



Bruxelles, le 6.3.2019
COM(2019) 126 final

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

**Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de
migration**

I. INTRODUCTION

Ces quatre dernières années, l'UE a consenti un effort sans précédent pour s'attaquer au problème de la migration, ce qui a contribué à réduire le nombre d'arrivées irrégulières jusqu'à atteindre le niveau le plus bas en cinq ans. Elle a offert sa protection et son aide à des millions de personnes, sauvant ainsi des vies en mer et améliorant les conditions de vie et les moyens de subsistance des migrants. Elle a aidé les États membres de l'UE situés aux frontières extérieures à faire face à des arrivées massives et a financé dans l'UE de nombreux projets favorisant l'intégration des réfugiés et d'autres ressortissants de pays tiers en séjour régulier. Elle a contribué à prévenir la migration irrégulière, notamment en luttant contre les réseaux de passeurs et contre la traite des êtres humains. Elle a travaillé avec des partenaires dans le monde entier en vue de lutter contre les causes profondes de la migration et de promouvoir une gestion ordonnée des flux migratoires, y compris de la réadmission des migrants en situation irrégulière dans l'UE. Elle a œuvré à la création de voies d'entrée légale en lieu et place des voies périlleuses empruntées par les passeurs. À cet égard, les travaux relatifs à tous les domaines d'action de l'agenda européen en matière de migration 2015¹ ont progressé, dans le cadre d'une approche globale.

Progrès clés enregistrés dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration

- En 2018, quelque 150 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'UE ont été détectés, soit 25 % de moins qu'en 2017. Ce chiffre, le plus bas observé en cinq ans, est inférieur de plus de 90 % à celui enregistré en 2015, année au cours de laquelle la crise migratoire a atteint son niveau record.
- Depuis 2015, l'action de l'UE a contribué à la réalisation de près de 730 000 sauvetages en mer.
- Des millions de demandeurs d'asile, de réfugiés et de personnes déplacées dans leur pays ont bénéficié de programmes financés par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique²: plus de 5,3 millions de personnes vulnérables ont reçu un soutien de base, près d'un million ont été touchées par des campagnes de communication et plus de 60 000 aidées pour leur réintégration une fois de retour au pays.
- Depuis début 2017, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique a également joué un rôle essentiel dans le retour humanitaire volontaire de plus de 37 000 migrants vulnérables depuis la Libye vers leur pays d'origine.
- Les réseaux criminels spécialisés dans le trafic de migrants ont été dans la ligne de mire de l'action menée par l'UE: rien qu'en 2018, le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants a joué un rôle clé dans plus d'une centaine d'affaires de trafic de migrants hautement prioritaires. Des équipes communes d'enquête combattent le trafic de migrants dans des pays tels que le Niger.
- 34 710 personnes ayant besoin d'une protection internationale ont été relocalisées depuis l'Italie et la Grèce.
- Depuis 2015, plus de 50 000 personnes nécessitant une protection internationale ont été

¹ COM(2015) 240 final du 13.5.2015.

² En plus de l'aide apportée dans le cadre des programmes de développement existants de l'UE.

réinstallées dans l'UE.

- Plus de 140 000 000 EUR ont été fournis au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» à l'appui de mesures en faveur de l'intégration et de la migration légale entre 2015 et 2017³.
- Des accords de réadmission officiels ou des dispositions pratiques en matière de retour et de réadmission existent à présent avec 23 pays d'origine et de transit.
- Parallèlement, plus de 80 % de l'aide humanitaire apportée par l'UE en 2018 a répondu aux besoins des personnes déplacées de force⁴.

Cette action doit se poursuivre. La diminution du nombre d'arrivées irrégulières ne constitue nullement une garantie pour l'avenir, si l'on tient compte de la poursuite probable de la pression migratoire. S'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière est inévitablement un projet à long terme, l'augmentation récente des arrivées irrégulières en Méditerranée occidentale ayant montré que la situation demeure instable et que les passeurs sont toujours à l'affût de nouvelles possibilités. Les grands problèmes ne sont toujours pas résolus: nous devons mettre en place un régime d'asile adapté, qui garantisse la solidarité tout en réduisant les mouvements secondaires; nous devons augmenter le nombre de retours en prenant des mesures à la fois dans les États membres et avec les pays tiers; nous devons être mieux préparés à nos frontières extérieures; nous devons lutter contre les nouvelles stratégies mises sur pied par les passeurs; et nous devons continuer à mettre en place des voies de migration légale sûres et ordonnées pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale et pour les migrants légaux. La gestion de la migration passe par un effort de l'UE à la fois concerté, soutenu et de longue haleine, fondé sur les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités. Il est essentiel de continuer à privilégier les structures durables et un cadre juridique efficace et viable à long terme plutôt que les solutions ponctuelles. Ces objectifs peuvent être atteints en s'appuyant sur quatre années de travaux conjoints⁵.

À chaque fois que l'UE et ses États membres ont agi à l'unisson, l'approfondissement de la coopération avec les principaux pays partenaires, tels que la Turquie ou le Niger, a débouché sur une réduction sensible du nombre d'arrivées irrégulières. L'action conjointe s'est révélée payante en ce qu'elle a permis de lutter contre le trafic de migrants, de trouver d'autres voies d'entrée légales et de conclure six nouveaux accords de réadmission avec les principaux pays d'origine. La coopération avec l'Afrique et l'Union africaine a atteint de nouveaux paliers.

Toutes ces initiatives portent déjà leurs fruits et peuvent en porter davantage encore. Il est impératif de continuer à mettre en œuvre l'approche globale définie dans le cadre des quatre piliers de l'agenda européen en matière de migration et de mettre en place un cadre durable.

³ Les États membres soumettent actuellement leurs rapports de mise en œuvre couvrant les actions menées en 2018. Nombre de réfugiés et de migrants en situation régulière ont également bénéficié de programmes d'intégration au titre du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional.

⁴ Les personnes déplacées de force comprennent les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Un soutien est également fourni à leurs communautés d'accueil. L'aide humanitaire de l'UE est fournie dans le respect des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

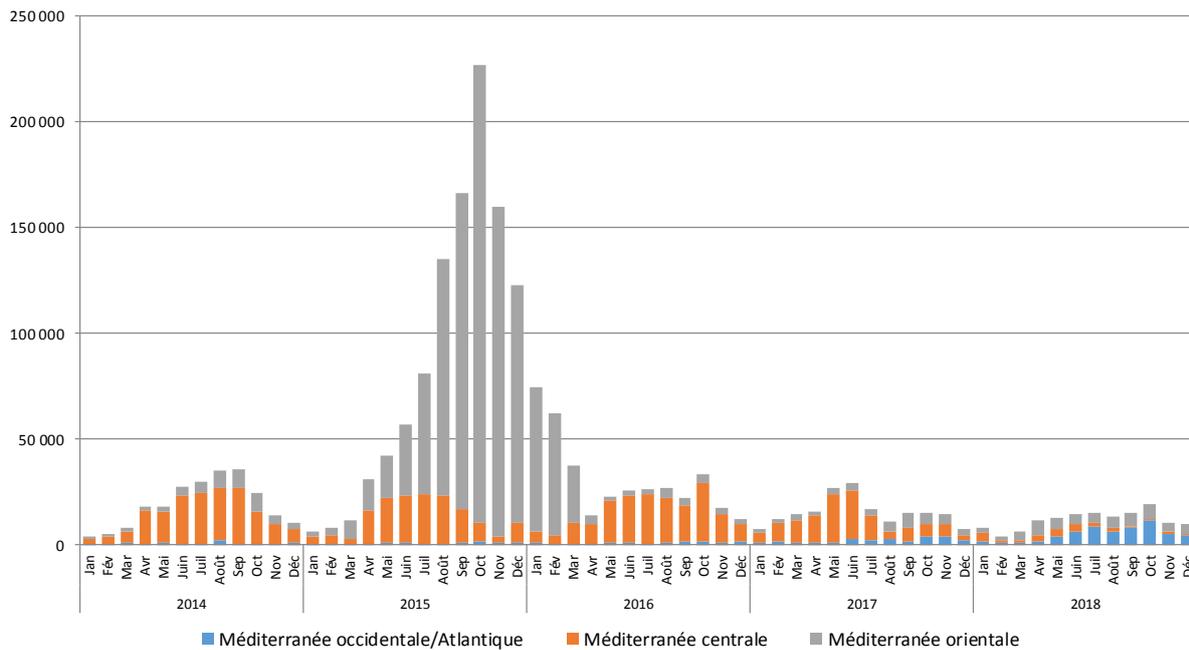
⁵ Ces travaux englobent un soutien financier de 13 000 000 000 EUR provenant directement et exclusivement du budget de l'UE, ainsi que des actions réalisées au titre du Fonds fiduciaire de l'UE et de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie.

