



Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 240 final

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

UN AGENDA EUROPÉEN EN MATIÈRE DE MIGRATION

I. Introduction

Les migrations font partie de l'histoire de l'humanité. Aujourd'hui, les populations qui tentent de gagner les rivages de l'Europe le font pour différentes raisons et par différents moyens. Elles cherchent à emprunter des voies légales, mais elles sont également prêtes à risquer leur vie pour échapper à l'oppression politique, à la guerre et à la pauvreté, ainsi que pour accéder au regroupement familial, à la création d'entreprise, aux connaissances et à l'éducation. Chaque migration raconte une histoire personnelle. Par des récits erronés et stéréotypés, d'aucuns ont souvent tendance à ne mettre en lumière que certains types de flux migratoires, sans voir la complexité inhérente à ce phénomène qui a de nombreuses répercussions sur la société et appelle des réponses diverses. Le présent agenda fait la synthèse des différentes mesures que l'Union européenne doit prendre dès maintenant, et dans les années à venir, afin d'élaborer une approche globale et cohérente permettant de tirer avantage des migrations et de remédier aux problèmes qu'elles posent.

Dans l'immédiat, l'impératif absolu est le devoir de protection des personnes dans le besoin. La tragédie vécue par des milliers de migrants qui mettent leur vie en péril pour traverser la Méditerranée nous a tous bouleversés. La première réponse de la Commission a été de présenter un plan d'action immédiate en dix points. Le Parlement européen et le Conseil européen ont apporté leur soutien à ce plan et les États membres se sont également engagés sur des mesures concrètes, notamment pour éviter d'autres pertes humaines.

La réponse a été certes immédiate mais insuffisante, et il ne saurait en aucun cas s'agir d'une réponse ponctuelle. Les mesures d'urgence se sont avérées nécessaires parce que la politique européenne collective n'était pas à la hauteur. Si la plupart des Européens ont réagi à la tragédie des migrants, il n'en est pas moins vrai que, en Europe, il y a de sérieux doutes concernant l'adéquation de notre politique migratoire à la pression exercée par des milliers de migrants, la nécessité d'intégrer les migrants dans nos sociétés ou les besoins économiques d'une Europe en déclin démographique.

Pour tenter de faire cesser la misère humaine causée par ceux qui exploitent les migrants, nous devons mettre à profit le rôle que joue l'UE dans le monde ainsi qu'un large éventail d'instruments afin de nous attaquer aux causes profondes de la migration. Certaines sont solidement ancrées, mais elles doivent être abordées. Par exemple, la mondialisation et la révolution de la communication ont créé des possibilités et suscité des attentes. D'autres sont à chercher dans les guerres et les crises en Ukraine, au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique du Nord car les répercussions de la pauvreté et des conflits dans le monde ne s'arrêtent pas aux frontières nationales.

L'Europe doit continuer à être un havre sûr pour ceux qui fuient les persécutions, ainsi qu'une destination attrayante pour des étudiants, chercheurs et travailleurs souhaitant exprimer leur talent et leur esprit d'entreprise. Défendre nos engagements internationaux et nos valeurs tout en assurant la sécurité de nos frontières et, en même temps, créer les conditions propices à la prospérité économique et à la cohésion sociale de l'Europe est un exercice d'équilibre délicat qui exige une action coordonnée au niveau européen.

Cela nécessite un ensemble de mesures de fond et une politique commune claire et cohérente. Nous devons retrouver confiance dans notre capacité à rassembler les Européens et à conjuguer les efforts nationaux pour remédier aux problèmes liés à la migration, pour nous acquitter de nos obligations internationales et éthiques et pour collaborer de façon efficace, conformément aux principes de solidarité et de partage des responsabilités. Aucun État membre ne peut résoudre efficacement ces problèmes à lui seul et il est clair que nous avons besoin d'une nouvelle approche plus européenne. Cela exige de recourir à toutes les politiques

et à tous les instruments à notre disposition, en combinant au mieux les politiques intérieures et extérieures. Tous les acteurs, États membres, institutions de l'UE, organisations internationales, société civile, autorités locales et pays tiers, doivent collaborer pour qu'une politique européenne commune en matière de migration voie le jour.

II. Action immédiate

La première partie du présent agenda européen en matière de migration répond à la nécessité de réagir rapidement et avec détermination à la tragédie humaine dans l'ensemble du bassin méditerranéen. La déclaration du Conseil européen du 23 avril 2015¹ et la résolution du Parlement européen quelques jours plus tard² ont exprimé le consensus en faveur de mesures rapides pour sauver des vies humaines et pour intensifier l'action de l'UE³.

Cette réponse rapide doit également servir de schéma directeur pour élaborer la réaction de l'UE aux crises futures, quelle que soit la partie de la frontière extérieure commune se retrouvant sous pression, de l'est à l'ouest et du nord au sud.

Sauver des vies en mer

L'Europe ne peut rester spectatrice quand des êtres humains perdent la vie. Les efforts de recherche et de sauvetage seront intensifiés pour rétablir le niveau d'intervention fourni par l'Italie dans le cadre de la précédente opération «Mare Nostrum». Pour tripler le budget des **opérations conjointes Triton et Poséidon de l'agence Frontex**, la Commission a déjà présenté un budget rectificatif pour 2015 et présentera sa proposition pour 2016 d'ici à la fin du mois de mai. Une fois mis en œuvre, il permettra à la fois d'augmenter les moyens et d'étendre le champ géographique de ces opérations, de sorte que Frontex puisse remplir son double rôle consistant à coordonner l'appui opérationnel aux États membres dont les frontières sont sous pression, et à aider au sauvetage des migrants en mer⁴. Parallèlement à cette augmentation de la contribution financière de l'UE, plusieurs États membres s'emploient à déployer des moyens (navires, avions). Cette manifestation bienvenue de solidarité devra être maintenue aussi longtemps que s'exercera la pression migratoire. Le nouveau plan opérationnel Triton sera présenté avant la fin du mois de mai⁵.

Viser les réseaux criminels de passeurs

Les réseaux criminels exploitant des migrants vulnérables doivent constituer la cible à atteindre. La Haute représentante/Vice-présidente (HR/VP) a déjà présenté des possibilités d'**opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)** qui permettront de systématiquement repérer, capturer et détruire les embarcations utilisées par les passeurs. Une telle mesure, mise en œuvre dans le respect du droit international, traduira avec force la volonté d'action de l'UE.

¹ Réunion extraordinaire du Conseil européen (23 avril 2015) – déclaration: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Cette partie de l'agenda européen en matière de migration intègre et développe les initiatives figurant sur la feuille de route présentée par la Commission pour donner suite à la déclaration du Conseil européen du 23 avril.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/2660\(RSP\)&l=FR](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2015/2660(RSP)&l=FR)

³ La politique commune de l'Union en matière d'asile, d'immigration, de visas et de contrôle aux frontières extérieures repose sur le titre V (Espace de liberté, de sécurité et de justice) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu des protocoles 21 et 22 annexés aux traités, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant du titre V du TFUE. Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent notifier au Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation d'une proposition ou d'une initiative, ou à tout moment après l'adoption de celle-ci, leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée. Le Danemark peut à tout moment, conformément à ses exigences constitutionnelles, notifier aux autres États membres son souhait d'appliquer intégralement toutes les mesures pertinentes adoptées conformément au titre V du TFUE.

⁴ Ce soutien s'ajoute à l'aide substantielle fournie à ces États membres au titre des fonds «Affaires intérieures» dont les principaux bénéficiaires sont, en valeur absolue, l'Italie et, par habitant, Malte.

⁵ Comme les opérations Triton et Poséidon coordonnées par Frontex concernent la protection des frontières extérieures, elles reposent sur l'acquis de Schengen auquel l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas (voir note de bas de page 25 ci-après). Cela n'empêche pas les navires britanniques de participer aux opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée, en coordination avec les opérations Triton et Poséidon.

Nous en ferons davantage pour mettre en commun les **informations** et mieux les exploiter **afin d'identifier et de cibler les passeurs**. Europol va immédiatement renforcer son équipe opérationnelle conjointe en matière d'information maritime (JOT MARE), récemment constituée, et son point focal sur le trafic de migrants. Le résultat en sera un point d'accès unique pour la coopération interagences sur ce trafic⁶. Frontex et Europol établiront aussi le profil des embarcations susceptibles d'être utilisées par les passeurs, à l'aide de modèles permettant de repérer les embarcations potentielles et de contrôler leurs déplacements. Enfin, Europol repérera les contenus illégaux que les passeurs utilisent sur Internet pour attirer les migrants et les réfugiés, et en exigera le retrait.

Faire face aux arrivées en nombre au sein de l'Union: la relocalisation

Aujourd'hui, les régimes d'asile des États membres sont soumis à une pression sans précédent et, avec l'arrivée de l'été, l'afflux de migrants vers les États membres situés en première ligne va se poursuivre. L'UE ne doit pas attendre que la pression soit intolérable pour agir: du fait des arrivées en nombre, la capacité d'accueil et les centres de traitement des dossiers au niveau local sont déjà à la limite de la saturation. Afin de remédier à la situation en Méditerranée, la Commission proposera, d'ici à la fin du mois de mai, de déclencher le mécanisme d'intervention d'urgence prévu à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE⁷. Cette proposition prévoira un programme de répartition temporaire des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale afin d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les États membres à cet effort commun. L'État membre d'accueil sera responsable de l'examen de la demande d'asile conformément aux règles et garanties en vigueur. Une clé de répartition, fondée sur des critères tels que le PIB, la taille de la population, le taux de chômage et le nombre de demandeurs d'asile déjà acceptés et de réfugiés déjà réinstallés, figure en annexe.

