



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.11.2011
COM(2011) 743 final

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

Approche globale de la question des migrations et de la mobilité

{SEC(2011) 1353 final}

INTRODUCTION

La mondialisation, l'évolution démographique et la transformation de la société engendrent actuellement des répercussions sur l'Union européenne, ses États membres et les pays du monde entier. Selon les estimations des Nations unies, notre planète compte 214 millions de migrants internationaux ainsi que 740 millions de migrants internes. Le nombre de personnes déplacées de force s'élève à 44 millions. On estime à 50 millions environ le nombre de personnes qui **vivent et travaillent à l'étranger** en situation irrégulière¹. La mise en place d'un **dialogue au niveau mondial** permet d'apporter une réponse à certains défis et préoccupations communs. Toutefois, c'est aux niveaux **régional, national et local** que les citoyens et les parties intéressées profiteront des possibilités qu'offrent les migrations et la mobilité.

La question des migrations figure désormais résolument parmi les priorités politiques de l'Union européenne. Le printemps arabe et les événements qui se sont déroulés en 2011 dans le sud de la Méditerranée ont confirmé la nécessité pour l'Union européenne de se doter d'une **politique cohérente et globale en matière de migrations**. Dans ses communications des 4 et 24 mai 2011², la Commission a déjà présenté une série de propositions politiques et de mesures opérationnelles se rapportant aux migrations, à la mobilité, à l'intégration et à la protection internationale. Ces propositions ont été entérinées sans réserve par le Conseil européen en juin de cette année³ et l'UE **s'est alors immédiatement attelée à la tâche** en engageant des dialogues sur les migrations, la mobilité et la sécurité avec **la Tunisie et le Maroc** au début du mois d'octobre et en entamant les préparatifs requis pour nouer un dialogue avec **l'Égypte**. Des dialogues similaires seront engagés avec d'autres pays du sud de la Méditerranée, et notamment la **Libye**, dès que la situation politique le permettra. Ces dialogues permettent à l'UE et aux pays partenaires de passer en revue tous les aspects de la coopération susceptible d'être mise en place en matière de gestion des flux migratoires et de la circulation des personnes en vue d'instaurer des **partenariats pour la mobilité**.

Dans sa communication du 4 mai, la Commission a insisté sur la nécessité pour l'Union européenne de **renforcer sa politique migratoire extérieure** en créant avec des pays extérieurs à l'UE des partenariats qui abordent les questions liées à la migration et à la mobilité d'une façon rendant la coopération mutuellement bénéfique. À cette fin et conformément au programme de Stockholm et au plan d'action mettant en œuvre celui-ci⁴, les conclusions du Conseil européen de juin 2011 ont invité la Commission à présenter une **évaluation de l'approche globale de la question des migrations** et à s'employer à rendre plus cohérent, plus systématique et plus stratégique le cadre politique régissant les relations de l'Union avec tous les pays tiers concernés. Elle devrait notamment formuler des propositions précises visant à développer les principaux partenariats de l'Union européenne, accordant la priorité à l'ensemble des voisins de l'Union.

¹ PNUD (2009) *Lever les barrières: Mobilité et développement humains*, Rapport mondial sur le développement humain; HCR (2011), *Global Trends 2010*.

² Communication intitulée «Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée», document COM(2011) 292 final.

³ Conclusions du Conseil européen, 23 et 24 juin 2011.

⁴ Programme de Stockholm: document 17024/09 du Conseil, approuvé par le Conseil européen des 1^{er} et 2 décembre 2009: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm; Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, document COM(2010) 171 final du 20 avril 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

En outre, malgré la crise économique actuelle et des taux de chômage élevés, les pays européens sont confrontés à des pénuries de main d'œuvre et à l'impossibilité de recourir à des travailleurs nationaux pourvoir des emplois dans certains secteurs d'activité, tels que la santé, les sciences et les technologies. Le vieillissement à long terme de la population en Europe devrait réduire de moitié le rapport entre les personnes en âge de travailler (20-64 ans) et les personnes âgées de 65 ans ou plus, au cours des cinquante prochaines années. Les migrations constituent déjà un phénomène d'une importance majeure dans l'Union européenne, puisque **l'immigration nette** a atteint 900 000 personnes en 2010, ce qui représente 62 % de la **croissance démographique** totale. Tous les indicateurs montrent que certaines compétences supplémentaires et spécifiques requises à l'avenir devront nécessairement être recherchées à l'extérieur de l'Union⁵.

Tel est le contexte dans lequel l'approche globale de la question des migrations a évolué depuis son adoption par l'UE en 2005. Elle a été conçue pour aborder tous les aspects pertinents des migrations **d'une façon équilibrée et globale** en partenariat avec les pays tiers. Elle a fait l'objet d'une évaluation au cours du premier semestre 2011 par le biais d'une consultation publique en ligne et de plusieurs réunions consultatives spéciales⁶. Ces consultations ont confirmé la valeur ajoutée de l'approche globale et les résultats très positifs qu'elle a permis d'obtenir. Elles ont également mis en lumière la nécessité de renforcer la cohérence avec d'autres domaines d'action et d'améliorer l'équilibre thématique et géographique. L'approche globale devrait dès lors refléter plus fidèlement les **objectifs stratégiques de l'Union** et les traduire en des propositions concrètes de dialogue et de coopération, notamment avec les pays voisins du Sud et de l'Est, avec l'Afrique, avec les pays candidats à l'adhésion et avec d'autres partenaires stratégiques.

Pour recueillir les fruits que peut donner une immigration bien gérée et relever les défis que pose l'évolution des tendances migratoires, l'UE devra adapter son cadre politique. La présente communication décrit la **nouvelle approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)** conçue pour remplir cet objectif.

1. PRINCIPAUX OBJECTIFS

Il convient d'améliorer la **dimension stratégique** et l'**efficacité** de l'approche globale, en renforçant les liens et la cohérence entre les domaines d'action concernés de l'UE, de même qu'entre les dimensions **extérieure et intérieure** de ceux-ci.

À cet égard, la **mobilité des ressortissants de pays tiers** à travers les frontières extérieures de l'UE revêt une importance stratégique. Ce concept s'applique à un large éventail de personnes, telles que les visiteurs de courte durée, les touristes, les étudiants, les chercheurs, les hommes et femmes d'affaires ou les membres de la famille en visite. Il dépasse donc largement celui des migrations. Les politiques en matière de mobilité et de visas sont liées et 11 millions de visas environ ont été accordés en 2009 par les États membres délivrant des visas Schengen. Ainsi que la Commission l'a affirmé dans sa communication du 4 mai 2011⁷, la politique des visas est un instrument influent pour une politique de mobilité tournée vers l'avenir. Aussi est-il désormais nécessaire de tenir pleinement compte des liens qui existent entre la politique commune de l'UE en matière de visas pour les séjours de courte durée, les politiques

⁵ Réseau européen des migrations (2011), *Key EU Migratory Statistics*; Eurostat (2011), Population et conditions sociales, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/0021/consulting_0021_fr.htm.

⁷ Document COM(2011) 292 final.

nationales des États membres relatives aux séjours de longue durée et l'approche globale de la question des migrations. C'est essentiellement pour cette raison qu'il convient d'élargir le champ d'application de ce cadre politique et d'y inclure la mobilité pour en faire l'approche globale de la question des migrations **et de la mobilité** (AGMM).

Les **dialogues en matière de visas** actuellement menés (et ceux qui seront éventuellement engagés à l'avenir) par l'UE devraient dès lors faire l'objet d'une évaluation complète dans le **contexte plus large de l'AGMM**. L'objectif est de veiller, préalablement à l'allègement ou à la suppression des obligations en matière de visas, à ce qu'un certain nombre de critères spécifiques soient remplis par les pays partenaires, notamment dans des domaines tels que l'asile, la gestion des frontières et l'immigration clandestine. Cette démarche est à même de garantir la mobilité dans un environnement sûr.

L'approche globale devrait être encore davantage liée et intégrée aux **politiques extérieures** de l'Union. Elle doit être définie, dans le contexte le plus large possible, comme le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'Union, venant ainsi compléter les objectifs distincts et plus vastes de la politique extérieure et de la coopération au développement de l'UE⁸. À cet égard, bien que des progrès considérables aient été accomplis depuis 2005, il convient de déployer davantage d'efforts pour mettre pleinement à profit toutes les synergies potentielles entre ces politiques, de même qu'avec la politique commerciale. L'UE et ses États membres devraient élaborer des stratégies et des programmes abordant les questions liées aux migrations et à la mobilité, la politique extérieure et les objectifs en matière de développement selon une approche cohérente et intégrée. La création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devrait permettre une utilisation plus cohérente des multiples politiques et instruments dont dispose l'Union.