II. QUELLE EST LA SITUATION AUJOURD'HUI?

Arrivées irrégulières

La situation actuelle se caractérise par la poursuite d'une forte diminution du nombre d'arrivées irrégulières depuis le pic enregistré en 2015⁶. Certaines tendances se sont toutefois poursuivies en 2018 et début 2019 et montrent qu'il est nécessaire de continuer l'action entreprise et de faire preuve de réactivité face à des circonstances changeantes.

Franchissements irréguliers des frontières le long des trois principales routes migratoires



- Sur la route de la *Méditerranée occidentale/de l'Atlantique*, les arrivées ont augmenté l'an dernier et demeurent très nombreuses. En 2018, le nombre total d'arrivées en Espagne (près de 65 000 personnes) a connu une hausse de 131 % par rapport à 2017, et cette tendance se poursuit en 2019⁷. En 2018, les Marocains ont été la nationalité représentant le plus fort contingent d'arrivants en Espagne (un cinquième des franchissements), suivis par les ressortissants d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Mali, Côte d'Ivoire et Gambie), ainsi que par les Algériens.
- En *Méditerranée centrale*, le nombre d'arrivées irrégulières est resté peu élevé. Globalement, en 2018, le nombre d'arrivées irrégulières en Italie a chuté de 80 % par rapport à 2017 et cette tendance à la baisse se poursuit en 2019 jusqu'à atteindre des niveaux d'avant la crise. La Libye a encore représenté plus de la moitié des départs en 2018, les garde-côtes libyens ayant continué d'intercepter ou de sauver un grand nombre de personnes en mer, environ 15 000, dont essentiellement des Soudanais (14 %), des Nigériens (12 %) et des Érythréens (12 %)⁸. La Tunisie a pris de plus en plus d'importance en tant que pays de départ (essentiellement de Tunisiens) vers l'Italie,

⁶ Tous les chiffres proviennent de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, sauf indication contraire.

⁷ Chiffres des autorités espagnoles.

⁸ Données du HCR, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

tandis que, au cours du second semestre 2018, Malte a constaté une augmentation des arrivées sur son territoire.

- En *Méditerranée orientale*, le nombre d'arrivées s'est accru en 2018, tandis qu'en Grèce, les arrivées en 2019 sont désormais plus de 30 % supérieures à ce qu'elles étaient il y a un an. Cette tendance exerce une pression continue, non seulement sur les îles de la mer Égée, mais aussi sur la frontière terrestre gréco-turque, étant donné que le nombre de retours vers la Turquie est bien trop faible pour atténuer cette pression et lutter contre le modèle économique des passeurs⁹. Les Afghans représentent jusqu'ici la nationalité la plus importante parmi les arrivants sur les îles en 2018 et 2019, tandis que les Turcs sont les plus nombreux à être entrés dans l'UE par la frontière terrestre. On a également constaté une augmentation des arrivées à Chypre, tant par la voie maritime que par la voie terrestre, en pénétrant dans la partie de l'île contrôlée par le gouvernement.

En 2018, on a également observé une forte augmentation des déplacements irréguliers au sein des *Balkans occidentaux*, même si leur nombre a diminué à la fin de l'année avec l'arrivée de l'hiver. Les arrivées irrégulières ont été quatre fois plus nombreuses en 2018 qu'en 2017, la principale route empruntée dans la région étant celle reliant la Serbie à la Bosnie-Herzégovine. Quelque 24 000 arrivées irrégulières en Bosnie-Herzégovine ont été enregistrées en 2018 et environ 5 000 migrants étaient présents dans le pays à la fin de l'année. Toutefois, l'intensité des arrivées le long de la route a diminué après l'abolition, par la Serbie, de l'exemption d'obligation de visa pour les citoyens iraniens, le 17 octobre 2018. L'augmentation du nombre d'arrivées de ressortissants indiens due au régime d'exemption de visa pratiqué par la Serbie à leur égard fait actuellement l'objet d'un suivi.

Alors que le nombre de décès en mer Méditerranée continue de décroître depuis 2016, grâce aux efforts des États membres de l'UE et d'autres partenaires, le modèle économique des passeurs continue de faire des victimes lors des traversées. Près de 2 300 personnes sont mortes en 2018, contre plus de 3 100 en 2017, tandis que plus de 220 personnes ont à ce jour perdu la vie en 2019¹⁰.

Asile

En 2018, quelque 634 700 demandes de protection internationale ont été adressées aux États membres de l'UE et aux pays associés à l'espace Schengen. C'est 10 % de moins qu'en 2017, ce qui veut dire que leur nombre est de nouveau comparable aux niveaux de 2014¹¹. En 2018, les principaux pays d'accueil ont été l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne (72 % de l'ensemble des demandes adressées aux États membres de l'UE et aux pays associés à l'espace Schengen)¹². À l'instar de 2017, les principaux pays d'origine ont été la Syrie, l'Afghanistan et l'Iraq. Une augmentation considérable du nombre de demandes de migrants venant de pays bénéficiant d'une exemption de visa Schengen a également été constatée, et en particulier du Venezuela, de la Géorgie et de la Colombie.

En 2018, la consultation des dossiers d'empreintes stockés dans la base de données Eurodac a donné plus de 400 000 réponses positives concernant des déplacements de personnes vers le

⁹ Depuis le 21 mars 2016, 1 836 migrants sont retournés en Turquie depuis la Grèce, en application de la déclaration UE-Turquie, et 601 autres au titre du protocole bilatéral Grèce-Turquie.

¹⁰ Données de l'Organisation internationale pour les migrations.

¹¹ Données préliminaires du Bureau européen d'appui en matière d'asile pour 2018.

¹² L'Allemagne reste le premier pays de destination, en dépit d'une réduction d'un cinquième des demandes, tandis que la France et l'Espagne ont vu les demandes les concernant fortement augmenter.

territoire d'un autre État membre¹³. La France et l'Allemagne sont les deux pays ayant enregistré le plus grand nombre de réponses positives (ce qui indique qu'il s'agit des deux principaux pays de destination des mouvements secondaires), tandis que l'Italie et la Grèce sont les deux États membres au nombre de dossiers existants le plus élevé (ce qui indique qu'il s'agit des deux principaux pays dits «de première entrée»)¹⁴.

III. ACTION IMMÉDIATE

Route de la Méditerranée occidentale: coopération avec le Maroc

Étant donné que l'Espagne est désormais le premier point d'entrée pour les franchissements irréguliers, il convient que l'UE donne la priorité absolue à l'adoption de mesures visant à lutter contre la migration le long de la route de la Méditerranée occidentale. L'UE a jeté les bases d'un partenariat étroit avec le Maroc. Fin 2018, elle a approuvé l'octroi d'une enveloppe de 140 000 000 EUR à l'appui de la gestion des frontières et du soutien budgétaire¹⁵. Le Maroc a déjà œuvré au renforcement des contrôles à ses frontières et empêché un grand nombre de départs¹⁶. Ces mesures de l'UE soutiendront ce processus. Les premiers versements ont été effectués et des appels d'offres lancés pour l'acquisition d'équipements indispensables: les derniers contrats y afférents seront signés d'ici avril et la mise en œuvre sur le terrain devra être poursuivie. Cela s'inscrira aussi en complément de la mise en œuvre de l'aide d'urgence de 36 000 000 EUR convenue en 2018 pour aider l'Espagne à sa frontière méridionale. L'UE soutient aussi l'Espagne à travers l'opération Indalo. La Commission est disposée à fournir à l'Espagne tout le soutien financier et technique dont elle a besoin pour gérer les arrivées.

Plus généralement, l'UE s'emploie à encore renforcer ses relations avec le Maroc afin de forger un partenariat plus étroit, plus approfondi et plus ambitieux. Mobilité et migration joueront un rôle important, grâce à un mélange d'appui financier, de contacts resserrés entre experts et de coopération opérationnelle plus étroite, y compris avec le soutien de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Cela devrait aussi s'étendre à la reprise des négociations sur la réadmission, l'assouplissement des formalités de délivrance des visas et la migration légale. S'attaquer aux flux migratoires et aux routes empruntées par les passeurs pour se rendre au Maroc depuis les pays qui le jouxtent devrait aussi faire partie de cette coopération renforcée.

Tout en apportant un soutien direct au Maroc, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique¹⁷ s'attache à renforcer la coopération tout au long de la route de la Méditerranée occidentale. Un nouveau programme de coopération transfrontière, d'un montant de

¹³ Par «réponse positive», on entend l'existence d'une ou de plusieurs concordances constatées en comparant les données dactyloscopiques enregistrées dans la banque de données et celles transmises par un État membre. Le nombre de réponses positives ne correspond pas au nombre de personnes.

