait déjà le champ d'application d'Eurodac. Un système Eurodac modernisé permettrait de suivre les mouvements non autorisés, de lutter contre la migration irrégulière et d'améliorer le retour. Les données stockées seraient étendues pour répondre à des besoins spécifiques, avec les garanties nécessaires: par exemple, le Parlement européen et le Conseil avaient déjà convenu d'étendre son champ d'application aux personnes réinstallées.

¹² Le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes exige que l'un des trois directeurs exécutifs adjoints se voie attribuer un rôle et des responsabilités spécifiques dans la supervision des tâches de l'Agence en matière de retour.

¹³ Voir la section 6.5.

¹⁴ Proposition modifiée de règlement concernant la création du système «Eurodac», COM(2020) 614 du 23 septembre 2020.

Ces modifications devraient maintenant être complétées afin de permettre à la **base de données mise à niveau** de comptabiliser les demandeurs individuels (plutôt que les demandes), de contribuer à l'application de nouvelles dispositions sur le transfert des responsabilités au sein de l'UE, de faciliter la relocalisation et d'assurer un meilleur suivi des personnes faisant l'objet d'une décision de retour. Le nouveau système contribuerait à établir le lien nécessaire entre les procédures d'asile et de retour et apporterait un soutien supplémentaire aux autorités nationales chargées des demandeurs d'asile dont la demande a déjà été rejetée dans un autre État membre. Il pourrait également assurer le suivi de l'aide au départ volontaire et à la réintégration. Le nouveau système Eurodac serait pleinement interopérable avec les bases de données relatives à la gestion des frontières, dans le cadre d'un système global et intégré de gestion des migrations et des frontières.

Actions clés

La Commission:

- propose un règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, comprenant un nouveau mécanisme de solidarité;
- propose une nouvelle législation visant à mettre en place une procédure de filtrage aux frontières extérieures;
- modifie la proposition de nouveau règlement sur les procédures d'asile afin d'y inclure une nouvelle procédure à la frontière et de rendre les procédures d'asile plus efficaces;
- modifie la proposition de règlement Eurodac afin de couvrir les données nécessaires au nouveau cadre pour la gestion de l'asile et de la migrations dans l'UE;
- désignera au sein de la Commission un coordinateur chargé des retours, soutenu par un nouveau réseau de haut niveau pour les retours et une nouvelle stratégie opérationnelle; et
- définira une nouvelle stratégie sur les retours volontaires et la réintégration.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) devrait:

- rendre pleinement opérationnel le mandat renforcé en matière de retour et apporter un soutien sans réserve aux États membres au niveau national; et
- nommer un directeur exécutif adjoint pour le retour.

Le Parlement européen et le Conseil devraient:

- adopter, d'ici juin 2021, le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, ainsi que le règlement sur le filtrage et le règlement révisé sur les procédures d'asile;
- accorder immédiatement la priorité à l'adoption du règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile d'ici à la fin de l'année afin de permettre un soutien européen efficace sur le terrain;
- veiller à ce que le règlement Eurodac révisé soit adopté cette année;
- veiller à l'adoption rapide de la directive révisée relative aux conditions d'accueil et du règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile; et
- veiller à la conclusion rapide des négociations sur la directive «retour» révisée.

3. UN SYSTÈME ROBUSTE DE PRÉPARATION ET DE RÉACTION AUX CRISES

L'objectif du nouveau pacte, qui est de mettre en place une politique globale et robuste en matière de migration et d'asile, est la meilleure protection contre le risque de situations de crise. L'UE est déjà mieux préparée aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2015, et le cadre commun pour la gestion de la migration et de l'asile renforcera encore sa position, en

améliorant la préparation et en pérennisant la solidarité. Toutefois, l'UE devra toujours être prête à faire face à une situation inattendue.

L'UE doit être prête à faire face aux **situations de crise et de force majeure** avec résilience et souplesse, sachant que différents types de crises appellent différents types de réponse. L'efficacité de la réaction peut être améliorée par la préparation et la prospective. Cela nécessite une approche fondée sur des données probantes, afin d'accroître l'anticipation et de contribuer à préparer les réponses de l'UE aux principales tendances¹⁵. Un nouveau **plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration**¹⁶ sera publié afin de faciliter le passage d'un mode réactif à un mode fondé sur la préparation et l'anticipation. Il rassemblera tous les outils de gestion de crise existants et définira les principaux protocoles et mesures institutionnels, opérationnels et financiers qui doivent être mis en place pour assurer la préparation tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

Ce plan implique une anticipation et un suivi continus des capacités des États membres, et fournit un cadre permettant de renforcer la résilience et d'organiser une réaction coordonnée aux crises. À la demande d'un État membre, un soutien opérationnel serait déployé, tant par les agences de l'UE que par d'autres États membres, selon l'approche des centres et zones de crise et sur la base de l'expérience récente en matière de réaction aux crises et de protection civile. Le plan d'action sera immédiatement efficace, mais constituera également un soutien opérationnel important pour la capacité de réaction de l'UE dans le cadre des futurs arrangements. Il définira la panoplie des mesures qui peuvent être utilisées pour faire face aux crises liées à un grand nombre d'arrivées irrégulières. Toutefois, l'expérience nous conseille d'ajouter un nouvel élément à la boîte à outils.

Un nouvel instrument législatif prévoirait des **mesures temporaires et extraordinaires nécessaires en cas de crise**¹⁷. Les objectifs de cet instrument seront doubles: d'une part, permettre aux États membres de réagir aux situations de crise et de force majeure et d'accorder un statut de protection immédiate dans les situations de crise et, d'autre part, veiller à ce que le système de solidarité établi dans le nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration soit bien adapté aux crises caractérisées par un grand nombre d'arrivées irrégulières. Les circonstances de crise imposent l'urgence; par conséquent, le mécanisme de solidarité doit être renforcé et les délais régissant ce mécanisme devraient être raccourcis¹⁸. L'instrument élargirait également le champ d'application de la relocalisation obligatoire, par exemple aux demandeurs et aux bénéficiaires d'une protection immédiate, et celui du parrainage en matière de retour.

Dans des situations de crise d'une ampleur telle qu'elles risquent de surcharger les régimes d'asile et de migration des États membres, les difficultés pratiques rencontrées par les États membres seraient reconnues: une marge limitée permettrait de déroger temporairement aux

¹⁵ Ce volet sera soutenu par l'intermédiaire du centre de connaissances en matière de migration et de démographie du Centre commun de recherche de la Commission.

¹⁶ Recommandation de la Commission relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration), C(2020) 6469 du 23 septembre 2020.

¹⁷ Proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, COM(2020) 613 du 23 septembre 2020.

¹⁸ En avançant l'obligation de relocaliser un migrant en situation irrégulière sur le territoire de l'État membre de prise en charge.

procédures et délais normaux, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement¹⁹.

Une protection équivalente à la protection subsidiaire pourrait également être immédiatement accordée à un groupe prédéfini de personnes, notamment aux personnes qui courent un risque exceptionnellement élevé de violence aveugle en raison d'un conflit armé dans leur pays d'origine. Compte tenu de l'élaboration des notions et des règles relatives aux conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale, et compte tenu du fait que la nouvelle législation fixerait des règles pour l'octroi d'un statut de protection immédiate en situation de crise, la directive sur la protection temporaire serait abrogée²⁰.

Actions clés

La Commission:

- présente un plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration; et
- propose une législation visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure et abrogeant la directive relative à la protection temporaire.

Le Parlement européen et le Conseil devraient:

- accorder la priorité aux travaux sur le nouvel instrument de crise.

Les États membres, le Conseil et la Commission devraient:

- commencer la mise en œuvre du plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration.

4. GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES

La gestion intégrée des frontières est un instrument d'action indispensable pour permettre à l'Union européenne de protéger ses frontières extérieures et préserver l'intégrité et le fonctionnement d'un espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures. Elle constitue également une composante essentielle de toute politique migratoire globale: l'existence de frontières extérieures de l'UE bien gérées est cruciale pour travailler ensemble à l'élaboration de politiques intégrées en matière d'asile et de retour.

4.1 Renforcer l'efficacité des frontières extérieures de l'Union européenne

La gestion des frontières extérieures de l'UE est une responsabilité partagée entre tous les États membres et les pays associés à l'espace Schengen, ainsi que l'Union européenne et ses agences. Cela signifie également qu'en cas de défaillances, l'impact est double: l'État membre en question fait face à un défi supplémentaire et il en résulte des conséquences, comme les mouvements non autorisés, qui affectent la crédibilité de l'ensemble du système de l'Union européenne. La gestion efficace des frontières extérieures de l'UE est l'un des éléments clés d'un espace Schengen dépourvu de contrôles aux frontières intérieures.

La gestion européenne intégrée des frontières est assurée par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, composé des services de garde-frontières et de garde-côtes des

¹⁹ En vertu du droit international en matière de droits humains, le principe de non-refoulement garantit qu'aucun individu ne devrait être renvoyé vers un pays où il serait exposé à la torture, à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à d'autres préjudices irréparables.

²⁰ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres.

États membres et de Frontex. Elle vise à éviter toute fragmentation et à garantir une cohérence entre les différentes politiques de l'UE.

La Commission lancera le processus préparatoire en vue de présenter le document d'orientation pour le **cycle stratégique pluriannuel d'élaboration des politiques et de mise en œuvre** au cours du premier semestre de 2021. Ce cycle mettra en place un cadre unifié dans lequel s'inscriront des orientations stratégiques destinées à tous les acteurs concernés du secteur de la gestion des frontières et des retours, au niveau national comme européen, et ce moyennant des stratégies liées: une stratégie technique et opérationnelle européenne conçue par Frontex et des stratégies nationales définies par les États membres. Il permettra de garantir la cohérence de tous les outils et instruments juridiques, financiers et opérationnels pertinents, tant au sein de l'Union européenne que dans ses relations avec ses partenaires extérieurs. Il fera l'objet d'un débat avec le Parlement européen et le Conseil.