Cette mesure préfigurera une solution durable. L'UE a besoin d'un système permanent dans lequel les États membres se partagent la responsabilité du grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile. La Commission présentera, d'ici à la fin de 2015, une proposition législative prévoyant un système obligatoire et à déclenchement automatique de relocalisation à la suite d'un afflux massif, pour répartir, au sein de l'UE, les personnes qui ont manifestement besoin d'une protection internationale⁸. Ce dispositif tiendra compte des efforts que les États membres auront déjà consentis volontairement.

En attendant la mise en œuvre de ces deux mesures, les États membres devront faire preuve de solidarité et redoubler d'efforts pour aider les pays situés en première ligne.

Une approche commune de l'octroi d'une protection aux personnes déplacées qui en ont besoin: la réinstallation

L'UE a le devoir, en plus de relocaliser les personnes qui sont déjà sur son sol, de fournir sa part d'assistance aux personnes déplacées qui ont manifestement besoin d'une protection internationale. Il s'agit d'une responsabilité conjointe de la communauté internationale, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) s'étant vu confier la tâche de déterminer à partir de quand les personnes ne sont plus en sécurité dans leur propre pays. Ces populations vulnérables ne peuvent être abandonnées aux réseaux criminels de passeurs et de

⁶ L'Agence européenne de sécurité maritime, l'Agence européenne de contrôle des pêches et Eurojust devraient également contribuer à cette tâche.

⁷ Cette proposition ne concernerait pas le Danemark et concernerait le Royaume-Uni et l'Irlande uniquement s'ils exerçaient leur droit d'option respectif (voir note de bas de page 3).

⁸ Concernant le champ d'application de cette proposition, voir la note de bas de page 3.

trafiquants. Il faut leur proposer des voies sûres et légales pour rejoindre l'UE. Le HCR a approuvé, pour l'UE, un objectif de réinstallation de 20 000 personnes par an d'ici à 2020⁹. Certains États membres ont déjà largement contribué à l'effort global de réinstallation, mais d'autres ne proposent rien et, dans de nombreux cas, ne fournissent aucune contribution de remplacement pour ce qui est de réceptionner et d'accepter les demandes d'asile ou d'aider à financer les efforts des autres.

D'ici à la fin du mois de mai, la Commission formulera une recommandation proposant un **programme de réinstallation à l'échelle de l'UE offrant 20 000 places**. Ce programme, qui s'appliquera à tous les États membres, sera assorti de critères de répartition figurant en annexe, tels que le PIB, la taille de la population, le taux de chômage et le nombre de demandeurs d'asile déjà acceptés et de réfugiés déjà réinstallés, et tiendra compte des efforts que les États membres auront déjà volontairement consentis. Le budget de l'UE fournira un financement spécifique de **50 millions d'EUR supplémentaires** en 2015/2016 à l'appui de ce programme. Si nécessaire, il y sera donné suite par une proposition d'approche législative contraignante pour l'après-2016¹⁰. Les États membres sont invités par la Commission, en plus de fournir cet effort commun, à recourir aux possibilités actuellement offertes au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et à prévoir des places de réinstallation supplémentaires au titre de leur programmation nationale ainsi qu'une adaptation rapide du financement correspondant.

En outre, les États membres devraient utiliser toutes les autres possibilités légales qui s'offrent aux personnes nécessitant une protection, y compris les parrainages privés/non gouvernementaux et les titres de séjour pour raisons humanitaires ainsi que les dispositions relatives au regroupement familial.

Travailler en partenariat avec les pays tiers pour remédier en amont aux problèmes liés à la migration

L'UE peut également entreprendre une action immédiate pour intervenir en amont dans les régions d'origine et de transit. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) collaboreront avec des pays partenaires pour adopter des mesures concrètes visant à prévenir les voyages périlleux.

Premièrement, l'UE devrait renforcer son soutien aux pays qui supportent le poids de l'afflux de personnes déplacées. Les **programmes régionaux de développement et de protection** seront approfondis et d'autres seront créés, qui concerneront d'abord l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique et s'inspireront aussi de celui qui existe au Moyen-Orient. Une enveloppe de 30 millions d'EUR sera mise à disposition en 2015/2016 et devrait être complétée par d'autres contributions des États membres.

Deuxièmement, **un centre polyvalent pilote sera créé au Niger** d'ici à la fin de l'année. En collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le HCR et les autorités nigériennes, le centre devra à la fois fournir des informations, assurer une protection au niveau local et offrir des possibilités de réinstallation aux personnes dans le besoin. L'existence de ces centres dans les pays d'origine ou de transit permettra de donner aux migrants une idée précise des chances de réussite de leur voyage et d'offrir à ceux qui sont en situation irrégulière des solutions d'assistance au retour volontaire.

⁹ Déclaration du directeur adjoint du HCR, rapport d'avancement sur la réinstallation, réunion du Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Genève, 26-28 juin 2012.

¹⁰ Concernant le champ d'application de cette proposition, voir la note de bas de page 3.

Troisièmement, la migration deviendra une composante spécifique des missions déjà en cours, au titre de la **PSDC**, dans des pays comme le Niger et le Mali, lesquelles seront renforcées en ce qui concerne la gestion des frontières. Un sommet spécial sera organisé à Malte à l'automne, qui réunira des partenaires clés, dont l'Union africaine, afin d'élaborer une approche commune avec les pays de la région sur les moyens de traiter les causes des migrations irrégulières et de protéger les personnes dans le besoin ainsi que de lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains.

Cette tâche sera étroitement liée à des initiatives politiques plus générales destinées à promouvoir la stabilité. L'action menée par la HR/VP pour remédier à la situation en **Libye**, par un plein soutien aux efforts déployés sous l'égide des Nations unies en vue de favoriser le processus d'instauration d'un gouvernement d'unité nationale, revêt une importance particulière. Les efforts constants pour remédier à la crise en **Syrie** se sont accompagnés d'une allocation de 3,6 milliards d'EUR à l'aide humanitaire et à l'aide à la stabilisation et au développement en Syrie même et destinée à aider les réfugiés syriens dans des pays comme le Liban, la Jordanie, la Turquie et l'Irak. Ce ne sont là que quelques-unes des crises politiques les plus marquantes qui auront de profondes répercussions sur les flux migratoires à destination de l'UE dans les prochains mois. Une grande attention sera également accordée à nos partenaires orientaux, les Balkans occidentaux et l'Asie, en vue de développer les cadres de coopération existants.

Utiliser les instruments de l'UE pour aider les États membres situés en première ligne

Nous en ferons davantage pour contribuer à résoudre le problème immédiat que l'arrivée de migrants pose aux États membres situés en première ligne.

Premièrement, la Commission instaurera une nouvelle approche dite des **points d'accès** selon laquelle le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que les agences Frontex et Europol agiront sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales. Les actions des agences se complèteront. Les demandeurs d'asile seront immédiatement orientés vers une procédure d'asile dans le cadre de laquelle les équipes d'appui de l'EASO contribueront au traitement le plus rapide possible des dossiers d'asile. Pour les personnes n'ayant pas besoin d'une protection, Frontex aidera les États membres à coordonner le retour des migrants en situation irrégulière. Europol et Eurojust assisteront l'État membre d'accueil dans ses enquêtes aux fins du démantèlement des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains.

Deuxièmement, la Commission mobilisera 60 millions d'EUR supplémentaires au titre du **financement d'urgence**, notamment en faveur des moyens d'accueil et de dispense de soins aux migrants dans les États membres soumis à des pressions particulières¹¹. Une évaluation des besoins est en cours.

| | |
|---------------------|---|
| <i>Actions clés</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Un paquet financier pour tripler le budget alloué aux opérations Triton et Poséidon en 2015-16 et pour financer un programme de réinstallation à l'échelle de l'UE. • Un soutien immédiat en faveur d'une éventuelle mission de lutte contre le trafic de migrants au titre de la PSDC. • Une proposition législative en vue de déclencher, d'ici à la fin du mois de mai, le mécanisme d'intervention d'urgence prévu à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE, selon |
|---------------------|---|

¹¹ À cette fin, les États membres peuvent recourir aux fonds disponibles au titre du Fonds «Asile, migration et intégration». Les pays particulièrement touchés par un afflux de migrants et de demandeurs d'asile peuvent aussi, le cas échéant, demander l'aide du mécanisme de protection civile de l'Union.

| | |
|--|---|
| | <p>la clé de répartition figurant en annexe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une proposition relative à un régime européen commun permanent de relocalisation en situation d'urgence d'ici à la fin de 2015. • Une recommandation relative à un programme européen de réinstallation d'ici à la fin du mois de mai, suivie, si nécessaire, par une proposition d'approche à plus long terme pour l'après-2016. • 30 millions d'EUR en faveur des programmes régionaux de développement et de protection. • Un centre polyvalent pilote créé au Niger d'ici à la fin de 2015. |
|--|---|

III. Quatre piliers pour une meilleure gestion des migrations

Si la crise des migrants en Méditerranée a fait se braquer les projecteurs sur les besoins immédiats, elle a aussi clairement mis en évidence les limites structurelles de la politique migratoire de l'Union et des instruments dont cette dernière dispose. L'occasion se présente donc pour l'Union de faire face à la nécessité de trouver le juste équilibre dans sa politique migratoire et d'adresser un message clair à ses citoyens, à savoir que la gestion collective des migrations par tous les acteurs de l'Union peut donner de meilleurs résultats.