Les **dialogues en matière de migrations et de mobilité** sont les moteurs de l'AGMM et devraient, autant que possible, faire l'objet d'une procédure uniformisée. Ils s'inscriront dans le contexte plus large des relations et dialogues bilatéraux (partenariats stratégiques, accords d'association ou accords de partenariat et de coopération, conseils conjoints de coopération ou sous-comités JLS, par exemple). Ils devront être engagés à la fois **dans le cadre de processus régionaux et au niveau bilatéral/national** avec des pays partenaires clés. Le cas échéant, ils seront menés conformément à la politique étrangère et de sécurité commune. Ils s'appuieront sur un **pilotage politique régulier** assuré par le biais de réunions de haut niveau et de hauts fonctionnaires, de plans d'action, d'instruments de coopération et, le cas échéant, de mécanismes de suivi. Ils devront également être menés au niveau local, notamment dans le contexte du dialogue stratégique/politique, par l'intermédiaire des **délégations de l'UE**.

Dans le contexte de la **stratégie Europe 2020**, le but des migrations et de la mobilité est de contribuer **à la vitalité et à la compétitivité de l'Union**. Garantir l'existence d'une main d'œuvre adaptable possédant les qualifications requises et capable de faire face avec succès à l'évolution constante de la démographie et de l'économie est une **priorité stratégique** pour l'Europe. Il est également urgent d'accroître l'efficacité des politiques visant à assurer l'**intégration** des immigrés dans le marché du travail. Il convient de réexaminer et de renforcer les politiques en vigueur, dans la mesure où l'Union est confrontée aux défis pressants du marché du travail que sont les faibles niveaux de qualifications et des inadéquations importantes entre l'offre et la demande d'emplois. Les stratégies mises en œuvre

⁸ Voir, par exemple, la communication de la Commission intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement», document COM(2011)637 final.

sur le marché du travail afin de satisfaire aux besoins et de promouvoir l'intégration des immigrés en situation régulière devraient être examinées avec les États membres et être abordées dans le cadre du dialogue avec les pays partenaires dès lors que des intérêts communs pourraient exister. Il importe également d'engager le **dialogue avec le secteur privé et les employeurs** afin de comprendre pourquoi certains postes sont difficiles à pourvoir et d'envisager la mise en œuvre d'une politique d'immigration légale davantage déterminée par la demande.

La **portabilité des droits sociaux et des droits à pension** devrait également être améliorée dans la mesure où elle pourrait favoriser la mobilité et la migration circulaire et décourager le travail clandestin. Une coopération plus étroite entre les États membres en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale avec les pays tiers permettra de réaliser des progrès dans ce domaine. La Commission entend préparer, en 2012, un livre vert sur les politiques requises pour intégrer efficacement le phénomène des migrations économiques dans la réflexion stratégique de l'UE pour l'emploi et la croissance.

L'éducation et la formation contribuent de manière déterminante à la réussite de l'intégration des immigrés dans la société et sur le marché du travail. Dans le contexte des migrations et de la mobilité, il convient dès lors de prendre davantage en considération les politiques d'apprentissage tout au long de la vie.

Recommandations

- **L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)** devrait être considérée et présentée comme le cadre général de la **politique migratoire extérieure de l'UE**; elle devrait s'appuyer sur un véritable partenariat avec les pays tiers et aborder toutes les questions liées aux migrations et à la mobilité d'une façon **globale et équilibrée**. L'AGMM devrait exploiter les potentialités et relever les défis qui se présentent dans le cadre de la politique migratoire de l'Union, tout en **aidant les partenaires** à définir, dans les contextes et cadres régionaux adéquats, leurs propres priorités en matière de migrations et de mobilité.
- L'AGMM devrait instaurer un cadre global permettant de gérer, avec les pays partenaires, les migrations et la mobilité d'une façon cohérente et mutuellement bénéfique au moyen d'un dialogue politique et d'une coopération étroite et concrète. Elle devrait être clairement ancrée dans le **cadre global de la politique étrangère de l'Union**, notamment en ce qui concerne la **coopération au développement**, et être en adéquation avec les **priorités internes de l'Union**.
- L'AGMM devrait s'appuyer sur des **dialogues sur les migrations et la mobilité**. Ceux-ci constituent le processus fondamental permettant de transposer la politique de l'UE en matière de migrations dans les relations extérieures de l'Union. Ils visent à échanger des informations, à identifier les intérêts communs et à faire de la confiance et de l'engagement les fondements d'une coopération opérationnelle bénéfique tant pour l'Union que pour ses partenaires.
- L'AGMM devrait être mise en œuvre conjointement par la Commission européenne, par le service européen pour l'action extérieure (SEAE), et notamment par les délégations de l'Union, ainsi que par les États membres, conformément à leurs compétences institutionnelles respectives.

2. PRIORITES THEMATIQUES

Les contacts interpersonnels qui se nouent dans le cadre de l'éducation et de la formation, du commerce et des affaires, des échanges culturels, du tourisme ou des visites rendues aux membres de la famille résidant à l'étranger constituent un aspect essentiel du monde d'aujourd'hui. La bonne gouvernance **des migrations et de la mobilité** des ressortissants de pays tiers peut apporter une plus-value quotidienne au développement de millions de personnes, accroître la compétitivité de l'Union et enrichir les sociétés européennes. L'approche globale revêt dès lors un intérêt stratégique essentiel pour l'UE et ses États membres. La mondialisation croissante du marché du travail pour les personnes hautement qualifiées s'accompagne déjà d'une course aux talents acharnée.

Dans le cadre du dialogue et de la coopération avec les pays tiers, la question des migrations et de la mobilité devrait également être examinée sous l'angle de la nécessité d'assurer des mouvements ordonnés. Faute de contrôles efficaces aux frontières, d'une diminution de **l'immigration clandestine** et d'une politique efficace en matière de retour, l'UE ne sera pas en mesure d'offrir des possibilités accrues d'immigration légale et de mobilité. La légitimité de tout cadre stratégique repose sur une approche de ce type, dont dépendent largement le bien-

être et l'intégration réussie des immigrés. L'Union intensifiera ses efforts pour prévenir et réduire la traite des êtres humains. Elle continuera à améliorer l'efficacité de ses frontières extérieures en se basant sur la responsabilité conjointe, la solidarité et une coopération pratique plus vaste. Elle intensifiera également la coopération opérationnelle mise en place avec les pays partenaires en vue d'assurer un renforcement des capacités.

Il importe également que l'UE et ses États membres soient au premier rang des défenseurs d'un partage des responsabilités au niveau mondial qui soit fondé sur la convention de Genève relative au statut des réfugiés et sur une étroite coopération avec le HCR, d'autres agences compétentes et les pays tiers. L'UE s'emploie déjà activement à promouvoir la **protection internationale**, mais il convient qu'elle veille, en collaboration avec ses partenaires, à renforcer la visibilité de la **dimension extérieure de l'asile**. Dans ses conclusions, le Conseil de l'Union européenne a également souligné son attachement au renforcement de la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière d'asile et a insisté sur l'importance que revêtent à cet égard les programmes de protection régionaux (PPR)⁹.

La bonne gouvernance des migrations apportera également de nombreux **avantages en termes de développement**. Certains éléments indiquent que les ménages migrants peuvent améliorer leur bien-être en saisissant les possibilités qui leur sont offertes à l'étranger d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle nouvelles. Les migrations et la mobilité peuvent également favoriser les investissements directs étrangers et les liens commerciaux, notamment grâce au rôle joué par la diaspora. Les pays d'origine des migrants, de même que les pays de destination, ont donc tout intérêt à œuvrer de concert pour veiller à ce que les transferts de fonds, de savoir-faire et d'innovations procurent un maximum d'avantages en termes de développement. Si la possibilité qu'ont les migrants de contribuer au développement de leur pays d'origine doit être pleinement reconnue et faire l'objet d'un large éventail de mesures d'encouragement, il convient également de lutter contre la fuite et le gaspillage des cerveaux ainsi que de favoriser la circulation de ces derniers.

Ces **quatre thèmes** — l'immigration légale et la mobilité, l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, la protection internationale et la politique d'asile, la maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement — devraient être couverts par l'AGMM et en constituer les **quatre piliers**. Si l'UE entend promouvoir et gérer plus systématiquement les migrations et la **mobilité**, cet aspect devrait se refléter dans le pilier relatif à l'immigration légale et dans celui relatif aux corrélations entre migrations et développement. Il est primordial de combattre la **traite** des êtres humains et cette action devrait constituer une dimension visible du pilier relatif à l'immigration clandestine. Le fait que la **protection internationale** et l'**asile** constituent l'un des piliers de l'AGMM se justifie par la volonté d'entreprendre une démarche véritablement globale.