L'Union européenne doit être en mesure d'apporter un soutien rapide, vaste et flexible aux États membres le long des frontières extérieures. La mise en œuvre rapide et intégrale du nouveau règlement relatif au **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** constitue une étape décisive. Elle renforce la coopération au quotidien et améliore la capacité de réaction de l'Union européenne. Le développement de capacités communes et d'une planification liée, dans des domaines tels que la formation et la passation de marchés, se traduira par une cohérence accrue et une plus grande efficacité. Les évaluations de la vulnérabilité réalisées chaque année par Frontex sont particulièrement importantes, puisqu'elles évaluent la capacité des États membres à faire face aux menaces et aux défis qu'ils rencontrent aux frontières extérieures et recommandent des mesures correctrices spécifiques pour atténuer les vulnérabilités. Ces évaluations complètent celles qui sont réalisées conjointement par la Commission et les États membres dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen. Les évaluations de la vulnérabilité contribueront également à cibler au mieux le soutien opérationnel apporté par l'Agence aux États membres.

Le nouveau règlement met en place un contingent permanent de personnel opérationnel, dont les membres viennent de l'Agence et des États membres et qui est doté de pouvoirs exécutifs: un net renforcement de l'aptitude de l'Union européenne à répondre à une variété de situations le long de ses frontières extérieures. Pour garantir la capacité de réaction rapide et suffisante nécessaire, un **contingent permanent de 10 000 agents** reste essentiel. Le premier déploiement du contingent permanent devrait être prêt pour le 1^{er} janvier 2021.

4.2 Atteindre la pleine interopérabilité des systèmes informatiques

Qui dit frontières extérieures solides, dit également **systèmes informatiques** modernes et **interopérables**, afin d'assurer le suivi des arrivées et des demandeurs d'asile. Une fois opérationnels, les différents systèmes formeront une plateforme informatique intégrée de gestion des frontières, permettant de vérifier et de suivre le droit de séjour de tous les ressortissants de pays tiers arrivant légalement sur le territoire de l'UE, qu'ils soient exemptés de visa ou qu'ils en possèdent un, ce qui facilitera la détection des dépassements de la durée de séjour autorisée²¹.

L'interopérabilité permettra de connecter tous les systèmes européens relatifs aux frontières, aux migrations, à la sécurité et à la justice et garantira que tous ces systèmes se «parlent» les uns aux autres, qu'aucun contrôle n'est omis en raison d'informations non connectées et que

²¹ Les systèmes participant à l'interopérabilité sont: le système d'entrée/de sortie, le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, le système d'information sur les visas, le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers, Eurodac et le système d'information Schengen.

les autorités nationales disposent des renseignements complets, fiables et exacts dont elles ont besoin. Elle donnera un vigoureux élan à la lutte contre la fraude à l'identité. Chaque système conservera ses garanties préexistantes. Il est primordial que ces systèmes d'information nouveaux et mis à jour, de même que la version modernisée du système d'information Schengen, soient **opérationnels et pleinement interopérables d'ici à la fin de 2023**. La Commission présentera également les modifications nécessaires dans sa proposition de révision du règlement **Eurodac** en vue d'intégrer ce dernier dans cette approche, afin qu'Eurodac puisse également jouer un rôle à part entière dans le contrôle de la migration irrégulière et la détection des mouvements non autorisés au sein de l'Union européenne. La confiance dans l'espace Schengen sera encore renforcée par la **numérisation intégrale de la procédure de délivrance des visas d'ici à 2025**, avec un visa numérique et la possibilité d'introduire les demandes de visa en ligne.

Le calendrier serré que doit respecter la mise en œuvre de la nouvelle architecture des systèmes d'information de l'UE implique non seulement de suivre mais aussi de soutenir les travaux préparatoires dans les États membres et dans les agences. Le **processus d'alerte rapide** de la Commission **relatif aux systèmes informatiques** générera des mises en garde précoces et permettra, si nécessaire, d'adopter de mesures correctives rapides et ciblées. Ces éléments viendront alimenter un **forum à haut niveau sur la mise en œuvre** réunissant, deux fois par an, des coordinateurs de haut niveau, venant des États membres, de la Commission et des agences.

4.3 Une approche européenne commune en matière de recherche et de sauvetage

Depuis 2014, les tentatives pour atteindre l'Europe sur des embarcations inadaptées à la navigation se sont multipliées, et nombreux sont ceux qui ont péri en mer. Cette réalité a incité l'UE, des États membres et des acteurs privés à accroître considérablement leurs capacités de recherche et de sauvetage maritimes en Méditerranée. L'opération navale conjointe EUNAVFOR MED opération Sophia, et les opérations coordonnées par Frontex — telles que Themis, Poséidon et Indalo — ont contribué à plus de 600 000 sauvetages depuis 2015.

Aider les personnes qui sont en détresse en mer est un devoir moral et une obligation imposée par le droit international. Si les autorités nationales restent responsables en dernier ressort de la mise en œuvre des règles applicables en vertu du droit international, les recherches et le sauvetage n'en constituent pas moins une composante fondamentale de la gestion européenne intégrée des frontières, qui est assurée par Frontex²² et les autorités nationales sous la forme d'une responsabilité partagée, ce qui rend essentiel le renforcement de l'accès de Frontex aux capacités navales et aériennes.

Les périlleuses tentatives de traversée de la mer Méditerranée restent extrêmement risquées et continuent d'entretenir les réseaux criminels. Le débarquement de migrants a de fortes répercussions sur la gestion de l'asile, de la migration et des frontières, en particulier dans les États membres côtiers. Il est crucial, face à l'évolution des pratiques en matière de recherche et de sauvetage, d'élaborer une approche européenne plus coordonnée, fondée sur la solidarité. Elle devrait comporter les principaux éléments ci-dessous.

- **Les spécificités des opérations de recherche et de sauvetage dans le cadre juridique de l'UE en matière de migration et d'asile** doivent être reconnues. Depuis janvier 2019, à la demande d'États membres, la Commission a coordonné la

²² Le règlement (UE) n° 656/2014 établit un ensemble spécifique de règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex, qui couvre les actions de recherche et de sauvetage survenant au cours d'opérations conjointes de Frontex.

relocalisation de plus de 1 800 personnes débarquées à la suite d'opérations de sauvetage menées par des navires privés. La Commission continuera certes à assurer un soutien opérationnel et une coordination proactive, mais un mécanisme de solidarité plus prévisible concernant les débarquements est nécessaire. Le nouveau règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoira une aide sous forme de relocalisation, après les débarquements faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage. Cela devrait contribuer à garantir la continuité du soutien et à éviter de devoir recourir à des solutions ad hoc.

- **Frontex devrait fournir un soutien opérationnel et technique accru**, dans le cadre des compétences de l'UE, et déployer des moyens maritimes à l'intention des États membres, afin de renforcer leurs capacités et de contribuer ainsi à sauver des vies en mer.
- **La coopération et la coordination entre États membres** doivent être considérablement intensifiées, en particulier compte tenu des activités de recherche et de sauvetage qui se sont développées ces dernières années avec la participation régulière d'acteurs privés. La Commission publie une recommandation relative à la coopération entre États membres concernant les opérations menées par des navires appartenant à des entités privées, ou exploités par celles-ci, aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, afin de maintenir la sécurité de la navigation et d'assurer une gestion efficace des migrations²³. Cette coopération devrait également passer par un groupe d'experts en matière de recherche et de sauvetage créé par la Commission pour encourager la coopération et l'échange de bonnes pratiques.
- La Commission émet également des **orientations sur la mise en œuvre effective des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers**²⁴ et sur la manière d'empêcher la criminalisation des acteurs de l'humanitaire²⁵.
- **L'UE renforcera sa coopération avec les pays d'origine et de transit** afin d'empêcher les voyages dangereux et les traversées irrégulières, notamment au moyen de partenariats chargés de lutter contre le trafic de migrants, conclus sur mesure avec des pays tiers²⁶.

4.4 Un espace Schengen performant

L'espace Schengen est l'une des plus grandes réussites de l'intégration européenne. Il a cependant été mis à rude épreuve par des difficultés pour répondre à l'évolution de la situation aux frontières de l'Union, par l'existence de failles et de lacunes, ainsi que par les divergences qui caractérisent les systèmes nationaux d'asile, d'accueil et de retour. Il en résulte une multiplication des mouvements non autorisés, tant de la part de demandeurs d'asile que de migrants qui devraient être renvoyés. Les mesures déjà décidées et qui doivent maintenant être adoptées par le Parlement européen et le Conseil seront un pas supplémentaire vers une cohérence accrue des normes en matière d'asile et de migration. D'autres mesures du nouveau pacte - en matière de filtrage et de procédures aux frontières, de consolidation des frontières extérieures, de convergence des procédures d'asile et de

²³ Recommandation de la Commission relative à la coopération entre États membres concernant les opérations menées par des navires appartenant à des entités privées, ou exploités par celles-ci, aux fins d'activités de recherche et de sauvetage, C(2020) 6468 du 23 septembre 2020.

²⁴ Orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'UE relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, C(2020) 6470 du 23 septembre 2020.

²⁵ Voir la section 5.

²⁶ Voir la section 5.

retour dans le cadre de l'approche plus intégrée prévue par le cadre commun - aboutissent aussi à un renforcement considérable de Schengen.