Ainsi que le président Juncker l'a brièvement présenté dans ses orientations politiques, une lutte résolue contre l'immigration clandestine, les trafiquants d'êtres humains et les passeurs, d'une part, et la sécurisation des frontières extérieures de l'Europe, d'autre part, doivent aller de pair avec une politique commune solide en matière d'asile et une nouvelle politique européenne de migration légale. De toute évidence, cette entreprise exige une cohérence accrue entre différents domaines d'action tels que la coopération au développement, la politique commerciale, l'emploi, la politique étrangère et les affaires intérieures.

Un cadre clair et bien mis en œuvre relatif aux voies légales d'entrée dans l'Union (au moyen d'un régime d'asile et d'un système des visas efficaces) atténuera les facteurs d'incitation au séjour et à l'entrée dans des conditions irrégulières, contribuant ainsi à accroître la sécurité des frontières européennes et la sûreté des migrants.

L'Union doit continuer de fournir une protection aux personnes dans le besoin. Elle doit également reconnaître que, sur son marché du travail, on ne trouve pas toujours immédiatement les travailleurs possédant les compétences nécessaires à une économie dynamique ou que l'acquisition de ces compétences prend du temps. Les migrants qui ont été légalement admis par les États membres ne devraient pas être confrontés à des réticences ni à des manœuvres d'obstruction mais devraient, au contraire, recevoir toute l'aide nécessaire pour intégrer la société du pays d'accueil. Cet aspect devrait être considéré comme étant au cœur des valeurs dont les Européens devraient tirer fierté et devraient se faire l'écho auprès de leurs partenaires dans le monde entier.

Mais selon cette même logique, l'Union doit savoir tirer les conséquences lorsque des migrants ne satisfont pas aux critères pour séjourner sur son territoire. Les demandeurs d'asile déboutés qui tentent d'éviter d'être renvoyés là d'où ils viennent, les titulaires de visa qui dépassent la durée de séjour autorisée et les migrants en constante situation irrégulière constituent un grave problème. Ces situations érodent, en effet, la confiance dans le système. Elles apportent de l'eau au moulin des détracteurs des migrations ou à ceux qui les stigmatisent. Par ailleurs, l'intégration des migrants qui séjournent de plein droit dans l'Union en devient d'autant plus difficile.

L'Union doit continuer de s'engager au-delà de ses frontières, et renforcer la coopération avec ses partenaires à l'échelle mondiale, traiter les causes profondes des migrations et promouvoir des modalités de migration légale qui favorisent une croissance circulaire et le développement dans les pays d'origine et de destination. Cette réflexion sera menée dans le contexte plus large du réexamen stratégique entrepris par la Haute représentante/vice-présidente afin d'évaluer les répercussions des changements survenus sur la scène internationale, ainsi que dans celui du réexamen prochain de la politique européenne de voisinage qui visera également à la formulation de propositions en partenariat étroit avec nos voisins en vue d'une coopération mieux ciblée sur les questions d'intérêt commun, dont les migrations.

Le présent agenda expose quatre niveaux d'action en vue d'une politique migratoire européenne qui soit équitable, énergique et réaliste. Une fois mis en œuvre, ces niveaux d'action permettront à l'Union de disposer d'une politique migratoire qui respecte le droit de demander l'asile, réponde au défi humanitaire, offre un cadre européen clair en vue d'une politique migratoire commune, et résiste à l'épreuve du temps¹².

III.1 Réduire les incitations à la migration irrégulière

Les motivations qui sous-tendent la migration irrégulière sont multiples. Mais cette démarche se solde fréquemment par une profonde déception. Le voyage est souvent bien plus dangereux que prévu et il n'est pas rare que les migrants se retrouvent à la merci de réseaux criminels qui font passer leur profit avant les vies humaines. Les personnes dont la demande d'asile a été refusée sont confrontées à la perspective d'être renvoyées là d'où elles viennent. Celles vivant dans la clandestinité en Europe connaissent une existence précaire et peuvent facilement se faire exploiter. Il est, dès lors, dans l'intérêt de tous de s'attaquer aux causes profondes qui poussent des êtres à rechercher ailleurs une vie meilleure, de réprimer les passeurs et les trafiquants d'êtres humains et d'intégrer des éléments de clarté et de prévisibilité dans les politiques en matière de retour.

S'attaquer aux causes profondes des déplacements irréguliers et forcés dans les pays tiers

Nombre des causes profondes des migrations sont puissamment enracinées dans des problèmes qui se posent à l'échelle mondiale et auxquels l'Union tente de remédier depuis des années. Il conviendrait de reconnaître les migrations comme l'un des domaines principaux dans lesquels une politique extérieure de l'Union active et engagée revêt une importance directe pour les citoyens de l'Union. Les guerres civiles, les persécutions, la pauvreté et le changement climatique contribuant tous directement et immédiatement aux migrations, il est primordial, pour le débat sur cette question, de prévenir et d'atténuer ces menaces.

À cette fin, le partenariat avec les pays d'origine et de transit est indispensable, lequel se traduit par une série de cadres de coopération bilatérale et régionale éprouvée sur la question des migrations¹³. Il s'agira d'étoffer ces cadres en renforçant le rôle, en matière de migration, des **délégations de l'UE** dans les pays clés. Ces dernières rendront compte, en particulier, des principales évolutions de la situation migratoire dans les pays hôtes, contribueront à intégrer les questions de migration dans la coopération au développement et y associeront les pays hôtes pour veiller à coordonner les actions. Des **officiers de liaison «Migration» européens** seront détachés auprès des délégations de l'UE dans les pays tiers clés, en étroite coopération

¹² En ce qui concerne la portée des mesures qui s'appliquent déjà et/ou qui seront proposées en application du titre V du TFUE, en vue de la mise en œuvre de l'agenda, voir la note de bas de page 3 relative aux droits d'option du Royaume-Uni et de l'Irlande et au statut dérogatoire de non-participation du Danemark.

¹³ Processus de Rabat, processus de Khartoum, processus de Budapest, processus de Prague et dialogue UE-Afrique sur les migrations et la mobilité.

avec le réseau d'officiers de liaison «Immigration»¹⁴ et avec les autorités locales et la société civile, afin de recueillir et d'échanger des informations et de les analyser.

La **Turquie** est un bon exemple de pays où il serait extrêmement profitable d'intensifier la coopération. Depuis le début de l'année 2014, la Turquie a reçu 79 millions d'EUR à titre de contribution aux efforts qu'elle fournit pour faire face à la pression qui pèse sur son système de gestion des réfugiés et pour aider à prévenir les traversées périlleuses dans la partie orientale de la Méditerranée. Le déploiement d'un officier de liaison Frontex dédié en Turquie permettra d'aller plus loin dans la coopération avec ce pays.

Avec une enveloppe budgétaire de 96,8 milliards d'EUR pour la période 2014-2020, **l'aide à la coopération extérieure de l'Union**, en particulier la coopération au développement, joue un rôle de premier plan dans la recherche de solutions à des problèmes mondiaux tels que la pauvreté, l'insécurité, les inégalités et le chômage, qui figurent parmi les causes profondes principales des migrations irrégulières et forcées. Cette aide se concrétise notamment par des actions de soutien dans des régions d'Afrique, d'Asie et d'Europe orientale d'où sont originaires la plupart des migrants qui atteignent l'Europe.

Tout en s'attaquant aux causes profondes et à long terme des migrations, l'Union contribue à atténuer les répercussions de la crise à l'échelle locale, ce qui exige des efforts soutenus de sa part: plus de 70 %, à l'échelle mondiale, des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays (déplacés internes) se trouvent en situation de déplacement prolongé depuis cinq ans ou plus. Avec le versement, depuis le début de l'année 2014, de 200 millions d'EUR en faveur de projets en cours au titre de l'aide au développement et de plus d'1 milliard d'EUR d'aide humanitaire destinée aux réfugiés et aux déplacés internes, l'Union est un donateur international de premier plan. Une réflexion stratégique, dont les résultats devraient être connus en 2016, est actuellement menée sur les moyens de maximiser les retombées de ce soutien financier.

La lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains

L'action de lutte contre les réseaux criminels de passeurs et de trafiquants d'êtres humains constitue avant tout un moyen de prévenir l'exploitation des migrants par ces mêmes réseaux¹⁵. Elle agirait également comme un frein à la migration irrégulière. L'objectif à atteindre est de transformer les réseaux de passeurs en faisant de ces activités peu risquées mais très rentables, des activités à haut risque et non rentables. La Commission présentera un plan d'action à ce sujet d'ici à la fin du mois de mai.

La coopération avec les pays tiers revêt une importance capitale à cet égard. La plupart des passeurs ne sont pas établis en Europe et ceux qui sont arrêtés sur les embarcations qui traversent la Méditerranée sont normalement le dernier maillon de la chaîne. Une coopération énergique visant à réprimer les groupes criminels locaux et internationaux qui contrôlent les

¹⁴ Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004. Les officiers de liaison «Immigration» sont des représentants des États membres détachés dans un pays tiers afin de faciliter l'application des mesures prises par l'Union pour combattre l'immigration irrégulière (JO L 64 du 2.3.2004, p. 1). Le Royaume-Uni et l'Irlande ont exercé leur droit d'option à l'égard de ce règlement (voir la note de bas de page 3).

¹⁵ Ces efforts seront également poursuivis dans le cadre, respectivement, du programme européen en matière de sécurité et de la stratégie de sûreté maritime de l'Union. Le trafic et la traite de migrants sont deux activités criminelles distinctes mais reliées l'une à l'autre qui sont le fait de réseaux criminels. La différence entre ces deux activités tient à ce que, dans la première, les migrants s'engagent de leur plein gré dans le processus de migration irrégulière en payant les services d'un passeur afin de franchir une frontière internationale alors que, dans la seconde, ils sont victimes, contraints de vivre des situations d'exploitation graves liées ou non au franchissement d'une frontière. En réalité, il n'est pas aisé de démêler ces deux phénomènes dans la mesure où des personnes qui entament leur voyage de manière volontaire peuvent également se retrouver à la merci de réseaux d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle.

itinéraires empruntés par les passeurs constituera un volet central de la coopération accrue exposée ci-dessus.