¹⁴ Les pays ayant enregistré le nombre le plus élevé de séjours irréguliers de demandeurs d'asile précédemment enregistrés dans un autre État membre étaient principalement la Belgique et l'Allemagne.

¹⁵ 14 500 000 EUR supplémentaires ont été affectés à l'amélioration de la gouvernance de la migration au niveau régional concernant les migrants, les personnes ayant fait l'objet d'une mesure de retour et les Marocains vivant à l'étranger. Le montant total des programmes en cours s'élève à 232 000 000 EUR.

¹⁶ D'après les données de l'application de transmission d'informations sur les opérations conjointes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [Joint Operations Reporting Application (JORA)], les autorités marocaines ont empêché, en 2018, près de 15 000 migrants en situation irrégulière de quitter le Maroc par la mer. Les autorités marocaines mènent aussi des actions terrestres préventives. Le ministre marocain de l'intérieur estime que 88 761 départs de migrants du Maroc ont été empêchés en 2018.

¹⁷ C(2015) 7293 final du 20.10.2015.

8 600 000 EUR, renforce actuellement la gouvernance coordonnée de la migration entre le Maroc, le Sénégal, le Mali et la Côte d'Ivoire, à l'appui d'une intensification des dialogues régionaux sur la migration. Un programme spécifique de soutien budgétaire en faveur de la Mauritanie a été approuvé fin 2018 en vue de soutenir la stratégie nationale de développement, un accent particulier étant mis sur la protection des migrants et la sécurité maritime¹⁸. Le volet «Afrique du Nord» du Fonds fiduciaire devrait bientôt être réapprovisionné à hauteur de 120 000 000 EUR à partir du budget de l'UE¹⁹. Il manquerait, toutefois, pour 2019 jusqu'à 86 000 000 EUR pour mener à bien les actions actuellement en préparation (dont des compléments essentiels pour des programmes en cours en Libye et au Maroc). Les contributions des États membres seront nécessaires pour garantir la poursuite de cette action.

Route de la Méditerranée centrale: améliorer les conditions en Libye

Il est particulièrement urgent d'aider les personnes bloquées en Libye. Afin de garantir des conditions plus humaines, il nous faut rechercher d'autres solutions que la rétention, une gestion plus ordonnée et plus transparente des migrants et des réfugiés en Libye et une aide permettant aux personnes de regagner en toute sécurité leur pays d'origine ou de trouver une protection en Europe ou ailleurs dans le monde. Une priorité particulière doit être accordée aux personnes vulnérables et à celles placées dans des centres de rétention: on estime que 6 200 migrants se trouvent actuellement en Libye dans des centres de rétention contrôlés par le gouvernement d'entente nationale²⁰.

Vu les contraintes générées par la situation sécuritaire actuelle, c'est ce sur quoi porte l'action avec le HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) et l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi qu'avec le groupe de travail trilatéral mis en place par l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations unies. Cette coopération a déjà conduit plus de 37 000 personnes à regagner leur domicile au moyen de programmes d'aide aux retours volontaires, près de 2 500 personnes ayant par ailleurs été évacuées de la Libye vers le Niger au moyen du mécanisme de transit d'urgence du HCR²¹. Plus de 1 200 d'entre elles ont d'ores et déjà été réinstallées et la prochaine étape importante pour les États membres sera la réinstallation de celles qui attendent toujours au Niger. Le groupe de travail continuera d'insister auprès des autorités libyennes pour qu'elles lui facilitent la tâche, notamment en exigeant moins de visas de sortie et de taxes d'atterrissage.

Davantage doit être fait pour améliorer les conditions épouvantables auxquelles font face de nombreux migrants et réfugiés. Depuis 2016, le Fonds fiduciaire a alloué près de 135 000 000 EUR à la protection des migrants en Libye et il convient de poursuivre cet effort. L'action porte notamment sur une aide lors du débarquement, l'enregistrement et la traçabilité des personnes débarquées. Des projets sont en cours pour améliorer les procédures et les conditions, en premier lieu à ce stade crucial, puis à l'issue du transfert vers des centres de rétention. En décembre 2018, les autorités libyennes ont également autorisé l'ouverture d'une

¹⁸ Cela s'inscrit en complément des programmes existants, financés par l'UE, d'appui à la gouvernance de la migration, de gestion des frontières, de lutte contre les trafics et les réseaux criminels et de lutte contre le terrorisme.

¹⁹ Ce point sera examiné lors de la prochaine réunion du comité de l'instrument européen de voisinage, en avril 2019.

²⁰ Estimation du HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) et de l'Organisation internationale pour les migrations.

²¹ Avec réinstallations ultérieures en Belgique, au Canada, en Finlande, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis. D'autres évacuations du HCR vers l'Italie et un centre de transit d'urgence en Roumanie portent le total à 3 175 personnes.

installation du HCR pour le regroupement et le départ, qui doit servir de plateforme pour aider les réfugiés et les demandeurs d'asile à être évacués rapidement. Ce pourrait être également une solution temporaire pour les mineurs non accompagnés et d'autres groupes vulnérables. L'UE continuera d'exercer une pression pour garantir aux organisations humanitaires et aux agences des Nations unies un accès régulier et sans entraves, pour améliorer les conditions dans les centres de rétention, pour proposer d'autres solutions que la rétention et, enfin, pour mettre un terme au système actuel de rétention.

Seule une faible proportion des migrants en Libye étant détenus dans des centres contrôlés par le gouvernement, le soutien aux communautés locales est essentiel. Les soins de santé, la scolarisation et les infrastructures sociales de base sont tous financés par des programmes de l'UE. En 2018, quatre nouveaux programmes, d'un montant total de 156 000 000 EUR, ont été approuvés en Libye dans le cadre du Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique.

Près de 90 000 réfugiés et migrants vulnérables ont bénéficié d'une assistance médicale, sous la forme de soins de santé primaires et spécialisés, de consultations médicales et de contrôles sanitaires. L'action est amenée à s'intensifier, la priorité étant donnée aux retours volontaires assistés, à l'accélération des évacuations des mineurs et autres personnes vulnérables, à l'amélioration des conditions de rétention et à la promotion de solutions de remplacement par rapport à la rétention. Parallèlement, l'aide humanitaire de l'UE en Libye est parvenue à quelque 700 000 victimes du conflit parmi les plus vulnérables, y compris à des personnes déplacées dans leur propre pays.

Méditerranée orientale: améliorer les conditions en Grèce

La détermination continue à mettre en œuvre la déclaration UE-Turquie et l'important soutien financier et opérationnel fourni par l'UE depuis 2015 ont largement contribué à alléger la pression qui s'exerce sur les îles grecques²². Des mesures supplémentaires sont en cours. Les autorités grecques ont pris un certain nombre de mesures pour accélérer le traitement des demandes d'asile, notamment en engageant des médecins supplémentaires pour réaliser les évaluations de vulnérabilité, en déployant des unités mobiles du service d'asile et en augmentant le nombre de comités d'appel. Des projets pilotes sont actuellement menés pour essayer de trouver d'autres manières d'améliorer l'organisation du traitement des demandes d'asile. L'objectif est d'augmenter le nombre de retours effectifs, notamment dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, et d'améliorer les conditions en réduisant la surpopulation dans les îles.

Toutefois, pour résoudre les nombreux problèmes restants, il sera indispensable que le gouvernement grec fasse preuve d'un sens des responsabilités fort et d'une résolution ferme. L'UE continuera d'épauler la Grèce par un appui financier²³ et les agences de l'UE continueront de mettre leur expertise à disposition. Il est aussi primordial que les États

²² Dernièrement, le soutien apporté a concerné, entre autres, un renforcement des services d'interprétation, une extension de la capacité d'accueil et un déploiement de médecins militaires, ainsi que l'adoption de la planification financière pour 2019 afin d'offrir des conditions d'accueil adéquates et de garantir le soutien sur le continent (voir la note suivante).