Les inquiétudes générées par les failles existantes ont contribué à l'instauration de **contrôles temporaires aux frontières intérieures**. Plus ces contrôles durent, plus des questions se posent quant à leur caractère temporaire et à leur proportionnalité. Il n'est permis de recourir à des contrôles temporaires que dans des circonstances exceptionnelles pour répondre à des situations portant gravement atteinte à l'ordre public ou à la sécurité intérieure. En tant que solution de dernier ressort, ces contrôles ne devraient pas se prolonger au-delà des circonstances extraordinaires elles-mêmes: récemment, par exemple, dans la situation d'urgence liée à la pandémie de COVID-19, des mesures de contrôle aux frontières intérieures ont été introduites mais la plupart d'entre elles ont été supprimées entre-temps.

S'appuyant sur son expérience des nombreuses crises de ces cinq dernières années, la Commission présentera une **stratégie sur l'avenir de Schengen**, qui comprendra des initiatives en faveur d'un espace Schengen plus fort et plus complet. Elle comportera aussi une approche nouvelle du code frontières Schengen, avec des conclusions à tirer sur l'état d'avancement des négociations sur la proposition de la Commission de 2017. Il y sera également question de la manière d'améliorer le mécanisme d'évaluation de Schengen afin d'en faire l'outil idoine pour évaluer le fonctionnement de Schengen et garantir la mise en œuvre effective des améliorations. Un **mécanisme d'évaluation Schengen efficace** est indispensable à l'existence d'un espace Schengen effectif car la vérification de la manière dont les États membres mettent en œuvre les règles Schengen est source de confiance. Il est important que les États membres remédient aux défaillances constatées lors des évaluations. Lorsque les États membres persistent à ne rien faire, ou lorsque des contrôles aux frontières intérieures sont maintenus au-delà du nécessaire, la Commission envisagera plus systématiquement l'ouverture de procédures d'infraction.

Il existe également d'autres solutions que les contrôles aux frontières intérieures — les contrôles policiers peuvent être extrêmement efficaces par exemple, et les nouvelles technologies et l'utilisation intelligente de l'interopérabilité informatique peuvent contribuer à rendre les contrôles moins intrusifs. À l'heure actuelle, il reste des accords de réadmission en vigueur entre États membres, qui pourraient également être appliqués plus efficacement.

En s'appuyant sur le travail déjà accompli pour promouvoir ces mesures²⁷, la Commission mettra en place un **programme de soutien et de coopération** destiné à aider les États membres à maximiser le potentiel de ces mesures. Elle établira un **forum Schengen**, auquel participeront les autorités nationales compétentes, telles que les ministères de l'intérieur et la police (des frontières) aux niveaux national et régional, afin d'encourager une coopération plus concrète et une confiance plus grande. Une fois par an, il conviendrait d'organiser une discussion au niveau politique au sein du forum, afin de permettre à des ministres nationaux, des députés du Parlement européen et d'autres parties prenantes de donner une impulsion politique au processus.

Actions clés

La Commission:

- adopte une recommandation sur la coopération entre les États membres en ce qui concerne les activités de sauvetage des entités privées;
- présente des orientations destinées aux États membres afin de préciser que les sauvetages en mer ne doivent pas être érigés en infraction pénale;

²⁷ C(2017) 3349 final du 12 mai 2017 et C(2017) 6560 final du 27 septembre 2017.

- adoptera une stratégie sur l'avenir de Schengen pour renforcer le code frontières Schengen et le mécanisme d'évaluation de Schengen;
- mettra en place un forum Schengen afin de favoriser une coopération concrète et de trouver des moyens pour approfondir Schengen, à travers un programme de soutien et de coopération qui aidera à mettre fin aux contrôles aux frontières intérieures; et
- créera un nouveau groupe européen d'experts en matière de recherche et de sauvetage.

La Commission, les États membres et Frontex devraient:

- veiller à la mise en œuvre rapide et intégrale du nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes; et
- garantir la mise en œuvre et l'interopérabilité de tous les systèmes informatiques à grande échelle d'ici à 2023.

5. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS

Le trafic de migrants implique l'exploitation organisée de ces derniers, la recherche de profit témoignant d'un manque de respect pour la vie humaine. Cette activité criminelle porte donc atteinte aux objectifs de l'Union en matière tant humanitaire que de gestion de la migration. Le nouveau **plan d'action de l'Union contre le trafic de migrants** pour la période 2021-2025 mettra l'accent sur la lutte contre les réseaux criminels et, conformément à la stratégie européenne sur l'union de la sécurité, stimulera la coopération et soutiendra le travail des services répressifs dans la lutte contre le trafic de migrants, souvent lié, par ailleurs, à la traite des êtres humains. Le plan d'action s'appuiera sur les travaux d'Europol et de son centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants, de Frontex, d'Eurojust et de l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs. De nouvelles mesures et une coopération interservices renforcée permettront de relever les défis dans les domaines des enquêtes financières, du recouvrement des avoirs et de la fraude documentaire, ainsi que de nouveaux phénomènes tels que l'utilisation des technologies numériques aux fins du trafic de migrants²⁸.

Les règles existantes destinées à lutter contre le trafic de migrants²⁹ se sont révélées être un cadre juridique efficace pour lutter contre ceux qui facilitent l'entrée, le transit et le séjour irréguliers. Une réflexion est en cours sur la modernisation de ces règles³⁰. La Commission clarifiera la question de la criminalisation pour les acteurs privés en fournissant des **orientations sur la mise en œuvre** des règles de lutte contre le trafic de migrants, et précisera que l'exécution de l'obligation légale de sauver des personnes en détresse en mer ne peut être érigée en infraction pénale.

Trouver un emploi dans l'Union européenne sans le statut juridique requis est l'un des moteurs du trafic de migrants vers l'Europe. La Commission examinera comment renforcer l'efficacité de la **directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs** et évaluera la nécessité de prendre de nouvelles mesures. La Commission collaborera également avec l'Autorité européenne du travail pour coordonner les efforts des autorités nationales et veiller à la mise en œuvre efficace de la directive, qui est indispensable pour décourager la

²⁸ L'utilisation, en particulier par les groupes criminels organisés, des technologies modernes de l'information et de la communication pour faciliter le trafic de migrants, notamment la publicité, l'organisation, la collecte de paiements, etc.

²⁹ Le train de mesures relatives aux passeurs constitué par la directive 2002/90/CE et la directive-cadre du Conseil définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers qui l'accompagne.

³⁰ La directive 2002/90/CE et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil.

migration irrégulière en interdisant effectivement l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

La lutte contre le trafic de migrants est un défi commun qui nécessite une coopération et une coordination internationales ainsi qu'une gestion efficace des frontières. La conférence ministérielle de juillet 2020 entre l'Union européenne et ses partenaires africains a confirmé la volonté mutuelle de s'attaquer à ce problème³¹. Le nouveau plan d'action de l'Union contre le trafic de migrants stimulera la coopération entre l'Union et les pays tiers au moyen de partenariats ciblés chargés de **lutter contre le trafic de migrants**, dans le cadre de partenariats plus larges avec des pays tiers clés. Il s'agira notamment de soutenir les pays d'origine et de transit en matière de renforcement des capacités en ce qui concerne tant les cadres répressifs que les capacités opérationnelles, en encourageant une action efficace de la part des autorités policières et judiciaires. L'Union améliorera également l'échange d'informations avec les pays tiers et l'action sur le terrain, en soutenant des opérations communes et des équipes communes d'enquête, ainsi qu'en menant des campagnes d'information sur les risques de migration irrégulière et sur les autres solutions légales. Les agences de l'Union devraient également collaborer plus intensivement avec les pays partenaires. Europol renforcera sa coopération avec les Balkans occidentaux et la Commission et Europol œuvreront à la conclusion d'accords similaires avec la Turquie et d'autres pays voisins. La Commission intégrera également cet élément dans sa coopération avec l'Union africaine (UA).

Les opérations et missions relevant de la **politique de sécurité et de défense commune** continueront d'apporter une contribution importante, lorsque la lutte contre la migration irrégulière ou le trafic de migrants fait partie de leur mandat. En complément des missions existantes, comme EUCAP Sahel Niger et EUBAM Libya, l'opération EUNAVFOR MED IRINI est à présent en cours en Méditerranée centrale, contribuant au démantèlement des réseaux de passeurs.

Les **officiers de liaison «Immigration»** constituent un lien précieux dans la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants. La mise en œuvre intégrale du règlement relatif au réseau européen d'officiers de liaison «Immigration»³² consolidera encore ce réseau et renforcera la lutte contre le trafic de migrants.

Actions clés

La Commission:

- présentera un nouveau plan d'action de l'Union contre le trafic de migrants pour la période 2021-2025;
- examinera comment renforcer l'efficacité de la directive sur les sanctions à l'encontre des employeurs; et
- intégrera la lutte contre le trafic de migrants dans les partenariats avec les pays tiers.

6. COLLABORER AVEC NOS PARTENAIRES INTERNATIONAUX

La majorité des migrants effectuent leur voyage d'une manière régulière et sûre, et une migration bien gérée, fondée sur le partenariat et le partage des responsabilités, peut avoir

³¹ La conférence ministérielle, qui s'est tenue le 13 juillet 2020, a réuni les ministres de l'intérieur algérien, libyen, mauritanien, marocain et tunisien et leurs homologues italien (président), français, allemand (participant au titre de la présidence du Conseil), maltais et espagnol, ainsi que la Commission.

³² Règlement 2019/1240.

des effets positifs pour les pays d'origine, de transit et de destination. En 2019, on dénombrait plus de 272 millions de migrants internationaux³³, la majeure partie des migrations ayant lieu entre des pays en développement. Les tendances démographiques et économiques, l'instabilité politique et les conflits, ainsi que le changement climatique, sont autant d'éléments qui donnent à penser que la migration restera un phénomène majeur et un défi mondial dans les années à venir. Les politiques migratoires qui fonctionnent bien sont dans l'intérêt des pays partenaires, de l'Union, ainsi que des réfugiés et des migrants eux-mêmes.