Les agences de l'Union peuvent également prêter assistance aux autorités des États membres en renforçant leur action contre les **réseaux criminels de passeurs**. Elles aident à l'identification des passeurs, aux enquêtes sur ces derniers et aux poursuites à leur encontre, ainsi qu'à la saisie et à la confiscation de leurs avoirs. Leur action tirera parti des efforts immédiats pour repérer, capturer et détruire les embarcations avant qu'elles ne soient utilisées par les réseaux criminels (voir ci-dessus). Il faudra appuyer les enquêtes financières proactives, visant à la saisie et au recouvrement d'avoirs d'origine criminelle, ainsi que les actions ciblant le blanchiment de capitaux lié au trafic de migrants en renforçant la coopération avec les cellules de renseignement financier sur les flux financiers et en entamant une nouvelle coopération avec les établissements financiers comme les banques, les services de transfert de fonds internationaux et les émetteurs de cartes de crédit. Le système renforcé d'échange d'informations présenté dans le programme européen en matière de sécurité sera également mis à contribution.

Afin de renforcer les instruments dont disposent les parquets pour s'attaquer aux réseaux de passeurs, la Commission étoffera le cadre juridique de l'Union en vigueur pour leur permettre de lutter contre le **trafic de migrants** et ceux qui en tirent profit¹⁶. Pour agir concrètement contre les réseaux de trafiquants d'êtres humains et prêter assistance aux victimes de leurs pratiques, la Commission mènera également à bien les initiatives prévues dans l'actuelle stratégie contre le **la traite des êtres humains** et examinera en 2016 comment encore améliorer son action¹⁷. Les employeurs établis dans l'Union constituent une autre source potentielle d'exploitation. Tout en encourageant une meilleure intégration au marché du travail des migrants en situation régulière, la Commission donnera une ampleur accrue à la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers, notamment en faisant mieux respecter et appliquer la **directive concernant les sanctions à l'encontre des employeurs**¹⁸, qui interdit le recrutement de ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union. Elle érigera également en priorité les procédures d'infraction relatives à cette directive.

Retour

L'une des incitations au départ des migrants en situation irrégulière tient au fait qu'il est notoire que le système de retour de l'UE – qui vise à renvoyer les migrants en situation irrégulière ou ceux dont la demande d'asile a été rejetée – ne fonctionne pas parfaitement. Les réseaux de passeurs profitent souvent du fait qu'un nombre relativement peu élevé de

¹⁶ Certaines des mesures adoptées par l'Union avant le 1^{er} décembre 2009 dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale ne s'appliquent plus au Royaume-Uni depuis le 1^{er} décembre 2014, en vertu des articles 9 et 10 du protocole n° 36 des traités qui prévoient une procédure particulière d'exemption globale et de réintégration (voir les décisions adoptées par la Commission et le Conseil sur les mesures notifiées par le Royaume-Uni, JO L 345 du 1.12.2014, p. 1 et JO C 430 du 1.12.2014, p. 1). En 2002, l'Union a adopté des dispositions pour réprimer le trafic de migrants: la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.2002, p. 17) et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.2002, p. 1). Le Royaume-Uni et l'Irlande ont exercé leur droit d'option à l'égard tant de la directive que de la décision-cadre. Néanmoins cette dernière ne s'applique plus au Royaume-Uni en vertu de la clause de sortie prévue dans le protocole n° 36, précité. Toutefois, cet État membre peut encore exercer son droit d'option à l'égard de cette décision-cadre.

¹⁷ À propos du champ d'application de ces initiatives et des mesures déjà en vigueur, voir les notes 3 et 17.

¹⁸ Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 168 du 30.6.2009, p. 24). Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ayant pas exercé leur droit d'option à l'égard de cette directive, ils ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.

décisions en matière de retour sont exécutées: ainsi, 39,2 % seulement de ces décisions rendues en 2013 ont été effectivement exécutées.

Afin d'accroître le taux d'exécution de ces décisions, il nous faut d'abord veiller à ce que les pays tiers s'acquittent de l'obligation internationale qui leur incombe de reprendre en charge leurs propres ressortissants en séjour irrégulier en Europe¹⁹. L'Union devrait être prête à faire usage de tous les moyens de pression et de toutes les incitations dont elle dispose. Le **projet pilote en matière de retour** au Pakistan et au Bangladesh, récemment approuvé, offrira une illustration concrète importante de la voie à suivre²⁰. L'Union **aidera les pays tiers à satisfaire à leur obligation** en apportant un soutien se traduisant par le renforcement des capacités pour la gestion des retours, l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation et l'appui aux mesures de réintégration. La Commission révisera également sa méthode d'approche des accords de réadmission²¹ et accordera la priorité aux principaux pays d'origine des migrants en situation irrégulière.

En parallèle, les États membres doivent appliquer la **directive «retour»**²². La Commission accordera la priorité au suivi de la mise en œuvre de cette directive, ce qui suppose un système de retour plus rapide allant de pair avec le respect des procédures et normes qui permettent à l'Europe de réserver un traitement humain et digne aux personnes faisant l'objet d'une mesure de retour et de recourir de façon proportionnée à des mesures coercitives, dans le respect des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement²³. La mise en œuvre des nouvelles dispositions européennes régissant le retour des migrants en situation irrégulière fait actuellement l'objet d'une évaluation approfondie dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen, et un **«manuel sur le retour»** fournira de l'aide aux États membres sous la forme d'orientations, de bonnes pratiques et de recommandations communes.

Si l'UE dispose de règles communes relatives au retour, elle souffre d'un manque de coopération opérationnelle effective. Frontex fournit déjà un appui considérable aux États membres, mais il faut renforcer le mandat de cette agence afin d'accroître sa capacité à fournir une assistance opérationnelle globale. Or actuellement, Frontex peut coordonner des missions de retour mais ne peut pas entreprendre ses propres missions. Compte tenu des résultats de l'évaluation en cours qui doit s'achever cette année, la Commission fera une proposition de **modification de la base juridique de Frontex** pour renforcer le rôle de cette agence en matière de retour²⁴.

¹⁹ Une obligation expresse figure dans l'accord de Cotonou avec les pays ACP. En vertu de l'article 13 dudit accord, chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités; et chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités.

²⁰ Conclusions du Conseil sur la politique de l'UE en matière de retour adoptées lors de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 5 et 6 juin 2014.

²¹ Un accord de réadmission facilite le retour de ressortissants de pays tiers. En vertu d'un tel accord, les parties contractantes réadmettront sur leur territoire, sans autres formalités, leurs ressortissants respectifs qui séjournent sans autorisation sur le territoire de l'autre partie ou qui en ont franchi la frontière illégalement.

²² Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ayant pas exercé leur droit d'option à l'égard de cette directive, ils ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.

²³ Le non-refoulement est un principe de droit international, repris par la Charte des droits fondamentaux, en vertu duquel une personne ne doit pas être éloignée vers un lieu où il existe un risque sérieux qu'elle soit soumise à la peine de mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.

²⁴ L'agence Frontex a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1). Celle-ci constituant un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas, ces deux États membres n'en font pas partie. Une coopération avec ceux-ci est toutefois prévue à l'article 12 du règlement, en ce qui concerne notamment l'organisation d'opérations conjointes d'éloignement.

| | |
|---------------------|---|
| <i>Actions clés</i> | <ul style="list-style-type: none"> • S'attaquer aux causes profondes des migrations grâce à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. • Faire des migrations une question centrale pour les délégations de l'UE. • Présenter, en mai 2015, un plan d'action pour lutter contre le trafic de migrants. • Intensifier les actions, de sorte que les pays tiers remplissent leur obligation de réadmettre leurs ressortissants. • Adopter un manuel sur le retour et suivre la mise en œuvre de la directive «retour». • Renforcer et modifier la base juridique de l'agence Frontex en vue de fortifier son rôle en matière de retour. |
|---------------------|---|

III.2 Gestion des frontières – sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures

Les mesures décrites ci-dessus, destinées à faire face à la situation actuelle en Méditerranée, ont été conçues comme des mesures d'urgence en réponse à une crise donnée. Il serait toutefois illusoire de croire qu'il s'agit d'un besoin à court terme qui ne se manifesterait plus. Le renforcement des attributions de l'agence Frontex et l'instauration de nouvelles formes de coopération avec les États membres devraient être perçus comme des actions de soutien et de solidarité s'inscrivant dans la durée.

Les règles d'engagement adoptées pour les opérations **Triton** devraient être considérées comme le modèle des actions futures sur l'ensemble de la frontière maritime et terrestre extérieure. Chaque crise sera différente mais l'Union doit en tirer les enseignements et être prête à agir en étant capable d'anticiper la prochaine crise, pas seulement en y réagissant.

À cet égard, les gardes-côtes ont un rôle essentiel à jouer pour sauver des vies humaines et assurer la sécurité des frontières maritimes. Une plus grande coopération leur permettrait de gagner en efficacité. La Commission, épaulée par les agences concernées, appuiera cette coopération et, s'il y a lieu, la mise en commun, à l'échelle de l'Union, de certaines fonctions exercées par les gardes-côtes.