²³ L'aide la plus récente, accordée en décembre 2018, comportait un montant de 190 000 000 EUR en faveur du programme d'aide d'urgence à l'intégration et à l'hébergement (ESTIA) géré par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et un montant de 61 000 000 EUR destiné à la poursuite du programme de soutien sur le terrain dans les installations d'accueil sur le continent, géré par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et par le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef). En mars 2019, l'instrument d'aide d'urgence arrivera à son terme. La poursuite des principaux projets mis en œuvre en Grèce en 2019 est financée par d'autres sources de financement de l'UE.

membres continuent d'apporter un soutien suffisant aux travaux des agences de l'UE. Des actions urgentes et coordonnées menées par les autorités grecques sont nécessaires pour parvenir à:

- des procédures d'asile plus efficaces permettant un traitement plus rapide des demandes d'asile;
- une augmentation des retours en s'appuyant au maximum sur les programmes d'aide aux retours volontaires, soutenus par les programmes de réintégration. Lorsque des retours forcés sont nécessaires, des installations appropriées de rétention préalable à l'éloignement doivent être disponibles et répondre aux normes applicables en matière de droits de l'homme. Ceci requiert des procédures opérationnelles efficaces donnant la priorité aux groupes clés à toutes les étapes du processus²⁴;
- un cadre réglementaire et administratif capable de garantir la gestion et le suivi des capacités d'accueil et la fourniture de tous les services utiles;
- la mise à disposition rapide d'au moins 2 000 places dans des hébergements adéquats pour les mineurs non accompagnés, ainsi que la finalisation et la mise en œuvre d'une stratégie nationale globale visant à garantir à ces derniers une protection complète;
- un mécanisme amélioré d'aide à la recherche d'hébergements ouverts pour les demandeurs de protection internationale et les personnes vulnérables, et la coopération entre les autorités compétentes.

Pour ce faire, une stratégie nationale grecque, efficace et durable, pour la gestion des migrations est nécessaire. Cela passe par l'instauration d'une coopération et d'une coordination effectives entre toutes les autorités nationales compétentes, assorties de procédures opérationnelles et de règles communes pour la hiérarchisation des priorités.

Nécessité de dispositions temporaires concernant les débarquements dans l'UE

Au cours de l'été 2018, il est arrivé plusieurs fois que les États membres ne parviennent pas à se mettre d'accord rapidement sur un lieu de débarquement et sur les mesures à prendre ultérieurement. De ce fait, les solutions adoptées ont eu une portée limitée et sont ponctuelles. En janvier 2019, la nécessité de trouver une solution pour le navire de sauvetage *Sea-Watch 3* a été à l'origine d'un effort de coordination particulier entre un certain nombre d'États membres, la Commission et les agences compétentes. Même si, à chaque fois, seul un petit nombre de personnes étaient concernées, cette expérience pratique a fait naître la volonté de trouver un cadre de coopération plus efficace, dans un esprit de solidarité, et peut servir d'inspiration pour les travaux visant à élaborer une approche de l'UE plus systématique et plus coordonnée en ce qui concerne le débarquement, le premier accueil, l'enregistrement et la relocalisation, qui prendrait la forme de dispositions temporaires. Un plan de travail par étapes transparent pourrait être envisagé; il garantirait que l'État membre concerné reçoit de la Commission, des agences de l'UE et d'autres États membres l'aide opérationnelle et effective dont il a besoin.

Si l'achèvement rapide de la réforme législative du régime d'asile européen commun reste une priorité, la Commission a déjà souligné, en décembre 2018²⁵, la valeur de telles

²⁴ Les groupes clés comprennent, entre autres, les personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés, les Syriens et les personnes possédant une nationalité qui fait l'objet d'un faible taux moyen de reconnaissance, selon les statistiques officielles nationales.

²⁵ COM(2018) 798 final du 4.12.2018.

dispositions temporaires, qui constitueraient une approche coordonnée immédiate pour les débarquements et d'autres situations de pression particulière pour l'UE. De telles dispositions impliqueraient de mettre en pratique les principes de solidarité et de responsabilité, en se fondant sur une compréhension mutuelle des intérêts communs et partagés, ce qui permettrait de faire le lien en attendant que la réforme législative soit finalisée et devienne applicable. L'UE serait de fait nettement mieux outillée qu'aujourd'hui pour offrir une solidarité concrète de manière structurée, efficace et flexible, tout en garantissant la prévention effective des mouvements secondaires et des facteurs d'attraction. Pour qu'une telle approche fonctionne, autant d'États membres que possible devraient y participer. Les éléments clés de dispositions temporaires de ce type pourraient être les suivants:

- lorsqu'un État membre est sous pression ou lorsqu'il est nécessaire de contribuer à un débarquement rapide à l'issue d'une opération de sauvetage, l'État membre concerné demande de l'aide;
- en réponse à cette demande, le soutien spécifique que les États membres peuvent fournir au moyen de mesures de solidarité devra être défini. Les mesures de solidarité proposées par les États membres doivent être contrebalancées par le fait que les États membres bénéficiant de l'aide assumeront leur responsabilité en prenant des mesures appropriées pour gérer les arrivées;
- une structure de coordination pour assurer le suivi de ces demandes par les États membres devrait être mise en place et devrait associer les principales parties prenantes, comme la Commission et les agences de l'UE;
- les agences de l'UE sont bien équipées pour fournir l'aide nécessaire, dans les domaines du premier accueil, de l'enregistrement, de la relocalisation et des retours;
- un soutien financier provenant du budget de l'UE sera mis à la disposition des États membres qui procèdent volontairement à des relocalisations et pour soutenir les opérations de retour. Un soutien financier serait également mis à la disposition des États membres sous pression.

Mesures clés immédiates

- La nouvelle aide fournie au **Maroc** par l'UE et l'Espagne devrait viser à réduire le nombre d'arrivées irrégulières en provenance de ce pays et conduire à un renforcement du dialogue avec le Maroc et d'autres pays concernés en vue d'augmenter le nombre de réadmissions effectives de migrants en situation irrégulière dans le cadre d'une approche globale.
- L'UE devrait intensifier l'action menée avec le groupe de travail conjoint de l'Union africaine, de l'Union européenne et des Nations unies pour continuer d'améliorer les **conditions en Libye** et œuvrer à mettre un terme au système actuel des centres de détention, ainsi que pour surmonter les obstacles qui empêchent l'accès des organisations internationales et les retours volontaires de migrants et évacuations de réfugiés; l'enregistrement de manière systématique et dans des cadres interopérables de tous les migrants débarqués et se trouvant en rétention devrait être assuré.
- La **Grèce** devrait mettre en place de toute urgence une stratégie nationale efficace et durable en matière de gestion des migrations afin de remédier aux lacunes restantes, telles que celles concernant les retours et les mineurs non accompagnés, en utilisant au mieux l'important soutien que lui fournit l'UE.
- Un ensemble de **dispositions temporaires** concernant les débarquements devraient être mises en place, auxquelles une masse critique d'États membres serait disposée à participer par des mesures de solidarité.

IV. GESTION DE LA MIGRATION SUR LA BASE DE QUATRE PILIERS

1. S'attaquer aux causes de la migration irrégulière par la collaboration avec les partenaires

Depuis l'adoption du cadre de partenariat pour les migrations, ces dernières sont devenues un élément central dans les relations extérieures de l'UE – les partenariats mondiaux et la coopération à long terme sont déterminants pour en gérer tous les aspects²⁶. Le thème des migrations est solidement intégré dans les relations avec les pays partenaires. Pour approfondir encore la coopération avec les partenaires, une approche globale, concertée et ancrée dans le multilatéralisme est primordiale dans les enceintes bilatérales, régionales et multilatérales.

Lutter contre les causes profondes de la migration

Le Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique a démontré sa valeur ajoutée en tant qu'outil rapide et efficace qui facilite le dialogue politique avec les pays partenaires, applique des approches innovantes et produit des résultats concrets en permettant la mise en commun de fonds et d'expériences provenant d'un large éventail de parties prenantes, notamment les États membres de l'UE. Alors que ses travaux ont débuté en 2016, ses ressources s'élèvent aujourd'hui à plus de 4 200 000 000 EUR et plus de 188 programmes ont été approuvés²⁷. Il importe de poursuivre sur cette lancée. Toutefois, sans contributions nationales supplémentaires, le fonds fiduciaire de l'UE ne sera pas en mesure de financer de nouvelles initiatives ni de compléter les programmes extrêmement précieux qui portent aujourd'hui leurs fruits: comme le volet «Afrique du Nord», le volet «Sahel et lac Tchad» souffre déjà d'un déficit de financement pour 2019. Il demeure également essentiel que la flexibilité et la réactivité que le fonds fiduciaire permet aujourd'hui restent des éléments centraux dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel et que la continuité de l'action soit assurée.

Une aide supplémentaire pour soutenir les moyens de subsistance et les économies en Afrique subsaharienne et dans les pays du voisinage de l'UE sera apportée au titre du plan d'investissement extérieur. Le montant de 1 540 000 000 EUR mobilisé pour les 28 programmes de garantie aujourd'hui approuvés devrait permettre de débloquer jusqu'à 17 500 000 000 EUR d'investissements couvrant des domaines tels que l'accès au financement pour les micro, petites et moyennes entreprises, l'énergie et la connectivité, les villes, l'agriculture et le numérique (y compris la santé en ligne)²⁸. En y ajoutant 94 projets de financement mixte approuvés, d'un montant cumulé de 2 200 000 000 EUR et qui devraient permettre de débloquer 19 500 000 000 EUR, les investissements attendus s'élèvent au total à environ 37 000 000 000 EUR et le plan est en bonne voie pour que soit atteint l'objectif initial, à savoir la mobilisation de 44 000 000 000 EUR, ce qui devrait considérablement renforcer le dynamisme économique.