La condition préalable pour y parvenir est la coopération avec nos partenaires, basée avant tout sur un dialogue bilatéral, assorti d'une mobilisation régionale et multilatérale. **La migration est au cœur des relations globales entre l'Union et les principaux pays partenaires d'origine et de transit.** L'Union et ses partenaires ont leurs propres intérêts et leurs propres outils d'action. Des partenariats complets, équilibrés et adaptés peuvent apporter des avantages mutuels, dans les domaines de l'économie, du développement durable, de l'éducation et des compétences, de la stabilité et de la sécurité, ainsi que des relations avec les diasporas. La collaboration avec ses partenaires aide également l'UE à remplir ses obligations en matière de protection des personnes dans le besoin et à exercer son rôle de premier donateur mondial en matière de développement. Dans le cadre du nouveau pacte, le dialogue avec les pays partenaires sera renforcé dans tous les domaines de coopération. La Commission et le haut représentant entameront immédiatement des travaux, en collaboration avec les États membres, afin de mettre cette approche en pratique par le dialogue et la coopération avec nos partenaires.

6.1 Maximiser l'incidence de nos partenariats internationaux

L'Union européenne a besoin d'un regard neuf sur ses priorités, tout d'abord en ce qui concerne la place de la migration dans ses relations extérieures et d'autres politiques, et ensuite en ce qui concerne le sens à donner à cet élément pour nos relations globales avec certains partenaires spécifiques. Dans les partenariats globaux, **la migration devrait être intégrée en tant que question centrale, sur la base d'une évaluation des intérêts de l'Union et des pays partenaires.** Il importe de relever les défis complexes que posent la migration et ses causes profondes dans l'intérêt de l'Union et de ses citoyens, des pays partenaires, des migrants et des réfugiés eux-mêmes. En travaillant ensemble, l'Union et ses partenaires peuvent améliorer la gouvernance de la migration, intensifier les efforts menés en commun pour relever les défis communs et tirer parti des possibilités existantes.

L'approche doit faire appel à un large éventail d'outils d'action et afficher la flexibilité nécessaire pour être à la fois taillée sur mesure et susceptible d'être adaptée au fil du temps. Différentes politiques comme la coopération au développement, la sécurité, les visas, le commerce, l'agriculture, l'investissement et l'emploi, l'énergie, l'environnement et le changement climatique, de même que l'éducation, ne devraient pas être traitées isolément. Mieux vaut les traiter dans le cadre d'une approche sur mesure, au cœur d'un véritable **partenariat mutuellement bénéfique.** Il importe également de garder à l'esprit que des questions liées à la migration telles que la gestion des frontières ou une mise en œuvre plus efficace du retour et de la réadmission peuvent être politiquement sensibles pour les partenaires. Pour remédier aux problèmes auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés – les pertes de vies humaines avant tout, mais aussi les lacunes dans la gestion de la migration –, il faut travailler ensemble de façon à ce que chacun assume ses responsabilités.

³³ État de la migration dans le monde 2020, Organisation internationale pour les migrations, 2019, p. 2.

Une action au seul niveau de l'Union n'est pas suffisante: une coordination efficace entre **l'Union et les États membres** est essentielle à tous les niveaux: bilatéral, régional et multilatéral. Une communication cohérente entre l'Union et les États membres en matière de migration et des contacts conjoints avec les partenaires se sont révélés essentiels pour montrer la volonté d'agir commune de l'Union. Celle-ci devrait s'appuyer plus particulièrement sur l'expérience et les relations privilégiées de certains États membres avec des partenaires clés – l'expérience montre ainsi que la pleine participation des États membres aux partenariats de l'Union en matière de migration, notamment par la mise en commun de fonds et d'expertise par l'intermédiaire des différents fonds fiduciaires de l'Union, est essentielle au succès.

L'Union européenne jouit de crédibilité et de force grâce à son rôle dans le contexte **international et multilatéral**, notamment par son engagement actif au sein des Nations unies (ONU) et par une coopération étroite avec ses agences. L'Union devrait s'appuyer sur les progrès importants réalisés au niveau **régional**, grâce à des dialogues et des cadres spécifiques³⁴ et à des partenariats avec des organisations telles que l'Union africaine. D'autres partenariats innovants pourraient s'appuyer sur l'exemple positif de la task-force UA-UE-ONU sur la Libye. Le contexte spécifique du cadre post-Cotonou avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique revêt une importance particulière pour la définition et la mise en œuvre effective de la coopération en matière de migration.

On a assisté ces dernières années à un approfondissement du dialogue avec une série de partenaires essentiels³⁵. Les **voisins** de l'Union européenne constituent une priorité particulière. Les perspectives économiques, notamment pour les jeunes, sont souvent la meilleure manière de réduire la pression incitant à la migration irrégulière. Les travaux en cours pour lutter contre le trafic de migrants sont un exemple de l'importance cruciale des relations avec les pays d'**Afrique du Nord**. Les **Balkans occidentaux** ont besoin d'une approche sur mesure, tant en raison de leur situation géographique que de leur avenir en tant que partie intégrante de l'Union: la coordination peut contribuer à faire en sorte qu'ils soient bien équipés en tant que futurs États membres pour répondre de manière constructive aux défis communs, en développant leurs capacités et leurs procédures aux frontières afin de les rapprocher de l'Union, compte tenu de leur perspective d'élargissement. La déclaration UE-Turquie de 2016 est l'expression d'une coopération et d'un dialogue plus approfondis avec la **Turquie**, consistant notamment à aider ce pays à accueillir environ 4 millions de réfugiés³⁶. La facilité en faveur des réfugiés en Turquie continue de répondre aux besoins essentiels de millions de réfugiés, et un financement continu et durable de l'Union, sous une forme à déterminer, sera essentiel³⁷.

La migration fait partie intégrante de l'approche définie dans la communication conjointe intitulée «Vers une **stratégie globale avec l'Afrique**» visant à approfondir les liens économiques et politiques dans le cadre d'une relation mature et de grande portée³⁸ et à

³⁴ Notamment le processus de La Valette entre l'Union européenne et les pays africains. Parmi les autres processus régionaux clés figurent les processus de Budapest, de Prague, de Rabat et de Khartoum.

³⁵ Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2019) 481 du 16 octobre 2019.

³⁶ La facilité en faveur des réfugiés en Turquie a mobilisé 6 milliards d'euros.

³⁷ Par exemple, en juillet 2020, l'Union a approuvé une extension de 485 millions d'euros de l'aide humanitaire au titre de la facilité, afin de permettre la prolongation, jusqu'à la fin de l'année 2021, de programmes aidant plus de 1,7 million de réfugiés à répondre à leurs besoins fondamentaux et plus de 600 000 enfants à fréquenter l'école.

³⁸ Communication conjointe intitulée «Vers une stratégie globale avec l'Afrique» JOIN(2020) 4 final du 9 mars 2020.

apporter un soutien concret. La réalité des multiples routes migratoires met également en évidence la nécessité de travailler avec les pays partenaires d'**Asie**³⁹ et d'**Amérique latine**.

Avec tous ces partenaires, nous devons reconnaître que la pandémie de COVID-19 provoque déjà des perturbations considérables. Cet élément doit constituer une partie essentielle d'une vision de la coopération fondée sur des intérêts mutuels, qui aide à construire des économies renforcées et résilientes, apporte de la croissance et des emplois aux populations locales et, dans le même temps, réduit la pression incitant à la migration irrégulière.

Le **financement de l'Union** consacré aux réfugiés et aux questions de migration en dehors de l'Union, qui s'élève à plus de 9 milliards d'euros depuis 2015, s'est révélé indispensable à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de migration. En juillet 2020, le Conseil européen a souligné que cet élément devait être développé plus avant et de manière plus coordonnée dans les programmes relevant de toutes les rubriques concernées du budget de l'Union⁴⁰. Une programmation stratégique du financement extérieur de l'Union, axée sur l'action à mener, sera essentielle à la mise en œuvre de cette nouvelle approche globale de la migration. L'objectif de 10 % proposé pour les actions liées à la migration dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale tient compte du fait que les ressources doivent correspondre aux besoins créés par l'intensification de l'action internationale de l'Union, tout en étant suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances. L'architecture proposée des instruments de financement extérieur de l'Union prévoit également des marges de manœuvre supplémentaires pour faire face à des circonstances imprévues ou à des crises.

6.2 Protéger les personnes dans le besoin et soutenir les pays d'accueil

Les travaux menés par l'Union européenne pour répondre aux besoins humanitaires et d'urgence reposent sur les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. On estime que plus de 70 millions de personnes, hommes, femmes et enfants, ont été déplacées de force dans le monde, dont près de 30 millions de réfugiés et de demandeurs d'asile⁴¹. La grande majorité d'entre elles sont accueillies dans des pays en développement et l'Union européenne maintiendra son engagement à les aider.

L'Union peut s'appuyer sur le bilan de sa coopération avec un large éventail de partenaires en ce qui concerne la fourniture de ce soutien. L'évacuation humanitaire de personnes depuis la Libye vers des mécanismes de transit d'urgence au Niger et au Rwanda en vue d'une réinstallation a aidé les personnes les plus vulnérables à échapper à des situations extrêmement graves. Il restera essentiel d'assister les réfugiés touchés par la crise syrienne et leurs pays d'accueil. Des millions de réfugiés et leurs communautés d'accueil en Turquie, au Liban, en Jordanie ou en Iraq bénéficient d'un soutien quotidien, grâce à des instruments spécifiques tels que la facilité de l'Union en faveur des réfugiés en Turquie et le fonds fiduciaire régional de l'Union en réponse à la crise syrienne.