L'**AGMM devrait également être centrée sur les migrants**. Par essence, la gouvernance des migrations n'est pas tant une question de «flux», de «stocks» et d'«itinéraires» qu'une question de personnes. Pour être pertinentes, efficaces et durables, les politiques devraient être conçues pour répondre aux aspirations et aux problèmes des personnes concernées. Il importe dès lors de donner aux migrants les moyens de prendre en main leur destin en leur permettant d'accéder à toutes les informations dont ils ont besoin sur les possibilités qui s'offrent à eux,

⁹ Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil relatives aux frontières, aux migrations et à l'asile, 9 et 10 juin 2011.

ainsi que sur leurs droits et obligations. C'est pour diffuser ces informations, ainsi que pour proposer d'autres mesures, que la Commission a créé le **portail de l'UE sur l'immigration**.

Les droits humains des migrants sont une question transversale, qui concerne les quatre piliers de l'AGMM. Il convient d'accorder une attention particulière à la protection et à l'autonomisation des **migrants vulnérables**, tels que les mineurs non accompagnés, les demandeurs d'asile, les apatrides et les victimes de la traite des êtres humains. Bien souvent, cette question revêt également une importance prioritaire pour les pays d'origine des migrants. Le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE est un élément essentiel des politiques de l'Union en matière de migrations. L'impact que les initiatives prises dans le contexte de l'AGMM peuvent avoir sur les droits fondamentaux devra faire l'objet d'une évaluation approfondie. Des efforts supplémentaires devront être déployés pour expliquer le cadre juridique de l'UE, et notamment la nouvelle directive «permis unique», aux partenaires de l'Union et aux migrants.

L'approche centrée sur les migrants devrait s'articuler autour d'un **dialogue renforcé avec les diasporas**, les groupes de migrants et les organisations compétentes. Ce dialogue devrait notamment porter sur les problèmes relatifs aux droits de l'homme rencontrés par les migrants dans l'UE et, surtout, dans les pays tiers. Le cas échéant, il convient d'harmoniser la coopération dans ce domaine avec le dialogue et la coopération instaurés dans l'ensemble des quatre piliers de l'AGMM.

Enfin, le programme de Stockholm a reconnu que les **changements climatiques** étaient un problème mondial induisant des migrations et des déplacements de plus en plus massifs et a invité la Commission à présenter une analyse de ce phénomène, sans se limiter à ses effets éventuels sur l'immigration dans l'Union européenne. La prise en compte des migrations dites environnementales, notamment par le recours à des stratégies **d'adaptation** aux effets préjudiciables des changements climatiques, doit être considérée comme une composante **intrinsèque de l'approche globale**.

Recommandations

- L'AGMM devrait être fondée sur **quatre piliers d'importance égale**:
 - (1) l'organisation et la facilitation **de l'immigration légale et de la mobilité**;
 - (2) la prévention et la réduction de **l'immigration clandestine** et de la **traite des êtres humains**;
 - (3) la promotion de la **protection internationale** et le renforcement de la dimension extérieure de la **politique d'asile**;
 - (4) la maximisation de **l'impact** des migrations et de la mobilité **sur le développement**.
- L'AGMM devrait être **centrée sur les migrants**. Elle devrait être fondée sur le principe selon lequel les migrants sont au cœur de l'analyse et de toute action et doivent être mis en mesure d'accéder à une mobilité sûre.
- Les **droit humains des migrants** sont une question transversale, qui concerne les quatre piliers de l'AGMM. Celle-ci devrait conduire à un renforcement du respect des droits fondamentaux et des droits humains des migrants, que ce soit dans les pays d'origine, de transit ou de destination.

3. PRIORITES GEOGRAPHIQUES

L'AGMM ne devrait pas être géographiquement restreinte. Il s'agit d'une **approche générale** et d'une **méthode**. Les éléments qui varieront en fonction des régions sont l'intensité et le degré d'application de l'approche, ainsi que la combinaison d'instruments utilisés. L'UE devrait adopter une démarche cohérente pour faire de ces instruments un usage conforme à ses objectifs et compatible avec le dialogue politique global mené avec les pays tiers. En vertu du **principe de différenciation**, l'Union cherchera à tisser une coopération plus étroite avec les partenaires qui partagent des intérêts communs et qui sont disposés à négocier des engagements réciproques avec l'UE et ses États membres. Les nouvelles initiatives seront évaluées à la lumière des priorités régionales et bilatérales actuelles de l'Union.

Les dialogues régionaux

Un grand nombre de **dialogues régionaux et sous-régionaux** et de **processus de coopération** ont été engagés au fil du temps. Certains n'avaient initialement aucun lien direct avec l'UE et ont progressivement acquis une dimension européenne. D'autres ne regroupent qu'un nombre très limité d'États membres. Certains processus se recoupent. Cette situation est intenable tant sur le plan politique que du point de vue des ressources financières et humaines. Il est nécessaire de **mieux définir les priorités géographiques** en s'alignant sur la politique étrangère globale de l'Union et en tenant compte des tendances migratoires vers l'UE et ses États membres.

Premièrement, la priorité devrait être accordée aux **pays voisins de l'UE**, et notamment ceux du **sud de la Méditerranée**¹⁰ et ceux du **partenariat oriental**,¹¹ où la question des migrations et de la mobilité est étroitement liée à la coopération plus large en matière politique, économique, sociale et de sécurité et où les dialogues se déroulent à la fois au niveau régional et bilatéral. L'objectif devrait consister à rechercher systématiquement la conclusion de **partenariats solides et étroits**, fondés sur une confiance mutuelle et sur des intérêts communs et ouvrant la voie à une intégration régionale plus poussée.

Deuxièmement, pour ce qui est des processus de dialogue sur les migrations qui sont plus spécifiques et se caractérisent par une portée géographique plus large, la priorité devrait être accordée au **partenariat stratégique UE-Afrique** sur les migrations, la mobilité et l'emploi¹², en ce qui concerne le sud de l'UE. À l'est, le cadre prioritaire devrait être le **processus de Prague**.¹³ Il convient de poursuivre la consolidation de ces deux processus pour en faire les **cadres régionaux fondamentaux** du dialogue au titre de l'AGMM. Cette démarche devrait être facilitée par des programmes de soutien adéquats.

Troisièmement, ces processus régionaux seront complétés par une série de **processus sous-régionaux spécifiques déjà existants**, qu'il conviendrait d'aligner autant que possible sur les cadres plus larges. Au sud, cette démarche correspond au **processus de Rabat**¹⁴ (pour l'Afrique de l'Ouest), ainsi qu'à un éventuel cadre sous-régional supplémentaire dans la **Corne de l'Afrique/en Afrique de l'Est** (à étudier plus avant). À l'est, il y a lieu de résoudre les

¹⁰ Le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Lybie et l'Égypte.

¹¹ L'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

¹² Un partenariat conclu entre l'UE et l'ensemble des 53 États africains.

¹³ Un processus impliquant l'UE et 19 pays de l'Est (les Balkans occidentaux, l'Europe orientale, la Russie, l'Asie centrale, le Sud-Caucase et la Turquie).

¹⁴ Un processus impliquant l'UE et 27 pays d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique du Nord et d'Afrique centrale.

problèmes liés au chevauchement des **processus de Prague** et de **Budapest**¹⁵ afin de renforcer leur **complémentarité géographique**. Depuis l'initiative lancée en 2010 par la présidence turque en vue d'intégrer les pays de la **route de la soie**, le processus de Budapest, revêt un intérêt supplémentaire pour l'UE en tant que plate-forme unique de dialogue informel avec des pays d'origine et de transit clés. Il serait opportun de procéder à une réorientation bien planifiée de l'ensemble des activités liées à ce processus vers les pays de la route de la soie et, le cas échéant, vers d'autres pays asiatiques.

Enfin, le dialogue sur les migrations entre l'UE et les pays du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (**dialogue UE-ACP**) s'intensifiera et sera axé sur le renforcement des aspects opérationnels de la mise en œuvre de l'article 13 de l'accord de coopération de Cotonou. Le dialogue sur les migrations entre l'UE et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (**dialogue UE-ALC**) est un processus plus récent qui doit être poursuivi afin de répondre aux besoins d'une région dont l'importance ne cesse de croître. Il convient d'étudier les moyens de créer un forum à Bruxelles en vue d'accroître l'efficacité et d'élargir la portée du dialogue sur les migrations entre l'UE et les **pays asiatiques** concernés, dans la mesure où le dialogue entamé entre l'UE et l'Asie sur cette question devrait revêtir une importance croissante.

Les dialogues bilatéraux

L'élargissement de l'Union reste un processus distinct, caractérisé par une démarche engagée visant à aider les pays candidats et les candidats potentiels à adapter leurs politiques nationales et leurs cadres législatifs internes à l'acquis de l'Union. La **Turquie** et les pays des **Balkans occidentaux** instaurent avec l'UE des partenariats étroits et une coopération approfondie en matière de migrations et de mobilité. Les dialogues noués avec ces pays sur les questions liées aux migrations et à la mobilité sont déjà intenses et le resteront jusqu'au stade de l'adhésion effective.