²⁶ COM(2016) 385 final du 7.6.2016.

²⁷ Projets approuvés par les comités opérationnels pour un montant total de quelque 3 600 000 000 EUR. À ce jour, 393 contrats ont été signés, pour un montant total de plus de 2 600 000 000 EUR.

²⁸ Les montants finaux et la répartition de ces garanties doivent être définis par des accords de garantie qui seront signés par les banques de développement et la Commission européenne.

Lutter contre les réseaux de passeurs

Une action résolue et soutenue est nécessaire, tant au sein de l'UE qu'en dehors, pour démanteler le modèle économique des passeurs et désorganiser les réseaux criminels. C'est ce qu'a rappelé le Conseil européen d'octobre 2018, et ce qui a conduit à l'adoption, en décembre 2018²⁹, d'une série de mesures opérationnelles visant à améliorer la coopération des services répressifs et à compléter le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants³⁰.

La lutte contre les réseaux de passeurs constitue un aspect essentiel de l'action menée par l'UE auprès des pays tiers partenaires. Un nouveau partenariat opérationnel, mené par la France et le Sénégal, sera mis en œuvre au titre du fonds fiduciaire. Au Niger, le travail d'équipes communes d'enquête réunissant les autorités nigériennes, françaises et espagnoles a débouché sur plus de 200 poursuites pénales. Ces mesures doivent maintenant être étendues et une attention particulière portée à la frontière sud de la Libye, à la frontière entre le Niger et l'Algérie et à la frontière entre le Niger et le Nigeria. Par ailleurs, six campagnes d'information et de sensibilisation aux risques que comporte la migration irrégulière ont été lancées cette année en Côte d'Ivoire, au Niger, en Tunisie, au Mali, en Guinée et en Gambie³¹.

Les actions contre les réseaux de passeurs sont soutenues par une infrastructure en développement. Le bureau de centralisation des informations améliore l'état du renseignement d'Europol et le soutien aux autorités répressives. Le projet pilote de cellule de renseignement en matière criminelle intégrée à l'opération SOPHIA assure la liaison et permet l'échange d'informations entre les acteurs civils et militaires. Les opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune menées dans le Sahel sont de plus en plus liées entre elles, afin de produire des effets à l'échelle de la région. Les officiers de liaison européens «Migration» déployés par la Commission dans douze pays partenaires prioritaires³² servent de canaux de communication privilégiés. Le Parlement européen et le Conseil étant parvenus à un accord politique sur la proposition récemment formulée par la Commission³³, la coordination entre les réseaux d'officiers de liaison «Immigration» gérés par les États membres, la Commission et les agences de l'UE sera encore renforcée.

Au sein de l'UE, la coopération opérationnelle entre les États membres est étayée par des journées d'action commune, auxquelles participent des États membres, des pays tiers, des agences de l'UE et des partenaires extérieurs³⁴. En 2018, le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants établi au sein d'Europol a soutenu 39 journées de ce type, qui ont conduit à 607 arrestations, ainsi qu'à 101 affaires pénales prioritaires. Les échanges d'informations restent primordiaux: Eurostat pilote la collecte de données statistiques sur la justice pénale dans le domaine du trafic de migrants, qui présente un intérêt considérable en termes d'analyse et de réaction à l'évolution de la situation.

Retour et réadmission

Remédier au faible taux de retour au départ de l'UE doit rester un objectif prioritaire. Il s'agit d'un maillon essentiel dans la chaîne de gestion des migrations. De faibles taux de retour

²⁹ Document n° 15250/18 du 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final du 27.5.2015.

³¹ Financées par le Fonds «Asile, migration et intégration».

³² Éthiopie, Jordanie, Liban, Mali, Maroc, Niger, Nigeria, Pakistan, Sénégal, Serbie, Soudan, Tunisie.

³³ COM(2018) 303 final du 16.5.2018.

³⁴ Organisées dans le contexte du cycle politique de l'UE/EMPACT (plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles).

sapent la crédibilité du système aux yeux du public et accroissent les incitations à la migration irrégulière et aux mouvements secondaires. Il importe d'agir au sein de l'UE, mais aussi de collaborer avec les pays tiers. Les États membres devraient prendre certaines mesures immédiates pour améliorer leurs procédures internes de retour afin de garantir le retour digne et rapide des personnes qui n'ont pas besoin d'une protection internationale, en s'appuyant sur le plan d'action et les recommandations concrètes présentés par la Commission en 2017³⁵. Ceux-ci montrent comment les instruments juridiques, opérationnels et financiers de l'UE pourraient être mieux utilisés, grâce à des procédures plus rapides, des mesures plus fortes contre les fuites, la mise en œuvre d'une approche pluridisciplinaire par les autorités nationales et une coopération et une coordination renforcées entre les États membres.

L'adoption de telles mesures immédiates par les États membres devrait être accompagnée de mesures supplémentaires prises au niveau de l'UE. Les réformes récemment apportées au système d'information Schengen renforceront considérablement la capacité des États membres à faire appliquer les décisions de retour et les interdictions d'entrée³⁶. Le soutien fourni par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dans le domaine des retours a aussi été considérablement accru, tant par la coopération que par des actions opérationnelles dans des domaines incluant les vols de retour et le rôle des consulats³⁷. Mais cela ne suffit pas. La proposition de la Commission de réformer la directive «retour» devrait constituer la première étape³⁸: l'adoption rapide de cette proposition serait source d'améliorations notables en termes de cohérence et d'efficacité des procédures de retour, tout en préservant les droits fondamentaux et en respectant le principe de *non-refoulement*³⁹.

L'investissement dans le dialogue avec les pays partenaires au cours des quatre dernières années a débouché sur des avancées tangibles. La coopération sur la base des 17 accords de réadmission existants et des six dispositifs pratiques adoptés plus récemment commence à produire des résultats dans les domaines de l'identification, de la fourniture de documents et des retours en bon ordre, avec l'appui d'un soutien opérationnel. Toutefois, pour que ce cadre puisse donner sa pleine mesure – et pour faire face à une possible augmentation des besoins en matière de retours –, les États membres doivent exploiter toutes les possibilités qu'il offre, participer activement à la gestion des accords et des dispositifs et signaler tout problème de mise en œuvre à la Commission. L'UE et ses États membres apportent également une aide en soutenant la réintégration des personnes ayant fait l'objet d'une mesure de retour: plus de 60 100 migrants ont bénéficié d'une aide à la réintégration depuis mai 2017.

La Commission plaidera en faveur de l'élaboration de nouveaux dispositifs avec d'autres partenaires. Des négociations concernant la réadmission sont en cours avec le Nigeria, la Tunisie et la Chine et celles avec le Maroc devraient reprendre rapidement. Lorsque cela est nécessaire, un plus large éventail de leviers, relevant de toutes les politiques pertinentes de l'UE, devraient être actionnés, en étroite coordination avec les leviers utilisés au niveau des États membres. La politique de l'UE en matière de visas a déjà contribué à faciliter les

³⁵ COM(2017) 200 et C(2017) 1600, qui s'appuient sur le document COM(2015) 453.

³⁶ Règlement (UE) 2018/1861 du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, et règlement (UE) 2018/1860 du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

³⁷ La nouvelle proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes viendrait l'améliorer [COM(2018) 631 final du 12.9.2018].

³⁸ COM(2018) 634 final du 9.12.2018.

³⁹ Selon le principe de non-refoulement, une personne ne peut être renvoyée vers un pays dans lequel elle a des raisons de craindre d'être persécutée.

négociations sur la réadmission et le mécanisme de suspension de l'exemption de visa a aidé à contrôler étroitement les obligations dans le domaine de la réadmission. La Commission salue l'accord conclu entre le Parlement européen et le Conseil sur la réforme du code des visas, notamment la possibilité d'adopter des mesures restrictives en matière de visas à l'égard des pays tiers non coopérants sur la question de la réadmission. De nouvelles mesures accentuant l'effet de levier seront essentielles pour augmenter le nombre de réadmissions.