Comme cela a été rappelé en décembre 2019 lors du forum mondial sur les réfugiés, l'Union est résolue à maintenir sa ferme volonté d'**apporter un soutien vital à des millions de**

³⁹ Notamment avec les pays de la route de la soie: l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iran, l'Iraq et le Pakistan.

⁴⁰ Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020, points 19, 103, 105, 111 et 117.

⁴¹ Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés indique qu'en 2018, près de 71 millions de personnes étaient déplacées de force, dont près de 26 millions de réfugiés et 3,5 millions de demandeurs d'asile (HCR, Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

réfugiés et de personnes déplacées, ainsi que de favoriser des solutions durables axées sur le développement⁴².

6.3 Créer des perspectives économiques et s’attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière

Les **causes profondes** de la migration irrégulière et des déplacements forcés, ainsi que les facteurs immédiats conduisant des personnes à migrer, sont complexes⁴³.

L’Union est le premier pourvoyeur d’**aide au développement** au monde. Cet élément restera une caractéristique essentielle du dialogue de l’Union avec les pays tiers, y compris en ce qui concerne les questions de migration. Des travaux destinés à construire des sociétés stables et solidaires, à réduire la pauvreté et les inégalités et à promouvoir le développement humain, l’emploi et les perspectives économiques, à favoriser la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité, ainsi qu’à relever les défis posés par le changement climatique, peuvent aider les personnes à avoir le sentiment que leur avenir est dans leur pays. Dans les propositions de la Commission relatives à la prochaine génération des instruments de politique extérieure, la migration est systématiquement prise en compte à titre prioritaire dans la programmation. L’aide ciblera, le cas échéant, les pays présentant une dimension migratoire importante. De la flexibilité a été intégrée dans les propositions relatives aux instruments car l’expérience des dernières années a montré que la flexibilité d’instruments tels que les fonds fiduciaires est essentielle pour une mise en œuvre rapide lorsque celle-ci est requise, par rapport à un financement prédéterminé pour des pays ou programmes spécifiques.

De nombreuses autres politiques peuvent être mises à profit pour contribuer à renforcer la stabilité et la prospérité dans les pays partenaires⁴⁴. La prévention et la résolution des conflits, ainsi que la paix, la sécurité et la gouvernance, sont souvent la pierre angulaire de ces efforts. Les politiques de commerce et d’investissement contribuent déjà à la lutte contre les causes profondes en créant des emplois et des perspectives pour des millions de travailleurs et d’agriculteurs dans le monde. Stimuler les investissements au moyen d’instruments tels que le plan d’investissement extérieur peut sensiblement contribuer au développement économique, à la croissance et à l’emploi. Une meilleure exploitation du potentiel qu’offrent les transferts de fonds peut également contribuer au développement économique. La coopération dans les domaines de l’éducation, des compétences et de la recherche, ainsi que dans le cadre de politiques telles que le numérique, l’énergie ou les transports, contribue également à l’approfondissement du développement économique. L’Union utilisera ces politiques chaque fois que cela sera pertinent dans le cadre de la coopération avec les pays partenaires au titre du nouveau pacte.

6.4 Des partenariats pour renforcer la gouvernance et la gestion de la migration

L’aide apportée aux partenaires de l’Union pour la mise en place d’une capacité effective de **gouvernance et de gestion de la migration** sera un élément clé des partenariats

⁴² Ces dernières années, la majeure partie du budget humanitaire de l’Union (80 % de 1,2 milliard d’euros en 2018 et de 1,6 milliard d’euros en 2019) a été consacrée à des projets visant à répondre aux besoins immédiats des personnes déplacées de force et de leurs communautés d’accueil, afin de satisfaire leurs besoins fondamentaux immédiats en cas de conflit, de crise et de déplacement prolongé.

⁴³ Voir les travaux produits et soutenus par le centre de connaissances en matière de migration et de démographie du Centre commun de recherche sur les «International Migration Drivers» (2018) et l’«Atlas of Migration» (2019).

⁴⁴ Cette approche élargie est pleinement reconnue au sein de l’alliance UE-Afrique [Une nouvelle alliance Afrique – Europe pour un investissement et des emplois durables, COM(2018) 643 du 12 septembre 2018].

mutuellement bénéfiques que l'Union cherche à mettre sur pied. L'Union peut soutenir le renforcement des capacités en fonction des besoins des pays partenaires, ce qui aidera ces derniers à gérer la migration irrégulière et les déplacements forcés et à lutter contre les réseaux de trafic de migrants⁴⁵. Des outils tels que la communication stratégique seront déployés davantage, afin de fournir des informations sur les possibilités de migration légale et d'expliquer les risques de la migration irrégulière, ainsi que pour combattre la désinformation. En outre, en fonction des contextes et des situations, l'Union peut aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités de gestion des frontières, notamment en améliorant leurs capacités de recherche et de sauvetage en mer ou sur terre, grâce à des systèmes d'asile et d'accueil efficaces, ou en facilitant les retours volontaires vers des pays tiers ou l'intégration des migrants⁴⁶.

La coopération entre l'Union et les pays partenaires dans le domaine de la gouvernance de la migration continuera d'assurer la protection des droits des migrants et des réfugiés, de lutter contre la discrimination et l'exploitation par le travail et de faire en sorte que leurs besoins fondamentaux soient satisfaits par la fourniture de services essentiels. Le soutien peut également viser à maximiser les effets positifs de la migration et à en réduire les conséquences négatives pour les pays partenaires, par exemple en diminuant le coût des transferts de fonds, en réduisant la «fuite des cerveaux» ou en facilitant la migration circulaire.

Les **États membres** ont un rôle essentiel à jouer dans la fourniture d'un tel soutien pratique, comme en témoigne la coopération fructueuse dans la lutte contre le trafic de migrants, pour laquelle les équipes communes d'enquête bénéficient de l'expertise concrète des administrations nationales

L'Union devrait utiliser tous les outils à sa disposition pour apporter un soutien opérationnel aux nouveaux partenariats, notamment grâce à une participation beaucoup plus importante des **agences de l'Union**. Le champ d'action élargi de Frontex devrait à présent être mis à profit pour rendre opérationnelle la coopération avec les partenaires. La coopération avec les Balkans occidentaux, notamment dans le cadre d'accords sur le statut européen avec les partenaires des Balkans occidentaux, permettra aux garde-frontières de Frontex de collaborer avec les garde-frontières nationaux sur le territoire d'un pays partenaire. Frontex peut aussi désormais apporter un soutien pratique pour développer la capacité de gestion des frontières des partenaires et coopérer avec ces derniers afin d'optimiser le retour volontaire. La Commission continuera à encourager les accords avec ses voisins⁴⁷. En ce qui concerne l'asile, les possibilités actuelles de collaborer avec les pays tiers sont limitées, mais une gestion efficace de la migration sur les routes clés est essentielle tant pour la protection que pour les procédures d'asile et de retour. La nouvelle Agence de l'Union européenne pour l'asile serait en mesure d'œuvrer au renforcement des capacités et au soutien opérationnel des pays tiers, ainsi que de soutenir les programmes de réinstallation de l'Union et des États membres, en s'appuyant sur la coopération existante avec des agences des Nations unies telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations.

⁴⁵ Voir la section 5.

⁴⁶ Notamment par le détachement d'officiers de liaison «Migration» européens, actuellement stationnés dans 10 pays tiers, alors que quatre autres sont prêts à être détachés dès que la situation de la COVID-19 le permettra.

⁴⁷ Des accords sur le statut ont été négociés avec succès avec tous les Balkans occidentaux (à l'exclusion du Kosovo). Les accords sur le statut avec l'Albanie, le Monténégro et la Serbie ont déjà été signés et sont entrés en vigueur, tandis que la signature des accords avec la Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine est toujours en suspens.

6.5 Favoriser la coopération en matière de réadmission et de réintégration

Des axes de travail tels que la création de perspectives économiques, le renforcement de la stabilité ou la lutte contre le trafic de migrants peuvent réduire le nombre d'arrivées irrégulières dans l'Union ainsi que le nombre de personnes qui se trouvent dans l'Union sans droit de séjour. Il n'en demeure pas moins que, pour ces dernières, un système de retour efficace doit être mis en place. Certaines d'entre elles peuvent recourir à des options de retour volontaire, ce qui devrait être soutenu de manière proactive. À l'heure actuelle, l'une des principales lacunes de la gestion européenne de la migration est la difficulté à renvoyer effectivement chez elles les personnes qui ne recourent pas à cette option. Une collaboration étroite avec les pays d'origine et de transit est une condition préalable au bon fonctionnement du système de retour, de réadmission et de réintégration.

Les mesures prises par les États membres⁴⁸ dans le domaine des retours doivent aller de pair avec une nouvelle impulsion visant à améliorer la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers, complétée par une coopération en matière de réintégration, afin de garantir le caractère durable des retours. Pour ce faire, il faut avant tout mettre pleinement et efficacement en œuvre les vingt-quatre **accords et arrangements européens** existants en matière de réadmission avec des pays tiers, achever les négociations de réadmission en cours et, si nécessaire, lancer de nouvelles négociations, et trouver des solutions pratiques de coopération afin d'accroître le nombre de retours effectifs.