Il devient de plus en plus nécessaire de déterminer les **tendances en matière de risques** en vue d'une préparation opérationnelle effective. Le déploiement d'Eurosur²⁵, qui offre un modèle de qualité sur lequel faire fond, devrait être pleinement exploité par toutes les autorités civiles et militaires chargées de la surveillance des frontières maritimes. Les agences compétentes devraient mettre au point un tableau de situation efficace pour contribuer à l'élaboration des politiques et à la préparation des mesures de réaction à prendre à l'échelle tant nationale qu'européenne²⁶.

L'UE a un cadre politique établi pour aider les États membres à édifier des frontières extérieures sûres et cohérentes. Le Fonds pour la sécurité intérieure apporte déjà plus de 2,7 milliards d'EUR aux États membres sur la période 2014-2020. Toutefois, s'il existe des règles régissant le contrôle des frontières, la gestion de celles-ci, qui repose sur une multitude de documents et d'instruments sectoriels, n'est pas encore harmonisée. Aussi la Commission

²⁵ Règlement (UE) n° 1052/2013 du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur): il s'agit d'un système d'échange d'informations mis au point pour améliorer la gestion des frontières extérieures de l'Union, JO L 295 du 6.11.2013, p. 1; Eurosur permet un partage en temps quasi réel de données relatives aux frontières entre membres du réseau constitué des pays Schengen et de l'agence Frontex. Étant donné qu'Eurosur constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas, ces deux États membres ne font pas partie d'Eurosur. La question de la coopération limitée, à l'échelle régionale, prévue par l'article 19 du règlement est actuellement examinée par la Cour de justice (affaire pendante C-88/14).

²⁶ Sous la coordination de Frontex avec le concours de l'EASO, d'Europol, du centre satellitaire de l'Union et de l'Agence européenne de sécurité maritime.

consolidera-t-elle, en 2016, ces documents et instruments au sein d'une **norme de l'Union en matière de gestion des frontières** afin d'englober tous les aspects de la gestion des frontières extérieures de l'Union.

Gérer plus efficacement nos frontières implique aussi de mieux exploiter les possibilités offertes par les systèmes informatiques et les technologies de l'information. L'Union dispose actuellement de trois systèmes d'information à grande échelle relatifs, respectivement, à l'administration des procédures d'asile (Eurodac), aux demandes de visa (Système d'information sur les visas) et au partage des informations relatives aux personnes ou aux objets faisant l'objet d'un signalement par les autorités compétentes (Système d'information Schengen). L'exploitation optimale de ces systèmes peut avoir des effets bénéfiques sur la gestion des frontières et asseoir les capacités dont l'Europe dispose pour réduire la migration irrégulière et renvoyer les migrants en situation irrégulière. L'initiative «**Frontières intelligentes**» marque une nouvelle phase: elle vise à assurer des franchissements de frontière plus efficaces, en facilitant ceux de la grande majorité des ressortissants de pays tiers qui sont de bonne foi et, en même temps, en renforçant la lutte contre la migration irrégulière par la création d'un registre de tous les mouvements transfrontières des ressortissants de pays tiers, dans le strict respect du principe de proportionnalité. Après avoir entamé les discussions sur sa première proposition, la Commission, afin de tenir compte des préoccupations exprimées par les colégislateurs, entend présenter une proposition révisée sur les frontières intelligentes d'ici au début de l'année 2016²⁷.

L'élaboration de normes élevées au sein de l'Union permettra aussi à l'Europe d'aider plus facilement les pays tiers dans la recherche de solutions qui leur sont propres pour mieux gérer leurs frontières. Les initiatives menées dans les pays africains et pays voisins clés pourraient être accompagnées par l'agence Frontex et soutenues par des financements de l'Union et des initiatives connexes dans le contexte des politiques européennes de voisinage et de développement. L'objectif à atteindre consisterait à favoriser une plus grande sécurité des frontières mais également à **renforcer les capacités des pays d'Afrique du Nord** d'intervenir et de sauver la vie de migrants en détresse.

| | |
|---------------------|--|
| <i>Actions clés</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le rôle et les capacités de l'agence Frontex. • Instaurer une norme de l'Union en matière de gestion des frontières. • Renforcer la coordination à l'échelle européenne des fonctions de gardes-côtes. • Présenter une proposition révisée relative aux frontières intelligentes. • Accroître les capacités de pays tiers de gérer leurs frontières. |
|---------------------|--|

III.3. Le devoir de protection de l'Europe: une politique commune solide en matière d'asile

L'Union a besoin d'un régime clair et transparent pour l'accueil des demandeurs d'asile sur son territoire. En 2014, on a enregistré 600 000 demandes d'asile dans l'UE, un record, et toutes ces demandes doivent être examinées et une protection doit être accordée aux personnes qui répondent aux conditions applicables. L'une des faiblesses mises en évidence dans l'actuelle politique d'asile tient au manque de confiance réciproque entre les États membres, notamment en raison de la fragmentation persistante du régime d'asile. Cette situation a une incidence directe à la fois sur le comportement des demandeurs d'asile, qui se livrent à une course au droit d'asile et sur l'opinion publique européenne: elle propage le sentiment que le régime

²⁷ En ce qui concerne le champ d'application de cette proposition, voir la note de bas de page 3.

actuel est fondamentalement injuste. Or, l'Union dispose de règles communes qui devraient déjà avoir fait naître une confiance mutuelle. L'approfondissement de ces règles permettra donc un nouveau départ.

Une mise en œuvre cohérente du régime d'asile européen commun

La priorité est de veiller à la mise en œuvre intégrale et cohérente du régime d'asile européen commun. À cet effet, **un nouveau processus de suivi systématique** permettra de surveiller la mise en œuvre et l'application des règles relatives à l'asile et de favoriser la confiance mutuelle. En outre, en collaboration avec les États membres et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), la Commission fournira de nouvelles orientations pour améliorer les **normes** relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile, afin que les États membres disposent d'indicateurs de qualité simples et bien définis, et pour renforcer la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, en accordant une attention particulière aux besoins des catégories de personnes vulnérables, telles que les enfants²⁸. La Commission donnera également la priorité à la transposition et à l'application pratique des instruments législatifs récemment adoptés en matière d'asile lorsqu'elle envisagera l'ouverture de **procédures d'infraction**²⁹.

L'EASO s'emploiera parallèlement à intensifier **les mesures pratiques de coopération**, de façon à devenir un point de référence pour la fourniture d'informations sur les pays d'origine, qui sont les éléments factuels sur lesquels reposent les décisions concernant les demandes d'asile. Cela devrait favoriser des décisions plus uniformes. Parmi les autres mesures clés figurent la formation³⁰ et un nouveau réseau spécialisé reliant les organismes d'accueil, qui pourrait jeter les bases d'une future mutualisation des places d'accueil dans les situations d'urgence.

Renforcer le régime d'asile européen commun signifie également adopter une approche plus efficace en matière d'**abus**. Un trop grand nombre de demandes ne sont, en effet, pas fondées: en 2014, 55 % des demandes d'asile se sont soldées par une décision négative et, pour certaines nationalités, presque toutes les demandes ont été rejetées, ce qui limite la capacité des États membres à fournir rapidement une protection aux personnes dans le besoin. La législation en vigueur comporte des dispositions particulières destinées à lutter contre les abus, par exemple en permettant le traitement rapide des demandes d'asile non fondées. Pour renforcer ce volet, la Commission coopèrera avec l'EASO et les États membres afin de définir des lignes directrices visant à exploiter au mieux ces possibilités.

Un autre problème qui se pose concerne les demandes d'asile émanant de ressortissants de pays tiers qui n'ont pas l'obligation d'obtenir un visa pour se rendre dans l'UE. Ces cas peuvent être en partie réglés au moyen des mécanismes de suivi de la libéralisation des régimes de visas³¹. Pour étoffer ce volet, la Commission proposera également un renforcement des

²⁸ Afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des enfants, et pas seulement de ceux qui sont issus de l'immigration, la Commission élaborera une stratégie globale qui donnera suite au plan d'action sur les mineurs non accompagnés (2011-2014), de sorte que la situation des enfants portés disparus ou non accompagnés soit prise en considération.

²⁹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60; directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas exercé leur droit d'option à l'égard de ces directives.

³⁰ Le programme de formation de l'EASO est un dispositif de formation professionnelle commune destiné aux agents chargés des questions d'asile et à d'autres groupes cibles tels que les cadres et les juristes dans toute l'Union.

³¹ L'Union pourra ainsi adopter des mesures préventives en partenariat avec les pays d'origine, et notamment mener des campagnes d'information ciblées ainsi qu'intensifier la coopération en matière de gestion des frontières et la lutte contre les passeurs.

dispositions relatives aux pays d'origine sûrs figurant dans la directive sur les procédures d'asile, afin de contribuer au traitement rapide des demandes d'asile introduites par des personnes originaires de pays qualifiés de sûrs³².

Le système de Dublin – un meilleur partage des responsabilités entre les États membres

Alors que les dernières améliorations qui y ont été apportées sur le plan juridique ne remontent qu'à 2014, le mécanisme de répartition de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile (le «système de Dublin»³³) ne fonctionne pas comme il devrait. Ainsi, en 2014, 72 % des demandes d'asile pour l'ensemble de l'UE ont été traitées par cinq États membres. L'Union peut certes accroître l'assistance qu'elle apporte, mais les règles n'en doivent pas moins être appliquées intégralement.

Les États membres sont chargés d'appliquer le système de Dublin. Ils convient, en particulier, qu'ils affectent les ressources nécessaires pour accroître le nombre de transferts et réduire les délais, qu'ils appliquent avec prévoyance et cohérence les clauses relatives au regroupement familial, et qu'ils fassent un usage plus large et régulier des clauses discrétionnaires, ce qui leur permet de procéder à l'examen d'une demande d'asile et d'alléger ainsi la pression qui pèse sur les États membres situés en première ligne. Au niveau de l'Union, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) soutiendra les États membres en créant un **réseau spécialisé d'unités nationales «Dublin»**.