Prochaines étapes clés

- Les institutions de l'UE doivent veiller à ce que le **prochain cadre financier pluriannuel** permette l'amplitude et la souplesse d'action nécessaires pour approfondir la coopération avec les pays tiers partenaires sur le dossier des migrations.
- Les États membres et l'UE devraient donner suite aux mesures adoptées en décembre 2018 pour **lutter contre les réseaux de passeurs**, notamment en intensifiant les travaux du centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants établi au sein d'Europol.
- Le Parlement européen et le Conseil devraient achever les négociations sur la proposition de la **Commission concernant un renforcement des retours**. Les États membres devraient déjà maximiser le potentiel d'amélioration de l'efficacité des mesures de retour dans le cadre existant.
- Les États membres devraient exploiter pleinement les **accords et les dispositifs de réadmission** et l'UE devrait élaborer de **nouveaux accords et dispositifs de réadmission** avec d'autres pays tiers.
- Les États membres et l'UE devraient étendre les **partenariats opérationnels communs** avec les pays tiers à des activités de soutien telles que les équipes communes d'enquête, le renforcement des capacités et l'échange d'officiers de liaison.

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

Les opérations aux frontières

Le sauvetage des personnes en détresse en mer constitue un objectif essentiel de l'action de l'UE dans le cadre de la gestion de ses frontières extérieures. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes assure la coordination des opérations maritimes conjointes afin de garantir le contrôle effectif des frontières extérieures de l'UE en mer. Tous les moyens d'action engagés dans ces opérations sont liés par le droit international et prêtent assistance à tout navire en détresse en mer. Les opérations conjointes Thémis, Poséidon et Indalo, ainsi que l'opération de politique de sécurité et de défense commune Sophia, apportent une contribution importante au contrôle des frontières, ainsi qu'aux opérations de recherche et de sauvetage. Presque 39 300 personnes ont été secourues par les moyens déployés dans les opérations maritimes de l'UE au cours de la seule année 2018⁴⁰.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes met également en œuvre des activités opérationnelles coordonnées aux frontières extérieures terrestres, pour aider à contrôler la migration irrégulière et à lutter contre les passeurs, ainsi que pour fournir des renseignements. Il est essentiel que l'Agence soit capable de s'adapter aux nouvelles tendances, et notamment à l'augmentation de la pression en Méditerranée occidentale. Toutefois, l'Agence est encore régulièrement confrontée à une pénurie de ressources humaines et d'équipements techniques, et la responsabilité qui lui incombe, partagée avec les

⁴⁰ Sources: Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et opération Sophia.

États membres, n'est pas exercée. Les deux branches du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sont interdépendantes et ne peuvent garantir l'intégrité de l'espace Schengen que si elles agissent de concert.

La gestion des frontières doit tirer parti de tous les instruments disponibles, ce qui implique d'exploiter le potentiel des technologies de l'information de manière optimale. L'extension et la mise à niveau des systèmes informatiques utilisés pour la gestion des frontières et la sécurité ont apporté de nouvelles possibilités pour utiliser ces outils ensemble. La mise en œuvre du prochain règlement sur l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, qui offre des garanties adéquates en matière de protection des données, permettra aux autorités d'appliquer les règles de manière plus efficace.

La proposition de la Commission de septembre 2018 pour un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et parfaitement équipé vise à franchir un pas décisif vers une gestion véritablement intégrée des frontières. Elle ferait entrer le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans une nouvelle phase opérationnelle, avec un corps permanent de 10 000 agents opérationnels doté de pouvoirs exécutifs et de ses équipements propres, tout en respectant pleinement autant les droits fondamentaux que la souveraineté des États membres sur leurs frontières. La raison en est que l'Union n'est pas encore suffisamment équipée pour gérer les crises aux frontières extérieures, en particulier en cas d'arrivée massive et soudaine de migrants en situation irrégulière. Ce niveau de préparation est l'indice de référence pour déterminer si les frontières extérieures sont suffisamment solides pour rétablir la confiance des citoyens de l'UE dans l'espace Schengen. Les négociations sur cette proposition en sont au stade du trilogue, ce qui montre que toutes les institutions sont déterminées à ce qu'elle soit adoptée avant les élections au Parlement européen de 2019.

Travailler avec des partenaires de pays tiers

Il est essentiel d'apporter un soutien aux pays tiers et de coopérer avec eux pour protéger les frontières extérieures de l'Union. Une première étape pour ce faire consiste à rendre possible des relations de travail étroites, pour déployer des équipes dans le cadre d'opérations conjointes de part et d'autre de frontières communes. À cet effet, la Commission a négocié des accords sur le statut avec cinq pays des Balkans occidentaux. Des accords similaires ont déjà été signés avec l'Albanie et paraphés avec la Macédoine du Nord (en juillet 2018), la Serbie (en septembre 2018), la Bosnie-Herzégovine (en janvier 2019) et le Monténégro (en février 2019).

L'expérience de l'UE peut également être décisive grâce à une coopération opérationnelle active. L'UE a aidé les garde-côtes libyens à accroître significativement leurs capacités de sauvetage de personnes en mer et à empêcher les passeurs de faire monter des migrants à bord d'embarcations inadaptées à la navigation en mer. La formation, y compris en matière de droits de l'homme et de droit international de la mer, doit être intensifiée. La Libye ayant officiellement notifié sa zone de recherche et de sauvetage à l'Organisation maritime internationale (OMI), ses capacités doivent à présent bénéficier du soutien d'un véritable centre de coordination de sauvetage maritime. L'objectif du soutien de l'UE était aussi de sauver des vies sur les routes terrestres: le soutien de l'UE et des États membres au Niger a entraîné une réduction massive des flux migratoires et la collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations a permis de rechercher et de secourir plus de 13 000 migrants dans le désert nigérien.

L'UE et ses États membres apportent un soutien important et renforcent les capacités des partenaires pour les aider à gérer leurs frontières. Les programmes régionaux font l'objet d'une attention particulière: le programme pour une meilleure gestion de la migration dans la Corne de l'Afrique a contribué à la mise en place de patrouilles transfrontalières conjointes et de points de passage frontaliers communs entre des pays partenaires tels que l'Éthiopie et le Soudan du Sud, ainsi que l'échange de bonnes pratiques.

Ces tâches sont également entreprises en coopération étroite avec les travaux menés dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et avec les missions de politique de sécurité et de défense commune. Une mission de l'UE d'assistance aux frontières aide la Libye à mettre en place un cadre plus large de gestion des frontières et fournit des conseils stratégiques à ses principaux ministères concernés. En plus de la formation des garde-côtes libyens, le mandat de l'opération Sophia combine le démantèlement des réseaux de traite des migrants et de trafic d'armes et les activités de surveillance (concernant, par exemple, la contrebande de pétrole). Cette opération a permis à l'UE de contribuer significativement à l'amélioration de la sécurité maritime dans son ensemble et au retour de la stabilité en Méditerranée centrale. En décembre 2018, le mandat de l'opération Sophia a été prolongé de trois mois, même si, en l'absence d'une solution pour le débarquement, la question de son maintien n'est pas réglée.

Prochaines étapes clés

- Le Parlement européen et le Conseil devraient adopter la **proposition révisée relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** avant les élections au Parlement européen.
- Les États membres devraient veiller à ce que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dispose des ressources nécessaires pour évaluer régulièrement la situation sur le terrain et garantir les **opérations essentielles aux frontières**. L'action des agences de l'UE sur la route de la Méditerranée occidentale devrait s'intensifier.
- La Commission et les agences de l'UE devraient s'assurer que l'**interopérabilité** des systèmes de frontières et de sécurité soit conçue et réalisée rapidement, avec de premiers éléments déjà opérationnels en 2020.
- Le Conseil, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen, devrait conclure rapidement les accords sur le statut négociés avec les pays des Balkans occidentaux et assurer leur mise en œuvre immédiate.

3. Une UE qui offre protection et asile

Moderniser le régime d'asile européen commun

La Commission est convaincue que l'Union est capable de réformer son régime d'asile afin de pouvoir mieux protéger les migrants dans le besoin et de leur offrir des conditions décentes, tout en organisant le retour des personnes qui ne bénéficient pas du droit de séjour en Europe. L'UE doit montrer à ses citoyens qu'elle est en mesure de proposer un régime d'asile équitable et adapté à l'objectif poursuivi, permettant, en combinaison avec le renforcement des mesures aux frontières, de gérer toute augmentation future de la pression migratoire. Le fait que les arrivées irrégulières soient revenues à des niveaux d'avant la crise ne peut masquer les lacunes existantes et la nécessité de réformer le régime d'asile en profondeur.