La **Russie** est un partenaire clé de l'Union européenne. Des progrès notables ont été récemment accomplis dans le domaine des migrations et de la mobilité grâce à la mise en place du dialogue UE-Russie sur les migrations et à l'établissement d'une liste de mesures communes dans le cadre du dialogue sur la libéralisation des visas.

La Commission propose de renforcer le dialogue sur les migrations et la mobilité et la coopération opérationnelle avec de grandes économies mondiales/régionales situées à l'est (**Inde et Chine**) et au sud (**Nigéria et Afrique du Sud**), ainsi qu'avec d'autres pays en développement avec lesquels l'UE partage des intérêts communs, lorsque les circonstances le permettent.

Le dialogue avec les pays industrialisés, tels que **les États-Unis, le Canada et l'Australie**, continuera de privilégier les échanges d'informations sur les priorités et stratégies communes en matière de gouvernance mondiale des migrations et de la mobilité.

Il convient également d'accroître la portée et la pertinence géographiques de l'approche globale. Celle-ci ne devrait donc pas se limiter aux migrations vers l'UE, mais devrait également porter, le cas échéant, sur les **migrations** et la **mobilité** interrégionales et **intrarégionales** dans d'autres parties du monde. Bien qu'elle n'ait pas nécessairement un impact direct sur l'UE, cette dimension pourrait néanmoins s'avérer extrêmement pertinente

¹⁵ Forum consultatif regroupant plus de 50 pays et 10 organisations internationales, y compris la Chine, le Bangladesh, le Pakistan, l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak, la Syrie, la Turquie et les pays d'Asie centrale.

pour certains de ses partenaires et, partant, pour le dialogue politique et la coopération de l'Union avec ces pays.

L'approche globale constitue également un cadre adéquat pour aborder la question du rôle joué par l'Union dans la **gouvernance mondiale des migrations et de la mobilité**. Elle permet à l'UE de parler d'une seule voix au sujet des questions liées à la migration et à la mobilité sur la scène internationale, et notamment dans le cadre du Forum mondial sur la migration et le développement, tout en forgeant de vastes alliances en vue du dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement de 2013 et au-delà.

Recommandations

- L'AGMM devrait **réellement** avoir une envergure **mondiale**. Le dialogue et la coopération sur les questions liées aux migrations devraient se dérouler au niveau mondial avec **l'ensemble des partenaires concernés et intéressés** en fonction des priorités respectives de ces derniers et de l'UE.
- L'AGMM devrait continuer à mettre largement l'accent sur les **processus de dialogue régionaux**. Ceux-ci visent à améliorer le dialogue et la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination en abordant l'ensemble des questions et des thèmes liés aux migrations et à la mobilité qui présentent un intérêt pour eux. Bien que les **pays voisins de l'UE** demeurent une priorité essentielle et plus globale, les cadres régionaux plus larges devraient être le **partenariat Afrique-UE** au sud et le **processus de Prague** à l'est. Les autres processus sous-régionaux devraient être harmonisés et réorganisés en conséquence.
- Au niveau bilatéral, l'AGMM devrait se concentrer sur un nombre relativement limité de partenaires clés. Ces dialogues bilatéraux **viennent compléter** les processus régionaux et devraient, autant que possible, être liés à des accords couvrant tous les aspects de la coopération entre l'UE et le pays concerné.
- L'AGMM peut également porter sur des **questions liées aux migrations et à la mobilité intrarégionales** dans d'autres parties du monde lorsque le dialogue fait apparaître que cette dimension est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis. L'AGMM devrait également permettre à l'UE de s'orienter vers un rôle plus actif dans la gouvernance migratoire mondiale.

4. MECANISMES DE MISE EN OEUVRE

Depuis 2005, environ 300 projets liés aux migrations et mis en œuvre dans des pays tiers ont été financés dans le cadre de divers instruments thématiques et géographiques de la Commission européenne pour un montant total de 800 millions d'euros. Ces projets comprennent notamment les grandes initiatives lancées conjointement par la Commission et des organismes des Nations unies, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), qui couvrent un large éventail d'aspects liés aux migrations internationales. Il convient de mentionner à titre d'exemple, les centres de ressources et de services dans les Balkans occidentaux et en Asie, l'Observatoire ACP sur les migrations, les programmes de protection régionaux en Afrique et en Europe orientale, ainsi que de nombreux projets favorisant la mise

en œuvre de partenariats pour la mobilité en Europe orientale (Moldavie et Géorgie) et en Afrique (Cap-Vert).

Autrefois, l'approche globale ne reposait que sur quelques outils spécifiques: a) les profils migratoires, qui sont désormais appliqués dans plus de 70 pays de la planète, b) les missions sur la question des migrations, qui ont été organisées dans 17 pays tiers, c) les plates-formes de coopération, qui ont été constituées pour une durée limitée en Éthiopie, et d) les partenariats pour la mobilité, conclus tout d'abord avec la Moldavie et le Cap-Vert, puis avec la Géorgie et, plus récemment, avec l'Arménie. Ces outils ont été développés progressivement, mais ils ne revêtent pas tous le même intérêt ni la même importance et ne présentent pas de lien logique clair.

Toutefois, la politique migratoire extérieure de l'UE s'appuie également sur la législation et les **instruments juridiques** de l'Union (qui comprennent à ce jour 9 accords sur l'assouplissement des formalités d'octroi des visas et 13 accords de réadmission, ainsi que 7 directives relatives à l'immigration légale et à l'immigration clandestine), sur les **instruments politiques** (un grand nombre de dialogues sur les politiques à mener, souvent étayés par des plans d'action), sur le **soutien opérationnel** et le **renforcement des capacités** (notamment par le biais d'agences européennes comme FRONTEX, le BEAA et ETF, et de mécanismes d'assistance technique, tels que MIEUX et TAIEX),¹⁶ et sur les multiples dispositifs de **soutien aux programmes et aux projets** mis à la disposition de nombreuses parties prenantes, parmi lesquelles figurent la société civile, les associations de migrants et les organisations internationales.

L'AGMM s'appuie sur l'ensemble de ces outils et instruments, qui devraient être appliqués de façon structurée et systématique. À cet effet, des cadres de partenariat bilatéraux **conçus sur mesure** seront négociés entre l'UE et chaque pays prioritaire concerné.

Le premier de ces cadres est le **partenariat pour la mobilité (PM)**. Celui-ci a dépassé le stade de la phase pilote et devrait être perfectionné pour devenir le cadre principal de la coopération instaurée entre l'UE et ses partenaires dans le domaine des migrations et de la mobilité, la priorité étant accordée aux **pays voisins de l'Union**. La négociation d'un partenariat pour la mobilité devrait être proposée une fois que certaines avancées ont été enregistrées dans le cadre des dialogues sur les migrations et la mobilité, tout en tenant compte du contexte plus large au niveau économique et social et sur le plan de la sécurité.

Le partenariat pour la mobilité est le cadre global garantissant la bonne gestion des mouvements de personnes entre l'UE et un pays partenaire. Il regroupe toutes les mesures visant à garantir que les migrations et la mobilité soient bénéfiques tant pour l'Union que pour ses partenaires, notamment en offrant des possibilités de mobilité accrue de la main-d'œuvre.

Le partenariat pour la mobilité est taillé sur mesure en fonction des préoccupations et des intérêts communs au pays partenaire et à l'Union. Le nouveau partenariat pour la mobilité offre un assouplissement des formalités d'octroi des visas lié à un accord de réadmission

¹⁶ FRONTEX est l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Le BEAA est le Bureau européen d'appui en matière d'asile. L'ETF est la Fondation européenne pour la formation. TAIEX est l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations géré par la Commission européenne. MIEUX (Migration EU Expertise) est une initiative conjointe de la Commission européenne et du CIDPM visant à renforcer les capacités de gestion des migrations des pays partenaires.

négocié simultanément. La mise en œuvre de **l'approche «donner plus pour recevoir plus»**, caractérisée par une certaine forme de conditionnalité, doit être poursuivie en vue d'une plus grande transparence et afin d'accélérer la procédure de négociation de ces accords. Un ensemble adéquat de mesures de soutien axées sur le renforcement des capacités, l'échange d'informations et la coopération dans tous les domaines d'intérêt commun devrait être proposé sur une base volontaire par l'UE et par les États membres.

Le partenariat pour la mobilité contribuera à la mise en place des conditions nécessaires à la **bonne gestion des migrations et de la mobilité dans un environnement sûr**. Pour autant que les instruments juridiques (accords en matière d'assouplissement des formalités d'octroi des visas et de réadmission) et politiques (dialogue sur les politiques à mener et plans d'action) soient mis en œuvre de façon efficace, l'UE pourrait envisager, au cas par cas et en tenant compte de la relation globale avec le pays partenaire concerné, de prendre des mesures conditionnelles conduisant progressivement à la libéralisation du régime des visas pour le pays en question.