Les États membres devraient également appliquer intégralement les règles relatives au relevé des **empreintes digitales**³⁴ des migrants aux frontières. Ceux d'entre eux qui sont soumis à des pressions particulières bénéficieront du système de points d'accès qui leur fournira un appui opérationnel sur le terrain (voir ci-dessus). Pour la fin mai, la Commission produira des orientations destinées à faciliter le relevé systématique des empreintes digitales tout en respectant pleinement les droits fondamentaux, que viendront étayer une coopération concrète et l'échange de bonnes pratiques. Elle examinera aussi les moyens d'utiliser davantage d'éléments d'identification biométrique dans le cadre du système Eurodac (tels que les techniques de reconnaissance faciale fondées sur des photos numériques).

Quand le système de Dublin a été conçu, l'Europe se trouvait à un autre stade de la coopération en matière d'asile car l'afflux de personnes était de nature différente et de moindre ampleur. Lorsque la Commission commencera son **évaluation du système de Dublin** en 2016, elle pourra mettre à profit les enseignements tirés des mécanismes de relocalisation et de réinstallation. Cela permettra de déterminer s'il est nécessaire de réviser les paramètres juridiques du système de Dublin pour parvenir à une répartition plus équitable des demandeurs d'asile en Europe³⁵.

³² Directive 2013/32/UE, précitée.

³³ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31). Le Royaume-Uni et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de ce règlement. Le Danemark participe au système de Dublin par l'intermédiaire d'un accord international distinct qu'il a conclu avec l'Union en 2006. Les critères appliqués pour établir cette responsabilité sont, par ordre hiérarchique: l'existence de liens familiaux; la possession d'un visa ou d'un titre de séjour en cours de validité, délivré par un État membre; et le fait pour le demandeur d'être entré, régulièrement ou irrégulièrement, sur le territoire des États membres.

³⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac (refonte). Le Royaume-Uni et l'Irlande ont fait usage de leur droit d'option à l'égard de ce règlement. Le Danemark participe au système Eurodac par l'intermédiaire d'un accord international distinct qu'il a conclu avec l'Union en 2006.

³⁵ En ce qui concerne le champ d'application de cette nouvelle initiative, voir la note de bas page 3.

| | |
|---------------------|---|
| <i>Actions clés</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un nouveau système de suivi et d'évaluation du régime d'asile européen commun et formulation d'orientations pour améliorer les normes relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile. • Définition de lignes directrices pour lutter contre les abus du régime d'asile. • Renforcement des dispositions relatives aux pays d'origine sûrs figurant dans la directive sur les procédures d'asile, afin de favoriser le traitement rapide des demandes d'asile émanant de personnes originaires de pays qualifiés de sûrs. • Mesures pour encourager les États à procéder systématiquement à l'identification des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales. • Augmentation du nombre d'identifiants biométriques contrôlés par Eurodac. • Évaluation et, éventuellement, révision du règlement de Dublin en 2016. |
|---------------------|---|

III.4 Une nouvelle politique de migration légale

L'Europe rivalise avec d'autres économies pour attirer les travailleurs possédant les compétences dont elle a besoin. L'évolution des compétences requises par l'UE entre 2012 et 2025 devrait se traduire par une nette hausse (de 23 %) de la proportion d'emplois destinés à une main-d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur³⁶. Or, une pénurie de main-d'œuvre est déjà observée dans des secteurs clés comme les sciences, la technologie, l'ingénierie et les soins de santé. L'Europe doit donc enrichir son propre réservoir de compétences et pourvoir les citoyens des aptitudes nécessaires à leur insertion sur le marché du travail actuel. En 2015, la Commission présentera un nouveau train de mesures sur la mobilité des travailleurs et une nouvelle initiative sur les compétences³⁷, tout en sachant que même des efforts résolus consentis à moyen et long termes ne permettront pas de répondre pleinement aux besoins de main-d'œuvre.

L'Union sera en outre confrontée à des défis démographiques et économiques à longue échéance. En effet, sa population est vieillissante et son économie dépend de plus en plus des emplois hautement qualifiés. Par ailleurs, en l'absence de migration, le nombre de personnes en âge de travailler diminuera de 17,5 millions dans l'UE au cours de la prochaine décennie. La migration constituera donc un facteur de plus en plus important pour assurer la pérennité de notre régime d'allocations sociales et pour garantir la durabilité de la croissance de notre économie.

C'est pourquoi, même si la solution de la migration légale reste toujours difficile à défendre en période de chômage élevé et de mutations sociales, il importe de disposer d'un régime commun rigoureux et transparent, qui tienne compte des intérêts de l'UE, tout en maintenant l'Europe au rang de destination attrayante pour les migrants³⁸.

Une politique bien gérée en matière de migration régulière et de visas

Les États membres conserveront la compétence exclusive lorsqu'il s'agira de décider du volume des admissions de ressortissants de pays tiers qui émigrent pour chercher du travail. L'Union aura néanmoins un rôle particulier à jouer. Au cours des sept prochaines années, les programmes européens tels qu'Horizon 2020 et Erasmus+ attireront des personnes

³⁶ Descy, Pascaline (2014), «Les déséquilibres du marché du travail prévus en Europe: défis à relever pour atteindre les objectifs d'Europe 2020 relatifs à l'emploi», dans OCDE/Union européenne, Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail, Éditions OCDE (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264217027-12-fr>).

³⁷ Ces deux initiatives sont déjà envisagées à l'annexe 1 du programme de travail de la Commission pour 2015.

³⁸ La Commission procédera à un examen et à une évaluation (*fitness check*) de l'acquis existant en matière de migration légale dans le but d'en répertorier les lacunes et les incohérences et d'étudier les moyens de simplifier et de rationaliser le cadre actuel de l'UE, de manière à contribuer à une meilleure gestion des flux de migration légale. En ce qui concerne le champ d'application de cette nouvelle initiative, voir la note de bas page 3.

compétentes dans l'UE. À cet égard, la directive relative aux étudiants et aux chercheurs, actuellement en cours de négociation auprès des colégislateurs, vise à offrir de nouvelles possibilités de mobilité et d'emploi à ces catégories de personnes. Une adoption rapide de cet instrument législatif permettrait à ces deux groupes stratégiques de percevoir l'Union comme un territoire accueillant pour leurs activités respectives³⁹.

L'étape suivante devrait consister en un programme, à l'échelle de l'Union, attractif pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. La **directive relative à la carte bleue**⁴⁰ a déjà établi un tel programme mais, au cours de ses deux premières années d'existence, seules 16 000 cartes bleues ont été délivrées, dont 13 000 par un seul et unique État membre. D'ici à la fin mai, la Commission lancera une consultation publique sur l'avenir de la directive «carte bleue». Le réexamen de celle-ci aura pour objet de trouver les moyens de la rendre plus efficace pour attirer des talents en Europe. Il devra notamment résoudre des problèmes de champ d'application - par exemple, y inclure les chefs d'entreprise qui souhaitent investir en Europe - ou améliorer les possibilités de mobilité au sein de l'UE offertes aux détenteurs de la carte.

Les **services** représentent un autre secteur dont l'impact économique est important. Dans ce secteur travaillent des professionnels étrangers hautement qualifiés, bien formés, qui doivent se rendre dans l'Union pour de brefs séjours afin de fournir des services à des entreprises ou à des entités publiques. La Commission examinera les pistes envisageables pour offrir une sécurité juridique à ces catégories de personnes, ainsi que pour renforcer la position de l'Union afin qu'elle soit en mesure d'exiger une réciprocité lorsqu'elle négocie des accords de libre-échange (ALE).

Le rôle joué par les États membres dans ces décisions appelle à instaurer un dialogue plus direct et plus ouvert, de sorte qu'une réflexion et des modes d'action communs voient le jour au niveau européen, ainsi que des échanges de bonnes pratiques. La Commission aidera les États membres à favoriser un dialogue permanent et une évaluation par les pairs au niveau européen, sur des questions telles que les pénuries sur le marché du travail, la régularisation ou l'intégration, autant de matières dans lesquelles les décisions prises par un État membre ont des répercussions dans les autres.

La Commission créera en outre une plateforme de dialogue destinée aux contributions des entreprises, des syndicats et des autres partenaires sociaux, afin d'optimiser les effets bénéfiques de la migration pour l'économie européenne et les migrants eux-mêmes.

L'Union a besoin d'outils pour repérer les secteurs économiques et les types d'emplois qui sont confrontés, ou seront confrontés, à **des difficultés de recrutement ou à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée**. Les outils existants fournissent déjà certaines informations mais il faut dresser un tableau plus complet⁴¹. Les portails web comme le portail de l'UE sur l'immigration et le portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES) peuvent aussi faciliter considérablement la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi au profit des ressortissants de pays tiers déjà présents dans l'UE. En ce qui concerne l'adéquation des compétences des migrants, un problème particulier qui se pose est celui de l'absence de reconnaissance des qualifications acquises dans le pays d'origine. L'Union peut, à cet égard,

³⁹ COM(2013) 0151 final. En ce qui concerne le champ d'application de cette proposition, voir également la note de bas page 3.

⁴⁰ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155 du 18.6.2009, p. 17. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas exercé leur droit d'option à l'égard de cette directive. Ils ne sont donc pas liés par celle-ci ni soumis à son application.

⁴¹ Par exemple, au moyen du panorama européen des compétences et des alliances pour les compétences.

contribuer à une meilleure compréhension des qualifications obtenues en dehors de son territoire⁴².