Ces discussions doivent être replacées dans le contexte de l'éventail complet des politiques, outils et instruments de l'Union et des États membres qui peuvent être mobilisés de manière stratégique. Une première étape a été franchie avec l'instauration, dans le code des visas, d'un lien entre la coopération en matière de réadmission et la délivrance de visas⁴⁹. Sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission évaluera au moins une fois par an le **degré de coopération des pays tiers en matière de réadmission**, et fera rapport au Conseil. Un État membre peut également informer la Commission s'il est confronté à des problèmes pratiques importants et persistants dans le cadre de la coopération avec un pays tiers en matière de réadmission, ce qui déclenche une évaluation ad hoc. À l'issue d'une évaluation, la Commission peut proposer d'appliquer des mesures restrictives en matière de visas ou, en cas de bonne coopération, proposer des mesures favorables en la matière.

La politique des visas peut également être utilisée pour endiguer les **demandes d'asile non fondées** depuis des pays exemptés de l'obligation de visa, en gardant à l'esprit que près d'un quart des demandes d'asile reçues par les États membres ont été introduites par des demandeurs qui peuvent entrer dans l'espace Schengen+ sans visa. Un renforcement de la coopération et de l'échange d'informations aiderait à détecter les abus en matière de visas. Le **mécanisme de suspension de l'obligation de visa** prévoit l'évaluation systématique des pays exemptés de l'obligation de visa au regard de critères tels que les risques d'immigration irrégulière et les demandes d'asile abusives. Cette évaluation peut aboutir, en fin de compte, au retrait de pays tiers de la liste des pays exemptés de l'obligation de visa.

Pour atteindre l'objectif fixé par le Conseil européen⁵⁰ consistant à **mobiliser les politiques et les outils pertinents**, il convient de déployer des efforts communs pour aller plus loin. C'est pourquoi la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit la possibilité pour la Commission, lorsqu'elle fait rapport au Conseil sur l'état des

⁴⁸ Voir la section 2.5 ci-dessus.

⁴⁹ Règlement (CE) n° 810/2009, tel que modifié.

⁵⁰ Conclusions du Conseil européen du 18 octobre 2018.

lieux de la coopération en matière de réadmission, de définir de nouvelles mesures efficaces pour encourager et améliorer la coopération afin de faciliter le retour et la réadmission, y compris dans d'autres domaines d'action présentant un intérêt pour les pays tiers⁵¹, tout en tenant compte des intérêts généraux de l'Union et de ses relations avec le pays tiers. Une coopération étroite avec le haut représentant sera cruciale à cet égard. La Commission, le haut représentant et les États membres devraient veiller à ce que les progrès accomplis en matière de réadmission aillent de pair avec les progrès réalisés dans d'autres domaines relevant des partenariats. À cet effet, il conviendrait d'avoir davantage de coordination et de flexibilité dans les instruments législatifs, d'action et de financement, afin de réunir les mesures prises au niveau de l'Union et des États membres.

Un élément important de la future **stratégie de retour volontaire et de réintégration** consistera à définir de nouvelles approches dans les pays tiers et à établir de meilleurs liens avec d'autres initiatives et stratégies nationales de développement, afin de renforcer les capacités des pays tiers et leur adhésion. La mise en œuvre effective de la stratégie passera par une coopération étroite avec Frontex dans le cadre de son mandat renforcé en matière de retour..

6.6 Développer des voies légales d'accès à l'Europe

Si des voies d'accès sûres à la protection sont proposées aux personnes qui en ont besoin, celles-ci ne seront plus incitées à entreprendre des voyages dangereux pour rejoindre l'Europe et l'Union démontrera ainsi sa solidarité avec les pays tiers qui accueillent des réfugiés. La migration légale peut apporter des bénéfices à notre société et à notre économie. Bien que les États membres conservent le droit de définir les volumes d'admission de personnes venues de pays tiers pour trouver un travail, la politique migratoire commune de l'Union doit tenir compte de l'intégration de l'économie européenne et de l'interdépendance des marchés du travail des États membres. C'est la raison pour laquelle les politiques de l'Union doivent promouvoir l'instauration de conditions équitables entre les marchés nationaux du travail quand ils constituent la destination des migrants. Elles doivent également aider les États à faire de leur qualité de membres de l'UE un atout pour attirer les talents.

La **réinstallation** a fait ses preuves comme moyen de protection des réfugiés les plus vulnérables. Ces dernières années ont déjà été marquées par une forte augmentation du nombre de réinstallations dans l'UE et il convient de poursuivre les efforts sur une plus grande échelle. La Commission recommande d'officialiser le programme ad hoc de quelques 29 500 places de réinstallation que mettent déjà en œuvre les États membres et de couvrir une période de deux ans, soit 2020-2021⁵² (en raison de la pandémie de COVID-19, il ne sera pas possible de respecter tous les engagements de réinstallation en 2020). Afin que l'UE puisse continuer à œuvrer sans heurts à la réinstallation après 2021 et voir son rôle de chef de file mondial en la matière confirmé, la Commission invitera les États membres à prendre des engagements à partir de 2022. Cet objectif sera financé par le budget de l'UE et prévoira des voies d'accès complémentaires à la protection, telles que des programmes d'admission humanitaire et des mesures comme des programmes d'études ou de travail. L'UE soutiendra également les États membres désireux de mettre en place des programmes de **parrainage communautaire ou privé** par des financements, un renforcement des

⁵¹ L'aide humanitaire de l'Union est fournie dans le respect des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

⁵² Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires [C(2020) 6467 du 23 septembre 2020].

capacités et un partage des connaissances, en coopération avec la société civile, le but étant de mettre au point un modèle européen de parrainage communautaire, ce qui peut donner de meilleurs résultats en matière d'intégration à plus long terme.

En collaboration avec les pays partenaires, l'UE cherche également à instaurer des voies légales d'accès à l'Europe dans le cadre de partenariats sur les migrations, ce qui rendra possible une coopération sur des programmes destinés à mettre en adéquation, grâce à la migration légale, les besoins de main-d'œuvre, les besoins de compétences et ceux du marché du travail. Dans le même temps, le développement de voies légales d'accès devrait contribuer à réduire la migration irrégulière, dont le corollaire est souvent le travail non déclaré et l'exploitation par le travail dans l'Union. La Commission renforcera son soutien aux États membres pour qu'ils développent la migration légale avec les pays partenaires en tant que mesure incitative positive et conformément aux besoins de l'UE en matière de qualifications et de main-d'œuvre, et ce dans le respect total des compétences des États membres.

Les programmes de mobilité de la main-d'œuvre menés dans l'UE ont donné de très bons résultats. Les projets pilotes en matière de migration légale⁵³ ont montré qu'avec un soutien ciblé, l'UE peut aider les États membres à mettre en œuvre des programmes qui répondent aux besoins des employeurs. L'UE a également ouvert Erasmus+ et la formation professionnelle aux ressortissants de pays tiers et a proposé des subventions pour mobiliser la diaspora. La portée et les ambitions des régimes existants restent toutefois limitées.

Une approche renforcée et plus globale⁵⁴ permettrait de coopérer avec les pays partenaires et contribuerait à stimuler une mobilité internationale dont bénéficieraient toutes les parties. La Commission lancera donc des **partenariats destinés à attirer les talents** sous la forme d'un engagement renforcé en faveur de la migration légale et de la mobilité avec des partenaires clés. Ils devraient d'abord être lancés dans le voisinage de l'UE, dans les Balkans occidentaux, et en Afrique, avant de s'étendre à d'autres régions. Ils fourniront un cadre d'action européen général et apporteront un soutien financier à la coopération avec les pays tiers, afin de permettre une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et de compétences dans l'UE. Ils s'inscriront également dans la boîte à outils de l'UE destinée à associer stratégiquement les pays partenaires à la question des migrations. Une mobilisation forte des États membres sera essentielle, de même que la participation du secteur privé et des partenaires sociaux ainsi que l'adhésion des pays partenaires. La Commission organisera une conférence de haut niveau avec les États membres et les principales parties prenantes de l'UE afin de lancer les partenariats destinés à attirer les talents.

Les partenariats destinés à attirer les talents devraient être inclusifs et permettre l'établissement d'une coopération étroite entre les institutions concernées (ministères du travail et de l'éducation, employeurs et partenaires sociaux, prestataires d'enseignement et de formation, associations de diasporas, etc.). La Commission stimulera cette coopération par des actions de sensibilisation spécifiques et mettra en place un réseau regroupant les entreprises concernées.

⁵³ Huit États membres participent actuellement à six projets de ce type avec l'Égypte, le Maroc, la Tunisie, le Nigeria et le Sénégal. Les thèmes principaux sont notamment la mobilité des experts en TIC, les possibilités d'études et de stages en Europe et le renforcement de la capacité des pays tiers à gérer les migrations et à soutenir la réintégration.

⁵⁴ Ceux-ci s'inscriraient dans le droit fil des partenariats mondiaux pour les compétences, qui constituent des accords bilatéraux permettant à un pays de destination de participer directement à la création de capital humain chez des migrants potentiels dans le pays d'origine avant la migration.

Les partenariats destinés à attirer les talents fourniront un cadre unique permettant de mobiliser les outils de l'UE et des États membres. Les sources de financement de l'UE dans le domaine des relations extérieures, des affaires intérieures, de la recherche et de l'éducation (Erasmus+) pourraient être toutes mises à contribution. Les partenariats conjugeraient soutien direct aux programmes de mobilité pour le travail ou la formation et renforcement des capacités dans des domaines tels que le marché du travail ou la veille stratégique sur les besoins en compétences, l'enseignement et la formation professionnels, l'intégration des migrants de retour dans leur pays d'origine et la mobilisation de la diaspora. Mettre davantage l'accent sur l'éducation contribuerait à soutenir et à renforcer les investissements dans les compétences locales.