Un second cadre peut être proposé à titre **alternatif** sous la forme du **programme commun pour les migrations et la mobilité (PCMM)**. Cette solution peut être envisagée par les pays partenaires, l'UE et les États membres lorsque les deux parties souhaitent instaurer une coopération approfondie, mais que l'une ou l'autre n'est pas disposée à assumer l'ensemble des obligations et des engagements. À l'instar du partenariat pour la mobilité, le programme commun devrait définir un certain nombre de recommandations, d'objectifs et d'engagements communs en matière de dialogue et de coopération et devrait s'accompagner d'un train de mesures de soutien spécifiques proposées par l'UE et par les États membres intéressés. Si les deux parties en conviennent, le programme commun pourrait être transformé en partenariat pour la mobilité à un stade ultérieur.

Les deux cadres devraient être instaurés par une déclaration politique commune de l'UE et des États membres intéressés, d'une part, et du pays partenaire, d'autre part. Ils s'appuient l'un comme l'autre sur des engagements mutuels, mais restent non contraignants sur le plan formel.

Recommandations

- L'AGMM devrait être étayée **par un large éventail d'outils et par deux cadres de partenariat souples et taillés sur mesure**, en fonction du dialogue politique global entre l'UE et le pays tiers, ainsi que des intérêts de l'UE et les intérêts et besoins du partenaire concerné.
- Le **partenariat pour la mobilité (PM)** doit s'appuyer de façon équilibrée sur les quatre piliers de l'AGMM, notamment par le biais d'engagements en matière de mobilité et d'accords de réadmission et d'assouplissement des formalités d'octroi des visas. Il peut également, le cas échéant, comporter des liens avec des préoccupations plus larges en matière de sécurité. La coopération sera soutenue par un ensemble de mesures axées sur le renforcement des capacités et la coopération dans tous les domaines d'intérêt commun.
- Le **programme commun pour les migrations et la mobilité (PCMM)** devrait être introduit à titre alternatif pour adopter des recommandations, des objectifs et des engagements communs au sein de chacun des quatre piliers thématiques de l'AGMM. La différence fondamentale avec le partenariat pour la mobilité réside dans le fait que ce cadre n'implique pas nécessairement la négociation d'accords en matière

d'assouplissement des formalités de visas et de réadmission. Si les deux parties en conviennent, le programme commun pourrait par la suite être transformé en partenariat pour la mobilité.

- Les outils suivants pourront être utilisés au cours des diverses étapes du dialogue et de la coopération opérationnelle avec les partenaires de l'UE et s'inséreront dans les cadres du partenariat pour la mobilité ou du programme commun pour les migrations et la mobilité:
 - 1) des **outils de connaissance**, notamment des profils migratoires, des instruments cartographiques, des études, des rapports statistiques, des analyses d'impact et des missions d'enquête;
 - 2) des **outils de dialogue**, notamment des missions, des séminaires et des conférences se rapportant aux migrations;
 - 3) des **outils de coopération**, notamment des mesures de renforcement des capacités, des plates-formes de coopération, des échanges d'experts, des jumelages, une coopération opérationnelle et des projets et programmes ciblés.

5. PRIORITES OPERATIONNELLES

Le dialogue et la coopération entre l'UE et les pays tiers devraient viser à mettre en œuvre une série d'activités prioritaires au sein de chacun des quatre piliers de l'AGMM. Chaque activité opérationnelle devrait correspondre aux priorités géographiques de l'UE et privilégier, le cas échéant, les principaux pays partenaires de l'Union.

Premier pilier: organisation et facilitation de l'immigration légale et de la mobilité

La politique européenne relative à l'organisation et à la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité dans le cadre de l'AGMM repose sur le principe qu'il faut mettre à la disposition des employeurs de plus amples moyens pour trouver les personnes qui pourvoient au mieux les postes vacants sur le marché mondial du travail. Elle vise par ailleurs à offrir de nouvelles possibilités d'emploi aux talents du monde entier, en respectant pleinement la compétence des États membres concernant la gestion de leur marché du travail.

Le dialogue et la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers devraient refléter l'évolution de la législation européenne relative à l'immigration légale en vue d'améliorer l'accès aux informations sur les droits et les possibilités dont disposent les immigrants. Ils devraient tenir compte des points de vue et des préoccupations des pays partenaires et identifier les intérêts communs. La demande de compétences au sein de l'UE est un domaine dans lequel les éventuelles **complémentarités** avec des pays partenaires prioritaires pourraient être étudiées plus avant.

La **législation de l'Union relative aux résidents de longue durée, au regroupement familial, aux étudiants, aux chercheurs et aux personnes hautement qualifiées** a harmonisé les conditions d'admission et les droits des migrants dans certains domaines clés, tandis que les États membres conservent le droit de déterminer le nombre de migrants qu'ils souhaitent admettre à des fins professionnelles. La **directive européenne «carte bleue»** est la première réponse directe apportée par l'Union aux problèmes posés par la pénurie de main d'œuvre hautement qualifiée.

Les directives sur **l'emploi saisonnier** et sur **les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe**, qui ont toutes deux une incidence directe sur le marché du travail, sont en cours de négociation avec le Conseil et le Parlement européen. Elles devraient instaurer une procédure commune, simplifiée et plus rapide. La proposition relative à l'emploi saisonnier prévoit également une protection contre l'exploitation; elle concerne de nombreux pays partenaires, en particulier dans le domaine de l'agriculture et du tourisme. La seconde proposition vise à autoriser temporairement, dans certaines conditions, les entreprises établies en dehors de l'Union à détacher des cadres, des experts et des stagiaires diplômés originaires de pays tiers vers leurs sites et des entreprises liées situés dans les États membres.

La **directive «permis unique»**, qui devrait être adoptée sous peu par le Parlement européen et le Conseil, conduira à une simplification en instaurant une procédure unique et un permis unique. Elle établit une liste de domaines dans lesquels, quel que soit le motif initial de leur admission, tous les ressortissants de pays tiers séjournant et travaillant légalement se verront garantir l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux. Une éventuelle révision des **directives relatives aux chercheurs et aux étudiants** pourrait faciliter encore davantage l'admission, le séjour et la mobilité au sein de l'UE de ces catégories essentielles de personnes, dans le but de préserver la compétitivité et les capacités d'innovation futures de l'Union.

Dans le cadre d'un dialogue avec ses partenaires, l'UE fournira des explications sur ce cadre juridique en vue d'en faciliter l'application. En outre, le **portail de l'UE sur l'immigration** est un outil en ligne destiné, d'une part, aux ressortissants de pays tiers désireux de s'informer sur les possibilités qui leur sont offertes et sur les procédures à suivre pour s'établir dans l'UE et, d'autre part, à ceux qui sont déjà établis dans l'UE et qui souhaitent se rendre d'un État membre à un autre. Le cas échéant, cette source d'informations devrait être combinée à des **mesures préalables au départ** axées sur le renforcement des compétences et la maîtrise des langues de l'Union.

Une **intégration** effective, notamment sur le marché du travail, est l'élément déterminant pour faire en sorte que les immigrés et les sociétés qui les accueillent exploitent pleinement le potentiel de la migration, notamment grâce au renforcement des communautés de la diaspora et des entrepreneurs migrants. La communication intitulée «Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers»¹⁷ propose des approches et des domaines d'action nouveaux. Dans le cadre du dialogue avec les partenaires de l'UE, il importe également d'examiner plus avant le rôle que les communautés issues de la diaspora et les réseaux transnationaux peuvent jouer dans ce contexte, par exemple en préparant plus efficacement les migrants à résider dans les États membres.

La stratégie Europe 2020 insiste sur la nécessité de consentir des efforts particuliers pour attirer les migrants hautement qualifiés dans un contexte de course mondiale aux talents et favoriser l'intégration des personnes d'origine immigrée dans les sociétés européennes. Les **lignes directrices pour l'emploi** invitent les États membres à accorder toute l'attention voulue à l'intégration des immigrés sur les marchés du travail de l'Union et établissent un cadre pour le partage d'informations et la coordination des politiques de l'emploi. Si le réseau EURES diffuse des informations sur les offres d'emploi, les services publics de l'emploi jouent également un rôle important en **facilitant l'accès à l'emploi** des travailleurs mobiles et migrants. Le **Fonds social européen** (FSE) fournit une aide financière et contribue à accroître la participation des immigrés à l'emploi.

¹⁷ COM(2011) 455 final.

En outre, une attention particulière est accordée au renforcement de la capacité de l'Union à **anticiper les besoins du marché du travail et les besoins de compétences**. En 2012, l'Observatoire européen des postes vacants sera complété par le **panorama européen des compétences**, qui contiendra des prévisions actualisées concernant l'offre de compétences et les besoins du marché du travail jusqu'en 2020. En ce qui concerne la **validation des diplômes, des qualifications et des compétences** dans l'UE, la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles est un instrument déterminant pour la mobilité intra-européenne, qui s'applique également aux diplômes délivrés en dehors de l'UE. En attendant, la surqualification ou le gaspillage des cerveaux est un problème épineux largement répandu parmi les travailleurs migrants originaires de pays tiers, sur lequel il faut davantage se pencher.