Les efforts déployés pour élaborer une nouvelle politique de migration légale vont de pair avec la **modernisation de notre politique en matière de visas**⁴³. En 2014, la Commission a présenté une révision du code des visas et a proposé la création d'un nouveau type de visa: le visa d'itinérance⁴⁴. L'adoption de ces propositions dotera l'Union d'outils plus souples pour mener son action dans le domaine des visas, visant à optimiser les retombées économiques positives d'une plus grande attractivité pour les touristes et les personnes se déplaçant pour des raisons personnelles ou professionnelles, tout en limitant autant que possible les risques de migration irrégulière et pour la sécurité. La Commission achèvera également avant la fin de l'année 2015 son **réexamen des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa** et elle pourrait proposer de lever cette dernière pour certaines nationalités, sur la base d'une réciprocité, ou de la réinstaurer pour d'autres. À cet effet, elle tiendra compte des dialogues politiques qui sont en cours avec des pays clés sur les questions de migration et de mobilité.

Une intégration effective

Pour réussir, notre politique migratoire doit être étayée par des mesures d'intégration efficaces. Bien que la compétence dans ce domaine appartienne d'abord aux États membres, l'Union européenne est en mesure d'offrir son soutien aux gouvernements nationaux, aux autorités locales et à la société civile lorsqu'ils s'engagent dans ce processus complexe et à long terme qu'est la promotion de l'intégration et de la confiance mutuelle.

En plus du financement octroyé par le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) dans ce domaine, l'intervention du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) peut revêtir une importance particulière⁴⁵. Pour la nouvelle période de programmation (2014-2020), au moins 20 % des ressources du FSE iront à l'inclusion sociale, qui comprend des mesures **d'intégration des migrants** axées prioritairement sur les demandeurs d'asile et les réfugiés ainsi que sur les enfants. Les Fonds peuvent soutenir des initiatives ciblées visant à améliorer les compétences linguistiques et professionnelles et l'accès aux services, à favoriser l'accès au marché du travail, un enseignement ouvert à tous, des échanges interculturels, ainsi que des campagnes de sensibilisation tant à l'intention des communautés d'accueil qu'aux migrants.

Maximiser les effets bénéfiques des migrations sur le développement des pays d'origine

⁴² Par exemple, grâce au cadre européen des certifications et dans le contexte de la future révision du système EUROPASS.

⁴³ La politique commune de visas, qui est formulée essentiellement dans le code des visas (règlement n° 810/2009), définit les règles de délivrance des visas de court séjour aux ressortissants de pays tiers qui projettent d'effectuer un voyage touristique ou d'affaires, de rendre visite à des membres de leur famille ou à des amis, ou encore de se rendre à un événement culturel ou à une manifestation sportive. Elle s'inscrit dans l'acquis de Schengen auquel l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas. En 2014, les États Schengen ont délivré quelque 15,8 millions de visas, ce qui représente une hausse d'environ 60 % par rapport à 2009. Une proposition de refonte du code des visas est en cours d'examen au Parlement et au Conseil [COM(2014) 164].

⁴⁴ Il s'agit d'un nouveau type de visa destiné aux ressortissants de pays tiers, qu'ils soient soumis à l'obligation de visa ou qu'ils en soient exemptés, ayant un intérêt légitime à circuler dans l'espace Schengen plus de 90 jours sur une période donnée de 180 jours [COM(2014) 163]. Cette proposition développe le volet de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas.

⁴⁵ D'ici la fin de l'année 2015, la mise en œuvre de ces mesures fera l'objet d'une nouvelle évaluation tendant à déterminer si les États membres ont atteint leurs objectifs et si une nouvelle programmation des ressources du FSE est nécessaire.

La politique de l'Union en faveur d'une migration légale devrait également contribuer au développement des pays d'origine⁴⁶. L'Organisation des Nations unies doit prochainement adopter des **objectifs de développement durable (ODD)**, et des objectifs en matière de migration sont appelés à en faire partie, aux côtés d'objectifs fixés dans des domaines tels que la promotion du travail décent, l'emploi des jeunes, les politiques salariales et de protection sociale, qui sont propres à favoriser la création de meilleures perspectives économiques dans les pays d'origine. L'UE continuera de soutenir activement les objectifs en matière de migration qui s'inscrivent dans le cadre global final, et de souligner l'importance de valoriser les effets positifs de la migration pour la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015. Cela complètera l'action des **partenariats pour la mobilité** de l'UE⁴⁷ et nos efforts visant à intégrer les questions liées à la migration dans les principaux secteurs de développement.

La Commission va en outre débloquer au moins 30 millions d'EUR pour aider les pays tiers à se doter des moyens de **gérer efficacement la migration de main-d'œuvre**, en s'attachant à favoriser l'autonomisation des travailleurs migrants et à lutter contre l'exploitation. L'UE a aussi lancé une initiative, dotée de 24 millions d'EUR, visant à assurer la libre circulation dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest, inspirée de la création réussie d'un marché unique européen fondé sur la mobilité de la main-d'œuvre. Les programmes régionaux encourageant la **mobilité sud-sud** de la main-d'œuvre peuvent considérablement contribuer au développement local. La Commission entend également promouvoir un recrutement éthique dans des secteurs marqués par une pénurie de travailleurs qualifiés dans le pays d'origine, en soutenant les initiatives internationales dans ce domaine.

L'un des moyens par lesquels l'UE peut aider les pays d'origine à tirer parti des migrations consiste à **rendre les envois de fonds moins coûteux, plus rapides et plus sûrs**. L'adoption de la proposition de «directive sur les services de paiement II»⁴⁸ contribuerait à améliorer l'environnement réglementaire qui régit les envois de fonds, et au moins 15 millions d'EUR seront alloués, par l'intermédiaire de l'instrument de financement de la coopération au développement, au soutien des initiatives phares dans les pays en développement.

| | |
|---------------------|--|
| <i>Actions clés</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Modernisation et révision du système de «carte bleue». • Plateforme de dialogue avec les partenaires sociaux sur la migration économique. • Renforcement des mesures liant les politiques de migration au développement. • Redéfinition des priorités en matière de financement des politiques d'intégration • Envois de fonds moins coûteux, plus rapides et plus sûrs. |
|---------------------|--|

IV. Perspectives

L'agenda proposé a pour finalité première d'offrir des solutions qui permettront à l'Europe de réaliser des avancées à court et à moyen terme dans ces domaines. Néanmoins, pour résoudre

⁴⁶ Communication de la Commission: «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement» (COM(2013) 292 final); conclusions du Conseil sur les migrations dans le contexte de la coopération au développement de l'UE du 12 décembre 2014.

⁴⁷ Communication de la Commission: «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité» (COM/2011/743 final). Ces partenariats constituent les cadres de coopération bilatérale les plus élaborés dans le domaine de la migration. Ils offrent un encadrement politique permettant un dialogue et une coopération exhaustifs, renforcés et sur mesure avec les pays partenaires, et sont assortis d'un ensemble d'objectifs et d'engagements ainsi que d'un train de mesures de soutien spécifiques proposé par l'UE et par les États membres intéressés. Ils comprennent la négociation d'accords relatifs à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas et à la réadmission.

⁴⁸ COM(2013) 547 final.

les problèmes de manière efficace et durable à long terme, la coopération européenne en matière de migration doit être plus ambitieuse.

Les initiatives que prévoit l'agenda seront déterminantes pour concevoir une politique migratoire européenne efficace et équilibrée. Dans le cadre des traités et de leurs protocoles pertinents, la Commission lancera des réflexions parallèles sur un certain nombre de domaines:

1. *L'application intégrale du régime d'asile européen commun*: les traités de l'UE poursuivent l'objectif d'un statut uniforme d'asile, valable dans toute l'Union. La Commission entend lancer un vaste débat sur les prochaines étapes du développement du régime d'asile européen commun, qui s'étendra à des questions telles que la possibilité d'instaurer un code commun du droit d'asile et la reconnaissance mutuelle, entre États membres, des décisions en matière d'asile⁴⁹. Ce débat sera également l'occasion d'entamer une réflexion à plus long terme en vue d'adopter une procédure unique de prise de décision visant à garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans toute l'Europe.
2. *Une gestion partagée de la frontière européenne*: l'intensification des mesures en Méditerranée décidée par les États membres démontre que la gestion des frontières extérieures relève de plus en plus d'une responsabilité partagée. Cette réalité permet d'envisager, outre la création d'un système européen de gardes-frontières,⁵⁰ une nouvelle approche des fonctions exercées par les gardes-côtes dans l'UE, fondée sur des initiatives telles que le partage des moyens, les exercices conjoints et le double usage, à savoir militaire et civil, des ressources, ainsi que l'éventualité d'évoluer vers l'institution d'un corps européen de gardes-côtes.
3. *Un nouveau modèle de migration légale*: les traités de l'UE réservent aux États membres la décision finale en matière d'admission des migrants économiques. Néanmoins, l'UE se doit de rechercher les moyens de concilier cette limite avec les besoins collectifs de son économie. La Commission examinera en particulier la possibilité de mettre au point, avec les États membres, un «système de manifestation d'intérêt». Il s'agirait d'opérer, au moyen de critères vérifiables, une première sélection des migrants potentiels, les employeurs étant invités à établir un ordre de priorité parmi les candidats faisant partie d'une liste, la migration ne pouvant avoir lieu qu'après une offre d'emploi au migrant concerné. Cette procédure permettrait de créer un «pool européen» de migrants qualifiés, accessible tant aux employeurs qu'aux autorités des États membres. La procédure de sélection et d'admission resterait toutefois nationale et serait fondée sur les besoins réels du marché de l'emploi des États membres concernés.