Une approche à l'échelle de l'UE est absolument indispensable: elle doit se fonder sur des garanties fortes assurant que chaque État membre traitera les demandes d'asile relevant de sa

compétence, ainsi que sur un mécanisme de solidarité structuré et prévisible veillant à ce qu'aucun État membre ne supporte une charge disproportionnée. Le régime d'asile de l'UE ne pourra être pleinement efficace et capable d'inspirer confiance que si cette solidarité est systématique et non plus seulement ponctuelle. Cela doit aller de pair avec des règles communes claires et simples quant à la manière de gérer les demandes d'asile, avec une meilleure utilisation des éléments d'identification biométriques pour soutenir la mise en œuvre des règles et avec un appui opérationnel et financier suffisant aux États membres.

Aussi longtemps que le traitement des demandeurs d'asile présentera de telles différences entre les États membres et que la responsabilité du traitement des demandes d'asile pourra facilement passer d'un État membre à un autre, le régime d'asile de l'UE restera sujet aux abus, aux demandes d'asile multiples et aux mouvements secondaires. Il est nécessaire de prévoir des règles plus strictes et des critères harmonisés d'octroi d'une protection, ainsi que des conditions justes et équitables pour les demandeurs d'asile et les bénéficiaires dans toute l'Union européenne. Le régime d'asile ne peut être crédible que si les demandeurs d'asile qui ont vu leurs demandes d'asile rejetées et n'ont plus le droit de demeurer dans l'UE sont renvoyés rapidement. À cet effet, une correspondance automatique doit être mise en place entre le régime d'asile et un système de retour efficace, dans le plein respect des droits fondamentaux.

La Commission a présenté toutes les propositions nécessaires pour y parvenir et elle soutient fermement une approche par étape pour faire progresser chaque proposition. Aujourd'hui, des accords politiques équilibrés sont à portée de main pour cinq des propositions de la réforme de l'asile. Le Parlement européen et le Conseil devraient à présent saisir cette opportunité pour conclure le processus en temps utile pour les élections au Parlement européen et pour démontrer aux citoyens que l'UE est capable de progresser. Ainsi que la Commission l'a affirmé en décembre 2018⁴¹, chacune de ces propositions apporte individuellement des avantages considérables, et rien ne s'oppose, juridiquement ou techniquement, à adopter l'une ou plusieurs d'entre elles séparément. Le règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile garantirait les droits des réfugiés reconnus et découragerait les mouvements secondaires. La directive relative aux conditions d'accueil limiterait elle aussi les mouvements secondaires, en garantissant aux demandeurs d'asile un accueil dans des conditions décentes et harmonisées dans l'ensemble de l'UE. Le règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile garantirait une intensification de l'aide apportée aux États membres, grâce à un soutien rapide et complet. Les nouvelles règles relatives à la base de données Eurodac permettraient aux États membres de détecter les mouvements secondaires et de mieux identifier les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE. Le règlement sur le cadre de l'Union pour la réinstallation garantirait des voies d'entrée en Europe sûres et légales, contribuerait à réduire les flux de migration irrégulière et faciliterait les relations avec nos partenaires extérieurs. La Commission continuera à collaborer avec le Parlement européen et avec le Conseil pour faire aboutir ce dossier.

Par ailleurs, la Commission continue à surveiller la façon dont le régime d'asile actuel de l'UE est appliqué dans les États membres de l'Union, en examinant notamment les manquements dans la mise en œuvre de la législation nationale qui transpose les différents instruments en matière d'asile ou les lacunes que présente cette législation.

⁴¹ COM(2018) 798 final du 4.12.2018.

Le soutien de l'UE en faveur de la protection à l'étranger

Proposer des solutions de réinstallation sûres et bien organisées à ceux qui en ont le plus besoin est conforme aux valeurs de l'UE et renforce sa crédibilité auprès des pays tiers partenaires. La réinstallation offre une route sûre vers l'Europe aux personnes pouvant prétendre à une protection internationale. Dans le cadre de l'actuel programme de réinstallation de l'UE, 20 États membres se sont engagés à fournir plus de 50 000 places à ceux qui en ont le plus besoin d'ici à octobre 2019. Plus de 24 000 de ces engagements se sont déjà concrétisés, permettant aux personnes concernées de trouver refuge dans l'UE. Par exemple, la réinstallation en cours de plus de 2 000 personnes au départ de la Libye a joué un rôle essentiel dans la capacité de l'UE à offrir une protection à ceux qui en avaient cruellement besoin, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les autorités nigériennes. Les États membres doivent à présent maintenir cette dynamique et veiller à ce que les engagements restants soient respectés avant l'échéance d'octobre.

La protection des réfugiés et des migrants en dehors de l'UE est l'un des principaux thèmes de la politique de l'UE depuis 2015. Des millions de personnes ont bénéficié d'un soutien au moyen de programmes destinés à subvenir aux besoins de base et à améliorer la qualité de vie des personnes qui ont été forcées de fuir les conflits dans leur propre pays. En particulier, la crise de longue durée en Syrie a créé d'énormes besoins humanitaires pour plus de 13 millions de personnes à l'intérieur du pays et 5,6 millions de personnes dans les pays voisins.

- Le soutien de l'UE au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie contribue à la tâche monumentale qui consiste à accueillir près de 4 millions de réfugiés en Turquie. À la fin de 2018, l'aide humanitaire avait permis de venir en aide à 1,5 million de personnes parmi les réfugiés les plus vulnérables au moyen du filet de sécurité sociale d'urgence, un programme d'aide sociale, et permis de scolariser plus de 410 000 élèves⁴². 600 000 autres enfants ont bénéficié d'un soutien pour intégrer le système scolaire turc. Quatre millions de consultations pour des soins de santé primaires ont été financées et plus de 500 000 enfants syriens ont été vaccinés. 1 200 000 000 EUR de la deuxième tranche de 3 000 000 000 EUR ont désormais été engagés.
- En 2018, l'UE a tenu l'engagement qu'elle avait pris lors de la conférence de Bruxelles II sur le soutien à la Syrie et aux pays de la région, portant le montant total de son soutien et de celui de ses États membres depuis le début de la crise à près de 17 000 000 000 EUR et faisant d'elle le plus grand des donateurs. L'UE a fourni un soutien humanitaire considérable aux personnes déplacées à l'intérieur de la Syrie ainsi qu'aux réfugiés et aux communautés d'accueil non seulement en Turquie, mais également en Jordanie et au Liban; elle a aussi apporté son aide en Iraq et en Égypte. Globalement, le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne est venu en aide à quelque 2 millions de réfugiés syriens et aux communautés d'accueil en 2018⁴³. La prochaine conférence de Bruxelles III sera la principale réunion des bailleurs de fonds pour les mesures à prendre face à la crise syrienne en 2019 et l'UE entend maintenir l'engagement qu'elle a pris au cours des années précédentes.

⁴² Dans le cadre du programme des transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation.

⁴³ Le budget du fonds fiduciaire a atteint 1 600 000 000 EUR fin 2018, grâce au soutien de 22 États membres et de la Turquie, ainsi que du budget de l'UE. 94 % des fonds ont été engagés, 74 % ont fait l'objet de contrats et 690 000 000 EUR ont été décaissés. Une des recommandations d'une évaluation stratégique à mi-parcours était d'étendre le fonds fiduciaire de l'UE au-delà de son mandat actuel, qui s'achève en décembre 2019.

- Les programmes régionaux de développement et de protection axés sur l’Afrique du Nord et la Corne de l’Afrique aident les pays tiers qui accueillent un grand nombre de réfugiés à répondre aux besoins de ces derniers en matière de protection et de développement⁴⁴.
- La protection est également un thème central du fonds fiduciaire de l’UE pour l’Afrique, qui vient compléter l’aide humanitaire et subvenir aux besoins essentiels des personnes déplacées de force. La région de la Corne de l’Afrique compte à elle seule plus de 4 millions de réfugiés et, selon les estimations, 10 millions de déplacés internes; les investissements du fonds fiduciaire ont permis d’aider les populations réfugiées à devenir autosuffisantes, tout en soutenant les communautés d’accueil. Pour ce qui est des financements au titre du fonds fiduciaire, une attention particulière est accordée à la promotion d’une stabilisation essentielle en Somalie et au Soudan.

Les déplacements forcés constituent un phénomène mondial qui requiert des solutions au niveau mondial. Il est indispensable de disposer de systèmes d’asile opérationnels, dans les pays tiers partenaires comme dans l’UE. L’Union devrait mettre à profit l’impulsion donnée par le pacte mondial sur les réfugiés, qui pourrait servir de plateforme pour continuer à utiliser les cadres existants de l’UE en vue d’aider les pays tiers à fournir un soutien aux réfugiés en dehors de l’UE.