En ce qui concerne la **portabilité des droits en matière de sécurité sociale**, la réglementation européenne relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale supprime les désavantages et protège les droits acquis par les ressortissants de l'UE qui circulent sur le territoire de l'Union, de même que ceux de l'ensemble des ressortissants de pays tiers en séjour régulier, avec une dimension transfrontière. En octobre 2010, six décisions du Conseil ont été adoptées au sujet de la position de l'Union européenne relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et Israël. Lorsque ces décisions auront été formellement adoptées par les Conseils d'association, l'Union aura créé un dispositif de coordination externe limitée des systèmes de sécurité sociale applicable aux personnes — qu'elles soient ressortissantes de l'Union ou de ces six pays — qui entrent dans l'Union européenne ou qui en sortent. En outre, dès son adoption, la directive «permis unique» garantira à tous les travailleurs migrants qui relèvent de son champ d'application le droit d'exporter leurs droits acquis en matière de pension dans les mêmes conditions et aux mêmes taux que les ressortissants des États membres concernés lorsqu'ils s'établissent dans un pays tiers.

La mobilité des ressortissants de pays tiers étant étroitement liée à la **politique commune européenne en matière de visas** pour les séjours de courte durée, il convient d'exploiter toutes les possibilités prévues par le code des visas pour simplifier les procédures et accroître la transparence. La coopération locale au titre de Schengen et une couverture consulaire accrue dans les pays tiers devraient améliorer la qualité des services. Les futures révisions de la politique européenne des visas devraient tenir compte des avancées concrètes réalisées dans le cadre des dialogues menés par l'Union. En outre, il convient d'intensifier les efforts en vue de **coordonner plus étroitement l'octroi de subventions pour la recherche, de bourses d'études et de programmes de formations avec la délivrance des visas** et/ou des permis de séjour requis aux chercheurs concernés.

Les **échanges d'informations pratiques** relatives au recrutement, à la reconnaissance des qualifications acquises dans un pays tiers, à la mise en adéquation des compétences et à l'intermédiation sur le marché du travail devraient être facilités par un renforcement de la coopération **entre les services publics de l'emploi** des États membres et par des mesures visant à encourager ceux-ci à coopérer entre eux ainsi qu'avec d'autres prestataires de services liés à l'emploi, tels que les agences privées et les organisations sectorielles situées dans les États membres de l'UE. Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte des travaux sur la reconnaissance des qualifications étrangères déjà réalisés sous la houlette de la Fondation européenne pour la formation (ETF) et du réseau ENIC-NARIC en vue d'assurer la mise en œuvre de la convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications.

Le renforcement de la mobilité des étudiants et des chercheurs originaires de pays tiers pourrait également constituer un moyen prometteur de répondre aux besoins du marché du travail en Europe, si certains étudiants étaient autorisés à travailler après avoir achevé leurs études. Cette question pourrait faire l'objet d'une réflexion plus poussée, qui tiendrait compte de la compétence reconnue aux États membres en matière de lutte contre la fuite des cerveaux et des mesures qu'ils ont prises en ce sens, par exemple, en recourant à la migration circulaire. Une solution envisageable à cette fin serait d'exploiter plus judicieusement les partenariats pour la mobilité existants afin de renforcer et de faciliter les échanges, les programmes de mobilité internationale actuels et, à partir de 2014, le futur programme unique en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse ainsi que Horizon 2020 (le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation). Il convient de soutenir la création de **réseaux institutionnels** et l'établissement de **jumelages universitaires** dans les États membres de l'UE et les pays partenaires prioritaires, de manière à ce que les **programmes de cours et les procédures de certification** répondent mieux aux besoins du marché du travail de part et d'autre. L'UE devrait encourager les États membres à élargir leur palette d'**accords bilatéraux relatifs à la mobilité des jeunes** et à les proposer également aux pays signataires des partenariats pour la mobilité.

Dans le cadre des partenariats pour la mobilité et des programmes communs, il conviendrait de créer spécifiquement, dans les pays partenaires, des **centres de ressources en matière de migrations et de mobilité** (CRMM). Ces derniers devraient être intégrés aux autorités nationales compétentes ou aux agences nationales pour l'emploi en s'inspirant de l'expérience acquise dans le cadre du partenariat pour la mobilité conclu entre l'UE et la Moldavie et du CIGEM au Mali¹⁸. Ces centres, dont le travail serait avant tout axé sur les besoins des migrants, devraient 1) servir de guichet unique pour les personnes désireuses d'obtenir des informations et une aide en ce qui concerne la validation de leurs qualifications, la mise à niveau de leurs compétences et les besoins de compétences au niveau régional, national ou européen et 2) proposer des mesures préalables au départ, des mesures d'assistance au retour et des mesures de réintégration. Le portail de l'UE sur l'immigration pourrait également constituer un outil d'information utile à cet égard. Les CRMM devraient fournir une assistance aux autorités compétentes des pays partenaires et des États membres de l'UE, notamment aux services publics pour l'emploi, afin d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre et de favoriser les retombées positives en termes de développement. À moyen terme, il convient également d'établir des liens entre les CRMM et les centres communs de traitement des demandes de visas ainsi qu'entre les CRMM et les délégations de l'Union, en vue d'améliorer et de simplifier les procédures de délivrance des visas pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers.

Le réseau des **officiers de liaison «immigration» (OLI)** devrait être complété par des experts en matière de migration, et notamment par des experts nationaux détachés par les États membres auprès des délégations de l'Union, qui pourront suivre l'évolution des questions relatives aux migrations en ayant une perspective politique plus large et plus globale que celle habituellement adoptée par les services consulaires. Il importe de saisir toutes les occasions de faire participer les agences de l'Union à ces échanges d'informations et à cette coopération renforcée avec les pays tiers.

¹⁸ Les deux exemples cités font référence, d'une part, au projet de renforcement des capacités de la Moldavie à gérer les migrations de main-d'œuvre et les migrations de retour dans le cadre du partenariat pour la mobilité conclu avec l'UE et, d'autre part, au Centre d'Information et de Gestion des Migrations situé au Mali.

Recommandations

Dans le cadre du premier pilier, l'AGMM devrait se concentrer sur les priorités suivantes:

- Offrir des possibilités de mobilité spécifiquement destinées aux jeunes, aux étudiants, aux artistes et aux professionnels de la culture, aux chercheurs et aux universitaires en multipliant les **bourses d'études**, les programmes de bourses et de formation ainsi que les accords **relatifs à la mobilité des jeunes**. S'engager à appliquer pleinement et à modifier éventuellement les **directives relatives aux étudiants et aux chercheurs** en tant que de besoin.
- Appliquer pleinement le **code des visas** et éventuellement le modifier afin d'améliorer la **coopération locale au titre de Schengen** et de renforcer la couverture consulaire, le cas échéant en créant des **centres communs de traitement des demandes de visas**.
- Procéder à des **jumelages** entre les **établissements d'enseignement supérieur et de formation** afin d'encourager la coopération et les échanges transfrontaliers en ce qui concerne l'harmonisation des **programmes d'études, des procédures de certification** et des **qualifications** et garantir la reconnaissance effective de ces derniers (grâce à une assurance qualité efficace, une utilisation comparable et cohérente des instruments de transparence européens et l'établissement de liens entre les qualifications et le cadre européen des qualifications) de manière à améliorer à terme la complémentarité sur le marché du travail.
- Encourager les services publics pour l'emploi de l'UE à assurer un suivi des procédures de recrutement et à favoriser les échanges de bonnes pratiques entre les États membres, les instances homologues des pays partenaires et d'autres parties prenantes en ce qui concerne **l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre**.
- Dans le cadre des partenariats pour la mobilité et des programmes communs, il convient de créer des **centres de ressources en matière de migrations et de mobilité** dans les pays partenaires. En s'appuyant sur des informations disponibles grâce au portail de l'UE sur l'immigration, ils pourraient favoriser la création de mesures préalables au départ axées sur la mise en adéquation et la mise à niveau des compétences et sur la maîtrise des langues de l'Union en coopération avec les services publics de l'emploi, les agences de l'UE et d'autres parties prenantes.

Deuxième pilier: prévention et réduction de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains

La légitimité de tout cadre régissant les migrations et la mobilité repose sur l'apport de réponses efficaces à l'immigration clandestine. La sécurité des migrations est mise en péril par les individus qui agissent en dehors de la légalité. Il est essentiel de coopérer à l'intérieur de l'UE et de renforcer les partenariats avec les pays tiers afin d'assurer une gestion ordonnée de la mobilité et des migrations.