⁴⁹ La reconnaissance mutuelle des décisions positives en matière d'asile consiste, pour les États membres, à reconnaître les décisions positives en la matière prises par d'autres États membres.

⁵⁰ Étude de faisabilité portant sur la création d'un système européen de gardes frontières (*Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards*) (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), actuellement en cours et concernant l'avenir de Frontex.

ANNEXE

Programmes européens de relocalisation et de réinstallation

Relocalisation

«Relocalisation»: répartition entre les États membres de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

Sur la base d'une clé de répartition, la Commission proposera, pour la fin du mois de mai, le déclenchement du système de réaction aux situations d'urgence visé à l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et instaurera **un mécanisme européen temporaire de relocalisation** à l'intention des demandeurs d'asile ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

Cette **clé de répartition** sera établie sur la base de **critères objectifs, quantifiables et vérifiables tenant compte de la capacité des États membres à absorber et à intégrer les réfugiés**, et assortis de facteurs de pondération appropriés reflétant leur importance relative (voir le tableau 1 ci-dessous). Cette clé sera fondée sur les éléments suivants⁵¹:

- a) la taille de la population (40 %) car de cette taille dépend la capacité d'absorption d'un certain nombre de réfugiés;
- b) le PIB total⁵² (40 %) car il représente la richesse d'un pays en valeur absolue et constitue donc une indication de la capacité d'une économie à absorber et à intégrer des réfugiés;
- c) le nombre moyen de demandes d'asile spontanées et le nombre de réfugiés réinstallés par tranche de 1 million d'habitants au cours de la période 2010-2014 (10 %), dans la mesure où ces données reflètent les efforts déployés par les États membres au cours des dernières années;
- d) le taux de chômage (10 %) en tant qu'indicateur de la capacité d'intégration des réfugiés.

Le nombre réel de réfugiés appelés à être relocalisés dans chaque État membre dépendra du nombre total de personnes à relocaliser et sera inclus dans la proposition législative.

L'État membre d'accueil sera responsable de l'examen des demandes d'asile conformément aux règles et aux garanties en vigueur.

L'application de la clé de répartition de base tiendra compte des situations de crise spécifiques. Les États membres au départ desquels les réfugiés seront relocalisés ne devraient pas être pris en considération comme pays de destination des relocalisations. La proposition tiendra compte de la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, conformément aux protocoles aux traités respectifs.

Réinstallation

«Réinstallation»: le transfert de personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale, d'un pays tiers vers un État membre où elles seront admises et se

⁵¹ Compte étant tenu des débats antérieurs menés dans le cadre du Forum sur la réinstallation et la relocalisation.

⁵² le PIB par habitant ne doit pas être retenu puisque les considérations par habitant sont déjà prises en compte dans les critères concernant la taille de la population.

verront octroyer un droit de séjour et tous autres droits comparables à ceux accordés au bénéficiaire d'une protection internationale, sur proposition du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés et en accord avec le pays de réinstallation.

La Commission adoptera, d'ici la fin du mois de mai, une recommandation relative à un **programme européen de réinstallation**.

Ce programme concernera tous les États membres. Les États associés seront invités à prendre part à ce processus. Chaque État membre se verra allouer une part du nombre total des places proposées à des fins de réinstallation, selon la **clé de répartition** mentionnée plus haut pour le mécanisme de relocalisation (*voir le tableau 2 ci-dessous*).

Le programme prendra la forme d'un **engagement européen unique** portant sur **20 000** places à des fins de réinstallation.

La **Commission contribuera à ce programme** à concurrence de 50 millions d'EUR supplémentaires pour 2015 et 2016.

Parmi les **régions prioritaires en matière de réinstallation** figureront notamment l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique, et en particulier les pays dans lesquels la mise en œuvre des programmes régionaux de développement et de protection est en cours. Ces programmes devraient être étroitement reliés au programme de réinstallation.

Il sera fait appel à la **coopération du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés** (UNHCR) et d'autres organisations compétentes pour appuyer la mise en œuvre de ce processus, conformément à la pratique actuelle (identification, présentation, transfert, etc.). La **participation** concrète **du Bureau européen d'appui en matière d'asile** à ce programme peut également être envisagée. Chaque État membre conservera la responsabilité des décisions d'admission.

La Commission est consciente du **risque de mouvements secondaires spontanés** de personnes réinstallées. Afin de prévenir ce risque, la réinstallation sera subordonnée à l'engagement de la personne réinstallée à rester dans l'État de réinstallation pendant au moins 5 ans; elle sera informée des conséquences d'un déplacement ultérieur au sein de l'Union et de l'impossibilité pour elle d'acquérir un statut légal dans un autre État membre, ou d'y obtenir l'accès aux droits sociaux. Le droit de l'UE prévoit déjà l'identification précoce et le retour des personnes qui ne respectent pas cet engagement. La Commission, en coopération avec les États membres et les agences concernées, continuera à développer des outils pour l'application pratique de ces mesures.

Tableau 1 Programme européen de relocalisation

| États membres ^{53 54} | Clé |
|--------------------------------|---------|
| Autriche | 2,62 % |
| Belgique | 2,91 % |
| Bulgarie | 1,25 % |
| Croatie | 1,73 % |
| Chypre | 0,39 % |
| République tchèque | 2,98 % |
| Estonie | 1,76 % |
| Finlande | 1,72 % |
| France | 14,17 % |
| Allemagne | 18,42 % |
| Grèce | 1,90 % |
| Hongrie | 1,79 % |
| Italie | 11,84 % |
| Lettonie | 1,21 % |
| Lituanie | 1,16 % |
| Luxembourg | 0,85 % |
| Malte | 0,69 % |
| Pays-Bas | 4,35 % |
| Pologne | 5,64 % |
| Portugal | 3,89 % |
| Roumanie | 3,75 % |
| Slovaquie | 1,78 % |
| Slovénie | 1,15 % |
| Espagne | 9,10 % |
| Suède | 2,92 % |

⁵³ La politique commune de l'Union en matière d'asile, d'immigration, de visas et de contrôle aux frontières extérieures repose sur le titre V (Espace de liberté, de sécurité et de justice) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu des protocoles 21 et 22 aux traités, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées en application du titre V du TFUE. Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent notifier au Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation d'une proposition ou d'une initiative, ou à tout moment après l'adoption de celle-ci, leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée. Le Danemark peut à tout moment, conformément à ses exigences constitutionnelles, notifier aux autres États membres son souhait d'appliquer intégralement toutes les mesures pertinentes adoptées conformément au titre V du TFUE. Si le Royaume-Uni et l'Irlande décident d'exercer leur droit d'option respectif au programme de relocalisation, le pourcentage de contribution de chaque État membre sera adaptée en conséquence. Si le Danemark et les États associés décident, à titre volontaire, de participer au programme de relocalisation, la part de la contribution de chaque État membre sera également adaptée en conséquence.

⁵⁴ Les pourcentages indiqués dans la clé de répartition seront adaptés de manière à tenir compte de la situation de crise spécifique traitée par le programme de relocalisation d'urgence au titre de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE. Les États membres à partir desquels la relocalisation sera effectuée ne devraient pas être pris en considération pour l'accueil de personnes relocalisées.

Les calculs sont fondés sur les informations statistiques fournies par Eurostat (consulté le 8 avril 2015).

Tableau 2 Programme européen de réinstallation

| États membres ⁵⁵ | Clé | Allocation totale sur la base de 20 000 personnes |
|----------------------------------|----------------|---|
| Autriche | 2,22 % | 444 |
| Belgique | 2,45 % | 490 |
| Bulgarie | 1,08 % | 216 |
| Croatie | 1,58 % | 315 |
| Chypre | 0,34 % | 69 |
| République tchèque | 2,63 % | 525 |
| <i>Danemark</i> ⁵⁶ | <i>1,73 %</i> | <i>345</i> |
| Estonie | 1,63 % | 326 |
| Finlande | 1,46 % | 293 |
| France | 11,87 % | 2375 |
| Allemagne | 15,43 % | 3086 |
| Grèce | 1,61 % | 323 |
| Hongrie | 1,53 % | 307 |
| <i>Irlande</i> ⁵⁶ | <i>1,36 %</i> | <i>272</i> |
| Italie | 9,94 % | 1989 |
| Lettonie | 1,10 % | 220 |
| Lituanie | 1,03 % | 207 |
| Luxembourg | 0,74 % | 147 |
| Malte | 0,60 % | 121 |
| Pays-Bas | 3,66 % | 732 |
| Pologne | 4,81 % | 962 |
| Portugal | 3,52 % | 704 |
| Roumanie | 3,29 % | 657 |
| Slovaquie | 1,60 % | 319 |
| Slovénie | 1,03 % | 207 |
| Espagne | 7,75 % | 1549 |
| Suède | 2,46 % | 491 |
| <i>Royaume-Uni</i> ⁵⁶ | <i>11,54 %</i> | <i>2309</i> |

Les calculs sont fondés sur les informations statistiques fournies par Eurostat (consulté le 8 avril 2015).

⁵⁵ Si les États associés décident de participer au programme de réinstallation, la clé et l'allocation totale seront modifiées en conséquence.

⁵⁶ Bien que la proposition de programme de réinstallation prenne la forme d'une recommandation, la politique commune de l'Union en matière de migration est fondée sur le titre V du TFUE. Par conséquent, les aspects spécifiques visés dans la note de bas de page 3, concernant les protocoles n° 21 et n° 22 aux traités sur la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, seront pris en considération.

Les calculs des pourcentages ont été effectués à cinq décimales et arrondis à la deuxième décimale pour leur présentation dans le tableau; les allocations ont été calculées sur la base des nombres complets à la cinquième décimale.