Dans le cadre de l'approche globale de la migration et de la mobilité, les mesures liées aux visas peuvent constituer une incitation positive en faveur du dialogue avec les pays tiers. La mise en œuvre intégrale du **code des visas**⁵⁵, qui a été récemment révisé, et les efforts supplémentaires consentis pour assouplir le régime des visas avec les pays tiers renforceront la cohérence et devraient encourager une mobilité à court terme de bonne foi, notamment des échanges d'étudiants. La mobilité à court terme pourrait compléter d'autres voies légales d'accès afin d'améliorer la coopération en amont avec les pays tiers (en endiguant, par exemple, les flux migratoires irréguliers).

Actions clés

La Commission, le cas échéant en étroite coopération avec le haut représentant et les États membres,:

- entamera immédiatement les travaux afin d'élaborer et d'approfondir des dialogues et des partenariats adaptés, complets et équilibrés sur la migration avec les pays d'origine et de transit, en les complétant par une coopération au niveau régional et mondial;
- augmentera l'aide aux personnes qui en ont besoin et à leurs communautés d'accueil;
- renforcera le soutien apporté pour améliorer les perspectives économiques et lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière;
- accordera une importance accrue à la migration dans la programmation des nouveaux instruments lors du prochain cadre financier pluriannuel;
- veillera à la mise en œuvre complète et effective des accords et arrangements de réadmission existants conclus par l'UE et examinera les possibilités de nouveaux accords;
- utilisera le code des visas comme mesure pour inciter et améliorer la coopération en matière de facilitation des retours et des réadmissions, et se basera sur le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration lorsqu'il sera en place;
- fera avancer la recommandation sur les voies légales d'accès à la protection dans l'UE, dont la réinstallation; et
- développera avec les principaux pays partenaires des partenariats européens destinés à attirer les talents afin de faciliter la migration légale et la mobilité.

Le Parlement européen et le Conseil devraient:

- conclure rapidement les négociations sur le règlement-cadre relatif à la réinstallation et à l'admission humanitaire.

⁵⁵ Règlement (CE) n° 810/2009, tel que modifié;

7. ATTIRER LES COMPÉTENCES ET LES TALENTS VERS L'UE

La collaboration avec les pays tiers en ce qui concerne les voies légales d'accès sert pleinement les intérêts de l'UE. La population de l'Europe décline et vieillit⁵⁶. À la pression structurelle qui devrait en résulter pour le marché du travail viennent s'ajouter des pénuries de compétences spécifiques en divers endroits et dans différents secteurs, tels que ceux de la santé, des soins médicaux et de l'agriculture. La **stratégie en matière de compétences pour l'Europe**, qui a été actualisée récemment, reconnaît la contribution des migrants en séjour régulier à la réduction des déficits de compétences et au renforcement du dynamisme du marché du travail de l'Union⁵⁷.

Il est nécessaire d'activer et de mettre à niveau les compétences de la main-d'œuvre nationale, mais cela ne suffit pas pour remédier à toutes les pénuries, actuelles et escomptées, en termes de compétences et de main-d'œuvre. Tel est déjà le cas: en 2018, les États membres ont délivré plus de 775 000 premiers permis de séjour à des ressortissants de pays tiers pour motif professionnel⁵⁸. Les travailleurs des pays tiers comblent d'importantes pénuries dans un certain nombre de professions dans les États membres⁵⁹, y compris dans les professions qui ont joué un rôle crucial dans la lutte contre la COVID-19⁶⁰. Dans une déclaration présentée conjointement avec la Commission, les partenaires sociaux et économiques européens ont souligné que les travailleurs migrants pouvaient contribuer aux transitions écologique et numérique en apportant au marché du travail européen les compétences dont il a besoin⁶¹. Et pourtant, l'Union est en train de perdre la course mondiale aux talents⁶². Alors qu'il incombe aux États membres de déterminer le nombre de personnes admises pour motif professionnel, un cadre européen plus efficace permettrait à ces derniers ainsi qu'aux entreprises de se positionner au mieux afin d'attirer les talents nécessaires.

Outre le lancement de partenariats destinés à attirer les talents, il importe de mener à bien les travaux en cours concernant la réforme de la directive «**carte bleue européenne**», de façon à attirer des talents hautement qualifiés⁶³. La Commission reconnaît la diversité des situations au sein des marchés du travail nationaux et le fait que les États membres réclament une certaine souplesse grâce au maintien de régimes nationaux adaptés aux besoins spécifiques de ces marchés. Parallèlement, la réforme doit apporter une réelle valeur ajoutée européenne en permettant d'attirer les compétences grâce à un instrument de portée européenne qui soit efficace et souple. Cela requiert des conditions d'admission plus

⁵⁶ Rapport sur les conséquences de l'évolution démographique [COM(2020) 241 du 17 juin 2020].

⁵⁷ Stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience [COM(2020) 274 final du 1^{er} juillet 2020].

⁵⁸ Eurostat (code des données en ligne: [migr_pop1ctz](#)). Ces chiffres n'incluent pas les données relatives au Royaume-Uni.

⁵⁹ OCDE (2018), «The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015» (La contribution de la migration à la dynamique de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE: 2005-2015), documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 203, Éditions OCDE, Paris.

⁶⁰ Ainsi, en 2018, les immigrés originaires de pays tiers représentaient environ 6 % du personnel soignant de l'UE, 14 % des professionnels de la santé, 10 % des travailleurs du secteur de la collecte des déchets, 16 % des ouvriers agricoles (hors travailleurs saisonniers), 25 % des agents d'entretien et du personnel auxiliaire et 27 % des assistants de fabrication d'aliments.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>.

⁶² Voir, par exemple, le document intitulé «Recruiting immigrant workers: Europe, OECD and EU» (Recrutement de travailleurs immigrants: Europe, OCDE et UE) (2016), Éditions OCDE, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 du 7 juin 2016.

inclusives, des droits renforcés, des procédures rapides et flexibles, de meilleures possibilités de déplacement et de travail dans différents États membres, ainsi que des conditions égales entre les systèmes nationaux et celui de l'Union. Le nouveau système européen devrait être ouvert à la reconnaissance des compétences professionnelles de haut niveau et de l'expérience pertinente. Il devrait également être inclusif et couvrir des catégories de travailleurs telles que les travailleurs hautement qualifiés bénéficiant d'une protection internationale, de façon à tirer parti des compétences de ces derniers et de favoriser leur intégration au sein des sociétés européennes. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à conclure rapidement leurs négociations et est disposée à œuvrer en faveur d'un compromis en ce sens.

La mobilité internationale des étudiants et des chercheurs est susceptible d'accroître la mise en commun des compétences disponibles au sein des universités et des instituts de recherche européens, renforçant les efforts que nous déployons en vue de gérer la transition vers une économie verte et numérique. Il est essentiel de mettre pleinement en œuvre la **directive relative aux étudiants et aux chercheurs**⁶⁴, qui a été révisée récemment, afin de faciliter et de rendre plus attrayante la venue dans l'UE et de promouvoir la circulation des connaissances grâce aux déplacements entre États membres. Les partenariats visant à attirer les talents peuvent également apporter un soutien direct aux programmes facilitant la mobilité des étudiants et des chercheurs.

Des efforts supplémentaires pourraient être consentis afin d'accroître l'incidence du cadre européen en matière de migration légale sur les enjeux démographiques et migratoires auxquels l'Europe se trouve confrontée⁶⁵. Le système de l'UE en matière de migration légale présente un certain nombre de lacunes intrinsèques (caractère fragmenté, couverture limitée des règles de l'UE, incohérences entre différentes directives, procédures complexes, etc.), qui pourraient être comblées grâce à des mesures allant d'une application plus efficace à une nouvelle réglementation. La Commission veillera tout d'abord à ce que le cadre actuel soit pleinement et efficacement mis en œuvre, en renforçant la coopération et le dialogue avec les États membres.

La Commission se penchera également sur les principales lacunes que présentent trois nouvelles séries de mesures, répondant ainsi à l'objectif général qui est d'attirer les talents dont l'UE a besoin. L'admission dans l'UE de travailleurs ayant différents niveaux de compétences, de même que la mobilité, au sein de l'Union, de travailleurs de pays tiers se trouvant déjà sur son territoire, s'en trouveraient facilitées.

- Révision de la **directive sur les résidents de longue durée**⁶⁶, à laquelle il est actuellement trop peu recouru et qui ne prévoit pas de droit effectif à la mobilité à l'intérieur de l'UE. L'objectif serait de créer un véritable statut de résident de longue durée dans l'UE, en renforçant notamment le droit des résidents de longue durée de se déplacer et de travailler dans d'autres États membres.
- Révision de la **directive «permis unique»**⁶⁷, qui n'a pas pleinement atteint son objectif de simplification des procédures d'admission pour l'ensemble des travailleurs provenant de pays tiers. Cette révision permettrait d'examiner les moyens de simplifier et de

⁶⁴ Directive (UE) 2016/801.

⁶⁵ Voir le bilan de qualité de la législation de l'Union sur la migration légale [SWD(2019) 1055 du 29 mars 2019]. En ce qui concerne les questions démographiques, voir également le document intitulé «Scénarios démographiques de l'UE - Migration, population et éducation» (Commission, 2019).

⁶⁶ Directive 2003/109/CE.

⁶⁷ Directive 2011/98/UE.

clarifier le champ d'application de la législation, y compris les conditions d'admission et de séjour des travailleurs peu et moyennement qualifiés.

- Poursuite de l'examen d'un **réservoir de talents européen** pour les travailleurs qualifiés de pays tiers. Ce réservoir pourrait servir de plateforme à l'échelle de l'Union en vue de recrutements internationaux, sur laquelle les ressortissants qualifiés de pays tiers pourraient indiquer leur souhait de migrer vers l'Union et être identifiés par les autorités compétentes en matière de migration et par les employeurs de l'Union en fonction de leurs besoins⁶⁸.