Les migrations et la mobilité s'insèrent dans un contexte politique, économique, social et de sécurité plus large. Dans le cadre d'une **approche large de la sécurité**, l'immigration clandestine, qui est entretenue par la corruption et par une réglementation inadéquate, doit également être envisagée en relation avec la criminalité organisée, l'absence d'État de droit et la défaillance de la justice.

L'UE devrait continuer à accorder la priorité aux **transferts de compétences, de capacités et de ressources** à ses partenaires afin de prévenir et de réduire la traite des êtres humains, le trafic de migrants et l'immigration clandestine ainsi qu'à l'amélioration de **la gestion intégrée des frontières**. Dans l'Union, les **directives sur le retour et sur les sanctions à l'encontre des employeurs** devrait être mises en œuvre et ces instruments s'accompagner d'autres mesures pertinentes dans le cadre d'une collaboration plus étroite avec les pays tiers partenaires.

Le dialogue et la coopération avec les partenaires devraient viser à protéger les droits humains de tous les migrants durant l'ensemble de leur processus migratoire. Il convient de cibler les employeurs sans scrupules et de prendre des dispositions afin de prévenir et de réprimer les violations des droits de l'homme et les actes criminels commis à l'encontre des migrants. Des mesures devraient être adoptées en vue de garantir aux migrants des conditions de vie décentes dans les centres d'accueil et d'éviter toute rétention arbitraire ou indéfinie. Une attention particulière devrait être accordée aux mineurs non accompagnés dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action adopté en 2010.

Il convient de tirer pleinement parti de la capacité de **FRONTEX** à travailler en partenariat avec les autorités des pays tiers. Les officiers de liaison «immigration» (OLI) devraient élargir à un plus grand nombre de pays partenaires les échanges d'informations qu'ils entretiennent avec leurs homologues. Une coopération plus étroite entre les agences européennes compétentes¹⁹ est nécessaire pour améliorer les échanges d'informations sur les migrations et la criminalité organisée.

Il est de plus en plus manifeste que **la sécurité des documents et l'usurpation d'identité** sont des domaines dans lesquels un renforcement de la coopération serait bénéfique pour toutes les parties concernées. Les voyageurs réguliers (hommes et femmes d'affaires, fonctionnaires nationaux, étudiants et chercheurs) originaires de pays tiers partenaires qui délivrent des documents de voyage biométriques et ont renforcé la sécurité de leurs documents pourraient se voir accorder un accès plus aisé à l'UE. Les prochaines propositions de la Commission relatives aux frontières intelligentes, qui prévoient notamment un système

¹⁹ Les agences concernées sont les suivantes: FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, le Collège européen de police, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

d'entrée/de sortie et un programme d'enregistrement des voyageurs, devraient ouvrir la voie à de telles avancées.

Lier les **accords de réadmission aux accords relatifs à l'assouplissement des formalités d'octroi des visas** dans le cadre de la politique migratoire extérieure de l'UE pourrait être bénéfique pour les pays tiers, dans la mesure où l'Union pourrait offrir des possibilités de mobilité tout en préservant la sécurité et en réduisant les risques d'immigration clandestine. La réadmission et le retour devraient s'intégrer au cadre plus général de l'approche globale. La Commission facilitera la mise en place d'initiatives spécifiques à chaque pays pour assurer le suivi de certains retours.

La politique de l'Union en matière de **traite des êtres humains** (TEH) se caractérise par une approche globale axée sur la prévention, la poursuite des criminels et la protection des victimes. Cette vision cohérente concorde avec une approche centrée sur les droits de l'homme et sur les victimes, qui tient compte de la dimension de genre. Elle vise à prévenir cette forme de criminalité et à permettre aux personnes qui ont été réduites en quasi-esclavage de se remettre de cette épreuve et d'être réintégrées dans la société. Conformément aux recommandations du Conseil²⁰, la question de la traite des êtres humains continuera d'être systématiquement abordée dans les accords et partenariats stratégiques pertinents conclus entre l'UE et les pays tiers, ainsi que dans les dialogues politiques sur les migrations et la mobilité. L'accent sera mis sur une approche associant de multiples acteurs dans les domaines d'action concernés. Le renforcement des capacités en constituera un élément essentiel, de même que le respect des normes internationales en la matière, et notamment la ratification et la mise en œuvre de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles relatifs à la traite des êtres humains et au trafic de migrants. La nouvelle stratégie d'ensemble relative à la lutte contre la traite des êtres humains (prévue pour 2012) renforcera la coordination et améliorera la cohérence entre les parties prenantes.

Recommandations

Dans le cadre du deuxième pilier, l'AGMM devrait se concentrer sur les priorités suivantes:

- **Le transfert de compétences, de capacités et de ressources** aux partenaires en vue de prévenir et de réduire la traite des êtres humains, le trafic de migrants et l'immigration clandestine, d'assurer le retour et la réadmission des migrants et d'améliorer **la gestion coordonnée des frontières**.
- La coopération en matière de **sécurité des documents**, qui ouvrira la voie à un assouplissement des formalités d'octroi des visas pour les voyageurs réguliers issus de pays partenaires prioritaires.
- Des initiatives visant à garantir une meilleure protection aux **victimes de la traite des êtres humains** et à les rendre plus autonomes.
- Un suivi précis de la mise en œuvre des **directives sur le retour et sur les sanctions à l'encontre des employeurs** par les États membres de l'UE en étroite collaboration avec les partenaires.

²⁰ Conseil européen: premier rapport sur la mise en œuvre du document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

- Une utilisation stratégique des nouvelles possibilités de FRONTEX et des échanges d'informations thématiques plus complets entre les **officiers de liaison «immigration» de l'UE (OLI)** et leurs homologues dans un plus grand nombre de pays partenaires.

Troisième pilier: promotion de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile

L'UE doit renforcer la **solidarité avec les réfugiés et les personnes déplacées** et les efforts déployés en ce sens devraient faire partie intégrante de l'AGMM. L'Union devrait intensifier sa coopération avec les pays tiers concernés en vue **d'améliorer leurs régimes d'asile et leur législation nationale en matière d'asile** et de garantir le respect des normes internationales. Ces pays pourraient ainsi offrir une meilleure protection internationale aux demandeurs d'asile et aux personnes déplacées qui demeurent dans la région où se déroulent les conflits ou les persécutions. L'UE devrait encourager ses partenaires à intégrer cette dimension dans leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté, lorsque cela est judicieux. Ces stratégies devraient également s'intéresser aux relations entre les réfugiés et les personnes déplacées, d'une part, et les populations locales, d'autre part, le cas échéant, conformément au programme de Stockholm de 2009, qui a insisté sur la nécessité de développer la dimension extérieure de l'asile afin de contribuer plus efficacement à résoudre les situations où l'état de réfugié se prolonge.

L'UE devrait également encourager les pays tiers à régler la question des personnes apatrides, qui constituent un groupe particulièrement vulnérable, en adoptant des mesures destinées à réduire l'apatridie. L'Union devrait continuer à promouvoir la création d'un cadre juridique international pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui constituent un autre groupe vulnérable.

L'UE devrait s'employer, avec ses partenaires, à mieux définir les liens entre la protection internationale et le développement. Il conviendrait également de poursuivre la mise au point de concepts et de dispositifs visant à faciliter la transition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Il importe de renforcer les cadres stratégiques en matière d'asile et les capacités de protection des pays tiers. Pour ce faire, il y a lieu d'étendre la coopération avec les pays tiers, notamment dans le cadre des **programmes de protection régionaux (PPR)**. À cet égard, l'élaboration d'un PPR pour l'Afrique du Nord couvrant l'Égypte, la Tunisie et la Lybie est un exemple intéressant.

Le **BEAA** devrait progressivement contribuer davantage à accroître les capacités d'asile des pays tiers, notamment en soutenant les activités de réinstallation.

Les PPR ayant été sous-utilisés jusqu'à présent, il importe de les promouvoir pour en faire les instruments clés de ce nouveau pilier. Il convient de renforcer les PPR existants et de proposer la création de PPR supplémentaires, le cas échéant, dans le cadre des dialogues sur les migrations engagés par l'UE avec les régions et pays concernés. Les PPR devraient continuer à accorder la priorité au développement des capacités de protection et des régimes d'asile des pays et régions partenaires. Il convient de poursuivre et, le cas échéant, de renforcer les programmes de développement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ainsi que les programmes de réduction des risques de catastrophes dans ces régions, en veillant à garantir la cohérence et la complémentarité avec les PPR. L'inclusion d'un volet «réinstallation» renforcé dans tous les PPR serait un signe de solidarité

internationale et constituerait un moyen essentiel pour instaurer méthodiquement des solutions durables au sein de l'UE.