Prochaines étapes clés

- Le Parlement européen et le Conseil devraient adopter le nouveau cadre législatif nécessaire pour mettre en place un ***régime d’asile européen commun*** à la hauteur des défis de demain. Les propositions qui sont sur le point d’aboutir devraient être adoptées avant les élections parlementaires européennes.
- Les États membres devraient veiller à ce que les 50 000 places promises pour la ***réinstallation*** soient accordées avant l’échéance d’octobre 2019.
- L’UE et les États membres devraient maintenir le soutien essentiel à la ***protection des réfugiés et des migrants dans les pays tiers***, y compris pour ce qui est du niveau des engagements antérieurs pris lors de la conférence de Bruxelles III sur la Syrie.

4. Migration légale et intégration

Les voies d’accès légales constituent un élément essentiel de la gestion de la migration par l’UE et ont un effet dissuasif sur le recours aux filières illégales; elles montrent aussi la détermination de l’UE à mettre en place de véritables partenariats à long terme. Elles sont également primordiales pour permettre à l’UE de répondre aux besoins actuels et futurs en matière de compétences. La migration légale a lieu dans un cadre juridique bien développé au niveau de l’UE en ce qui concerne les conditions d’admission, les procédures et les droits des ressortissants des pays tiers, les États membres étant chargés de décider du nombre de ressortissants des pays tiers qu’ils admettent à des fins économiques. Néanmoins, la proposition la plus emblématique dans ce domaine, relative à une révision de la directive «Carte bleue», se trouve actuellement dans une impasse. La Commission présentera prochainement les résultats d’une évaluation complète («bilan de qualité») du cadre réglementaire en matière de migration légale, en vue de nouvelles consultations.

⁴⁴ Financés par le Fonds «Asile, migration et intégration». Depuis 2015, environ 37 000 000 EUR ont été mis à disposition pour des projets axés sur la protection en Afrique du Nord et 27 500 000 EUR pour des projets dans la Corne de l’Afrique.

Entre-temps, plusieurs projets pilotes portant sur la migration de main-d'œuvre sont en cours ou en préparation. Ils constituent un élément important pour ouvrir la voie à une nouvelle approche de la migration légale. Ces projets pilotes permettent de tester et de mettre en place de nouvelles structures et approches pour gérer la migration légale de manière plus efficace avec les principaux pays partenaires. Des projets associant la Belgique et la Lituanie, le Maroc et le Nigeria combinent le fait de remédier aux pénuries de compétences dans le secteur informatique et une réintégration éventuelle à la fin des projets. D'autres propositions de projets de l'Espagne et de la France coopérant avec des pays d'Afrique du Nord sont en cours d'évaluation. Ces projets spécifiques viennent s'ajouter à un programme régional sur la migration légale associant l'Allemagne à des programmes de mobilité avec des pays sélectionnés d'Afrique du Nord, qui a été adopté en décembre 2018.

L'intégration est une étape essentielle du processus migratoire; elle vise à garantir que les qualifications et les compétences de ceux qui ont le droit de séjourner dans l'UE sont utilisées et développées au bénéfice de tous, mais également à instaurer des sociétés inclusives et cohésives. La bonne intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier est donc primordiale à la réussite de la migration sur le plan tant économique que social – compte tenu des écarts qui existent entre les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l'UE en matière d'emploi, de pauvreté et d'accès à des services essentiels tels que l'éducation et les soins de santé. Soutenir l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier et des personnes issues de l'immigration est un élément central du projet de cadre financier pluriannuel 2021-2027⁴⁵. Des actions généralement centrées sur les phases initiales de l'intégration incluraient une formation linguistique de base, des cours d'éducation civique et des centres de conseil sous forme de guichet unique⁴⁶. D'autres types de mesures couvriraient une intégration plus systématique sur le marché du travail⁴⁷ et l'inclusion sociale des ressortissants de pays tiers et des personnes issues de l'immigration⁴⁸.

Un autre aspect important est la prévention de l'exploitation par le travail et la lutte contre cette exploitation, qui constitue également un facteur d'attraction pour les migrants irréguliers. La législation de l'UE interdit l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, y compris ceux soumis à des conditions de travail abusives, et exige la mise en place de normes minimales visant à prévenir, détecter et punir les infractions.

Prochaines étapes clés

- La Commission achèvera l'évaluation complète («*bilan de qualité*») du cadre réglementaire existant en matière de migration légale et lancera des consultations des parties prenantes sur ses résultats.
- Les États membres devraient, avec l'aide de l'UE, renforcer les *projets pilotes sur la*

⁴⁵ La proposition de la Commission introduit des dispositions communes pour sept fonds, qui devraient garantir de meilleures synergies et, partant, une plus grande efficacité quant à l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier et des personnes issues de l'immigration.

⁴⁶ Principalement au titre du Fonds «Asile et migration». D'autres mesures concerneraient l'assistance dans des domaines tels que le logement et les soins de santé, ainsi que des actions visant à promouvoir l'interaction avec les sociétés d'accueil.

⁴⁷ Il s'agit notamment de formations linguistiques à vocation professionnelle, de programmes d'enseignement et de formation professionnels, d'actions destinées à soutenir l'emploi indépendant, la promotion de la participation des femmes au marché du travail, l'inclusion sociale, etc., en fonction des objectifs spécifiques énoncés dans la proposition de réglementation relative au Fonds social européen plus.

⁴⁸ Notamment grâce à l'affectation de 25 % proposée pour l'inclusion sociale dans le cadre du Fonds social européen plus. Le Fonds européen de développement régional peut également soutenir les investissements dans de nouvelles installations d'accueil et dans des logements sociaux, ainsi que dans la redynamisation de zones urbaines et rurales défavorisées.

migration légale en apportant un soutien accru aux nouveaux projets et en créant des synergies entre leurs projets existants.

- Le Parlement européen et le Conseil devraient garantir le soutien aux *mesures d'intégration dans le prochain cadre financier pluriannuel*.
- L'UE devrait mettre à profit les nouveaux programmes de financement pour améliorer la coordination, l'adéquation des compétences et le suivi des *mesures d'intégration* mises en œuvre dans les États membres.

V. CONCLUSION

En raison de l'augmentation constante de la pression migratoire et du risque d'instabilité au-delà des frontières de l'UE, la migration demeurera en tête des problèmes auxquels l'UE est confrontée. Il est dès lors essentiel qu'elle dispose des outils dont elle aura besoin dans les années à venir: un partenariat solide avec les pays d'origine et de transit, les ressources financières nécessaires, ainsi qu'un cadre législatif et des capacités opérationnelles qui prennent correctement en compte l'équilibre entre solidarité et responsabilité, qui doit être au cœur de l'approche globale de l'UE. De l'avis de la Commission, l'adoption de ses propositions visant à réformer le régime d'asile européen commun et à mettre à niveau le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ainsi que la garantie d'un financement suffisant dans le prochain cadre financier pluriannuel – en maintenant le degré d'ambition – constituent la voie à suivre pour permettre à l'UE d'être à la hauteur du défi.

Une approche globale est indispensable – incluant des actions avec les partenaires en dehors de l'UE, aux frontières extérieures, et à l'intérieur de l'UE. Il existe une corrélation évidente entre des politiques fortes en matière de migration et de gestion des frontières et notre capacité à préserver les avantages de l'espace Schengen. Actuellement, six États de l'espace Schengen ont mis en place des contrôles aux frontières intérieures⁴⁹. La Commission a exposé la manière dont la sécurité peut être renforcée grâce à des contrôles de police proportionnés et à une coopération policière, sans que des contrôles aux frontières soient nécessaires, et a proposé des modifications aux règles relatives à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures⁵⁰. Compte tenu de tous les efforts consentis pour renforcer la gestion des frontières extérieures, ainsi que de la réduction du nombre d'arrivées irrégulières, le moment est venu de dresser le bilan de la situation afin de lever les contrôles aux frontières intérieures et de rétablir le bon fonctionnement de l'espace Schengen.

Les quatre années qui se sont écoulées depuis l'adoption de l'agenda européen en matière de migration ont montré que la situation requiert une action déterminée et continue couvrant l'ensemble de l'approche globale. La leçon à tirer est qu'une action commune et des efforts conjoints des États membres et de l'UE, en étroite coopération avec les partenaires à l'extérieur de l'UE, ont permis d'obtenir des résultats et constituent le seul moyen de parvenir à une meilleure gestion de la migration et de garantir que les valeurs de l'UE demeurent la pierre angulaire de notre politique migratoire. C'est ce que les citoyens de l'UE attendent de l'Union européenne.

⁴⁹ L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège pour des motifs liés à la crise migratoire et aux mouvements secondaires; la France principalement en raison des menaces terroristes.

⁵⁰ C(2017) 3349 final du 12.5.2017, C(2017) 6560 final du 27.9.2017 et COM(2017) 571 final du 27.9.2017.