La Commission a également lancé une **consultation publique sur les moyens d'attirer les compétences et les talents**. Cette consultation vise à recenser des domaines supplémentaires dans lesquels le cadre européen pourrait être amélioré, y compris au moyen d'une nouvelle réglementation, le cas échéant. Elle vise aussi à recueillir de nouvelles idées sur les moyens de renforcer l'attractivité de l'UE, de faciliter la mise en adéquation des compétences et de mieux protéger les travailleurs migrants contre l'exploitation. Dans le cadre de cette consultation, la Commission poursuivra son dialogue avec les partenaires sociaux et économiques concernant l'ensemble de ces initiatives. Les résultats serviront de base à l'élaboration d'un réservoir européen de talents et aideront la Commission à définir les autres initiatives nécessaires pour relever les défis à long terme dans ce domaine.

Actions clés

La Commission:

- lancera un débat sur les prochaines étapes en matière de migration légale et ouvrira à cet effet une consultation publique; et
- proposera un train de mesures relatives aux compétences et aux talents, et notamment une révision de la directive sur les résidents de longue durée et de la directive «permis unique», ainsi que le recensement des options qui existent en ce qui concerne l'élaboration d'un réservoir de talents européen.

Le Parlement européen et le Conseil devraient:

- achever les négociations concernant la directive «carte bleue européenne».

8. SOUTENIR L'INTÉGRATION POUR CONSTRUIRE DES SOCIÉTÉS PLUS INCLUSIVES

L'un des objectifs d'un système de gestion des migrations sain et équitable est de veiller à ce que toute personne séjournant légalement dans l'UE puisse participer et contribuer au bien-être, à la prospérité et à la cohésion des sociétés européennes. En 2019, près de 21 millions de ressortissants de pays tiers résidaient légalement dans l'UE⁶⁹. La réussite de l'intégration profite à la fois aux personnes concernées et aux communautés locales dans lesquelles elles s'intègrent. Elle favorise la cohésion sociale et le dynamisme économique. Elle fournit des exemples positifs de la manière dont l'Europe est capable de gérer les effets de la migration et de la diversité en construisant des sociétés ouvertes et résilientes. Cependant, malgré de multiples exemples de réussite, les migrants et les ménages issus de l'immigration restent

⁶⁸ Voir les travaux menés par l'OCDE en la matière: Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe (Construire un réservoir européen de talents - Une nouvelle approche de la gestion des migrations pour l'Europe), 2019.

⁶⁹ Source des statistiques figurant dans ce paragraphe: Eurostat. Chiffres concernant le Royaume-Uni non inclus.

trop nombreux à rencontrer des problèmes dus au chômage, au manque de possibilités d'éducation ou de formation et au caractère limité des interactions sociales. Par exemple, les perspectives d'emploi des ressortissants de pays tiers étaient, en 2019, encore nettement insuffisantes, s'établissant, pour la tranche des 20 à 64 ans, à environ 60 %, contre quelque 74 % pour les ressortissants des pays d'accueil. Ce phénomène suscite des préoccupations chez les citoyens quant au rythme et à l'ampleur de l'intégration et constitue une raison d'ordre public légitime de mener cette entreprise à bonne fin.

L'intégration des migrants et de leurs familles est donc un élément essentiel de l'action plus large de l'UE visant à promouvoir l'inclusion sociale. Si la politique d'intégration relève avant tout de la responsabilité des États membres, l'UE a renforcé son soutien à ces derniers ainsi qu'aux autres parties prenantes concernées depuis l'adoption du plan d'action de 2016⁷⁰. Le réseau européen pour l'intégration s'emploie à intensifier la coopération et l'apprentissage mutuel entre les autorités nationales chargées de l'intégration. L'UE a également renforcé sa coopération avec les autorités locales et régionales et la société civile et a créé de nouveaux partenariats avec les employeurs et les partenaires sociaux et économiques⁷¹. La Commission a récemment renouvelé le partenariat européen pour l'intégration avec les partenaires sociaux et économiques afin d'offrir aux réfugiés des possibilités d'intégration sur le marché du travail européen⁷². Cette action devrait déboucher sur un dialogue approfondi et une coopération future destinés à attirer les compétences dont notre économie a besoin.

Il convient à présent d'intensifier ces efforts afin que des possibilités réelles de participation à notre économie et à notre société puissent être offertes à tous. Dans le cadre de la priorité accordée à la promotion de notre mode de vie européen, la Commission adoptera un **plan d'action sur l'intégration et l'inclusion pour la période 2021-2024**. L'intégration des migrants et de leurs familles en sera un aspect essentiel. Ces travaux permettront de fournir des orientations stratégiques et de définir des actions concrètes afin de favoriser l'inclusion des migrants et une cohésion sociale plus large, en associant les parties prenantes concernées et en reconnaissant que les acteurs régionaux et locaux ont un rôle essentiel à jouer. Ils s'appuieront sur l'ensemble des politiques et des outils pertinents dans des domaines clés tels que l'inclusion sociale, l'emploi, l'éducation, la santé, l'égalité, la culture et le sport, en explicitant la manière dont l'intégration des migrants devrait faire partie des efforts visant à atteindre les objectifs de l'UE dans chacun de ces domaines. Un objectif clé sera de garantir aux migrants la pleine jouissance du socle européen des droits sociaux. Ils permettront de reconnaître que les personnes issues de l'immigration (telles que les migrants nés à l'étranger ou de seconde génération) éprouvent souvent des difficultés d'intégration similaires à celles que rencontrent les ressortissants de pays tiers. Les actions comprendront un soutien direct aux personnes actives «sur le terrain» et couvriront l'ensemble des mesures nécessaires pour accompagner les migrants et leurs familles sur la voie d'une intégration et d'une inclusion sociale réussies. La Commission mène actuellement des consultations afin de recueillir l'avis des parties prenantes, des citoyens et des migrants sur les possibilités d'actions destinées à promouvoir l'intégration et l'inclusion sociale des migrants et des citoyens de l'UE issus de l'immigration.

Pour garantir une participation active des migrants à l'élaboration des politiques migratoires de l'UE, la Commission met en place un groupe d'experts informel sur les avis exprimés par les migrants. L'une des premières missions de ce groupe d'experts consistera à contribuer à

⁷⁰ COM(2016) 377 final du 7.6.2016.

⁷¹ Initiative du [partenariat européen pour l'intégration](#) et initiative «[Employeurs unis pour l'intégration](#)»; soutien à l'initiative du Comité des régions intitulée [Villes et régions pour l'intégration](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_1561

l'élaboration du plan d'action sur l'intégration et l'inclusion, mais il pourra également fournir des conseils et une expertise à la Commission en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre d'initiatives dans tout domaine relatif à la migration et à l'asile.

Actions clés

La Commission:

- adoptera un plan d'action global sur l'intégration et l'inclusion pour la période 2021-2024; et
- mettra en œuvre un partenariat européen renouvelé pour l'intégration avec les partenaires sociaux et économiques et examinera les possibilités de coopération future dans le domaine de la migration des travailleurs.

9. PROCHAINES ÉTAPES

Ce nouveau pacte sur la migration et l'asile définit l'approche «de bout en bout» nécessaire pour rendre équitable, efficace et durable la gestion des migrations en Europe. L'UE devra à présent démontrer sa volonté de faire du nouveau pacte une réalité. C'est là la seule manière d'éviter que ne se reproduisent des événements comme ceux survenus à Moria au cours de ce mois: il s'agit de mettre en place un système à la mesure de l'ampleur du problème. Un cadre européen commun pour la gestion de la migration est le seul moyen susceptible de produire l'effet requis. Cette convergence entre politiques est essentielle pour apporter une clarté et obtenir des résultats propres à susciter la confiance des citoyens dans la capacité de l'UE à produire des résultats à la fois solides et humains.

Un tel système ne peut fonctionner que s'il dispose des outils nécessaires pour arriver à ses fins. Cela passe par l'adoption d'un cadre juridique solide capable d'apporter la clarté et la dimension nécessaires à la confiance mutuelle et prévoyant l'application de règles rigoureuses et équitables aux personnes ayant besoin d'une protection internationale et à celles ne disposant pas d'un droit de séjour. Ce cadre exige que la migration soit inscrite au cœur de partenariats mutuellement bénéfiques conclus avec des pays tiers afin d'améliorer efficacement la gestion de la migration. Il réclame l'adoption d'une approche intelligente en matière de migration légale afin de répondre à la nécessité, sur le plan économique, de trouver des talents et aux besoins sociaux en termes d'intégration. Il nécessite également un budget suffisant qui soit en adéquation avec les responsabilités communes et les avantages communs qui résultent des politiques migratoires de l'UE, tant au sein de l'UE qu'en dehors de ses frontières.

Enfin, il nécessite la participation et l'engagement de tous. Voilà pourquoi le nouveau pacte s'appuie sur des consultations rigoureuses menées auprès du Parlement européen, du Conseil, des États membres et des parties prenantes. Bien qu'ancré dans nos valeurs, il permettra d'obtenir les résultats nécessaires. La Commission considère que le résultat visé est le fruit d'un équilibre entre intérêts et besoins et mérite, à ce titre, le soutien de tous. La Commission invite à présent le Parlement européen et le Conseil à imprimer un nouvel élan. Une première étape devrait consister à dégager, avant la fin de l'année, un consensus sur le nouveau mécanisme de solidarité, ainsi que sur les aspects liés aux responsabilités introduits sous la forme de nouvelles dispositions en matière de filtrage et de procédures à la frontière. La totalité du dispositif législatif nécessaire devrait ensuite être adoptée rapidement. En travaillant de concert, l'UE peut, et doit, faire en sorte qu'une politique de migration et d'asile véritablement commune voie le jour rapidement.