Pour bon nombre de réfugiés vulnérables, la réinstallation reste la seule solution durable envisageable. L'UE a dès lors préparé un «programme européen conjoint de réinstallation» afin de **promouvoir la réinstallation en Europe** et de recourir de manière plus stratégique à cette solution. Il convient d'accroître le nombre de places offertes à des fins de réinstallation dans l'UE et de prévoir des règles procédurales garantissant le traitement d'un nombre accru de dossiers de réinstallation par les pays de premier asile. À cette fin, il convient d'augmenter les financements, d'identifier les procédures requises et d'accroître les capacités logistiques et techniques.

Recommandations

Dans le cadre du troisième pilier, l'AGMM devrait se concentrer sur les priorités suivantes:

- Des **programmes de protection régionaux (PPR)** destinés à renforcer les capacités de protection et les régimes d'asile des pays et régions partenaires.
- Le soutien du **BEAA** au développement de capacités d'asile dans les pays tiers, notamment par le biais d'un soutien aux activités de réinstallation.
- Le développement de la **réinstallation** dans l'UE en coopération avec les partenaires.
- L'intensification des efforts visant à résoudre **les situations dans lesquelles l'état de réfugié se prolonge**, notamment par le biais d'une assistance ciblée pour les personnes déplacées.

Quatrième pilier: maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement

L'UE et la communauté internationale se sont activement employées à promouvoir les effets bénéfiques des migrations sur le développement. Des progrès notables ont été réalisés en vue de favoriser l'impact positif des envois de fonds et des initiatives spontanées de la diaspora. Toutefois, il importe également d'œuvrer conjointement, dans le cadre des partenariats, à éliminer les **inconvéniens**, tels que la fuite des cerveaux, les coûts sociaux et la dépendance à l'égard des marchés du travail étrangers. Les procédures ouvrant la voie aux rares possibilités de migration légale manquent souvent de transparence et s'accompagnent de lourdes formalités administratives. Par conséquent, nombreux sont les migrants qui s'adressent à des intermédiaires informels souvent liés à la criminalité organisée. Ils sont alors non seulement davantage exposés aux risques, aux abus et à l'exploitation, mais ils voient également leur épargne potentielle diminuer.

Les migrations interrégionales et intrarégionales dans les régions en développement sont bien plus massives que les migrations à destination de l'UE. Ces migrations sud/sud procurent souvent des avantages aux migrants sous la forme de meilleures perspectives d'emploi et de revenus plus élevés que ceux dont ils disposent chez eux. Là encore, nombreux sont les migrants qui sont victimes d'exploitation, d'abus et de tromperie. Les migrants non avertis peuvent devenir la proie de recruteurs, d'intermédiaires, d'employeurs ou de filières du crime organisé. Il est donc primordial de diffuser des informations et de fournir une assistance en vue de protéger les droits des migrants. L'UE peut aider les migrants à circuler de façon organisée et à ramener chez eux les ressources et compétences dont leur pays d'origine a souvent terriblement besoin.²¹

L'UE et ses pays partenaires se sont attachés à faire en sorte que les services liés à **l'envoi de fonds** soient moins onéreux, plus transparents, plus concurrentiels et plus fiables. Les rapports bisannuels sur la cohérence des politiques au service du développement ont favorisé l'émergence, au sein de l'UE, d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Des dispositions ont été prises pour faciliter la contribution des associations de la **diaspora** au développement de leur pays d'origine et ont récemment pris la forme d'un soutien à la création d'une plate-forme européenne de la diaspora. L'implication plus poussée **des diasporas et des groupes de migrants** peut également contribuer à réaliser l'un des objectifs de la nouvelle approche globale, à savoir la prise en compte plus systématique de la question des **droits et de l'autonomisation des migrants**.

Dans le cadre des efforts visant à limiter la **fuite des cerveaux**, l'UE soutient le code de pratique de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé. Elle devrait encourager ses États membres à faciliter la migration circulaire des personnels de santé, afin que les pays d'origine et de destination puissent bénéficier des compétences et des connaissances acquises. La directive «carte bleue» autorise les États membres à rejeter des

²¹ Ainsi que la Commission l'explique dans sa communication intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement», document COM(2011) 637, l'UE aide les pays en développement à renforcer leurs politiques, capacités et activités dans le contexte de la mobilité régionale et internationale des personnes. Elle soutient les programmes en faveur d'un travail décent, les systèmes de protection sociale et encourage les politiques favorisant la mobilité régionale de la main-d'œuvre et elle appuiera les efforts ciblés pour tirer pleinement parti des corrélations entre migrations, mobilité et emploi.

demandes afin d'assurer un recrutement éthique et permet à la Commission de surveiller la mise en œuvre de cet instrument afin de limiter la fuite des cerveaux.

L'UE devrait accroître son soutien **en faveur du renforcement des capacités** des pays partenaires. Il y a lieu d'améliorer la coordination et la cohérence entre les politiques nationales en matière de migrations et de développement et de renforcer les liens avec la création d'emplois et les politiques d'éducation, de santé et de logement. Il convient de tempérer le débat parfois exagérément optimiste sur le potentiel «gagnant-gagnant» en prenant véritablement en considération les inconvénients associés aux migrations, et notamment leur **coût social** et le risque de voir les ménages dépendre des revenus provenant des envois de fonds. L'UE pourrait aider les gouvernements des pays partenaires à instaurer des cadres nationaux relatifs au transfert et à la portabilité à l'étranger des droits à pension, en tenant dûment compte des compétences reconnues aux États membres en la matière.

Pour que **la question des migrations soit effectivement intégrée dans la philosophie du développement**, elle doit se refléter dans un vaste éventail de politiques sectorielles (agriculture, santé, éducation, etc.). Dans le même temps, il convient de promouvoir des initiatives ciblées dans le domaine des migrations. Dans l'UE tout comme dans ses pays partenaires, il importe de remédier au fait que les professionnels ignorent encore souvent l'importance des questions liées aux migrations pour le développement. À cet égard, il est essentiel que les défis posés par les migrations intrarégionales figurent parmi les questions abordées dans le cadre de l'AGMM, de manière à ce que le rôle potentiellement bénéfique des migrations dans la coopération et le développement régionaux puisse être convenablement mis en lumière et soutenu. Il importe également de sensibiliser les pays partenaires au fait qu'ils peuvent affecter certains fonds destinés au développement à des initiatives en matière de migrations dans les programmes indicatifs nationaux définissant les modalités de la coopération au développement de l'UE. Une place plus large devrait être réservée à ce lien dans le cadre de la politique de développement.

La cohérence stratégique peut également être renforcée par des **profils migratoires élargis**, qui sont de plus en plus fréquemment utilisés pour fournir un corpus de données factuelles de meilleure qualité et plus durable sur les corrélations entre les migrations et le développement. Ils associent toutes les parties prenantes dans un processus propre à chaque pays destiné à identifier et à combler les lacunes et les besoins en matière de données relatives aux schémas migratoires actuels, aux tendances observées sur le marché du travail, aux cadres juridiques et stratégiques, aux envois de fonds, aux diasporas, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres données liées au développement. L'adhésion à ce processus devrait être le fait du pays partenaire et sa pérennité devrait être garantie par un renforcement suffisant des capacités.

Recommandations

Dans le cadre du quatrième pilier, l'AGMM devrait se concentrer sur les priorités suivantes:

- Promouvoir le **code de pratique de l'OMS** pour le recrutement international des personnels de santé et contrôler la mise en œuvre de la directive relative à la carte bleue européenne en vue de limiter la fuite des cerveaux.
- Étudier la possibilité de créer des **instruments d'investissement pour la diaspora** qui permettraient de canaliser les contributions volontaires de la diaspora, et affecter des ressources européennes à la promotion des initiatives et investissements axés sur

le développement dans les pays prioritaires, tels que ceux situés au sud de la Méditerranée.

- Créer des **partenariats public-privé** visant à impliquer les **PME et les entrepreneurs migrants** dans les échanges commerciaux, les investissements et les transferts de compétences entre les États membres de l'UE et les pays partenaires.
- Examiner l'intérêt de créer un **forum annuel sur les envois de fonds** et de formuler des recommandations avant la fin 2012 sur la base d'une étude de **faisabilité d'un portail commun de l'UE sur les envois de fonds**.
- Aider les pays partenaires à **identifier et à contrôler les recruteurs de bonne foi** en vue d'autonomiser les migrants, notamment pour faciliter la migration circulaire.

6. FINANCEMENT ET SUIVI

La réussite de la mise en œuvre de l'approche globale nécessite un **financement adéquat**. Les **instruments financiers géographiques et thématiques** restent essentiels pour la coopération extérieure et devront être utilisés d'une façon exhaustive et cohérente, en tenant compte notamment des enseignements tirés du programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile (2007-2013). Il importe que les futures modalités de programmation et d'affectation des ressources des instruments extérieurs de l'UE continuent à contribuer à la réalisation des objectifs de l'approche globale, tout en respectant la finalité générale et les règles des instruments concernés.

Outre ces instruments extérieurs, et conformément aux principes de subsidiarité et de complémentarité, le **futur Fonds de l'UE pour l'asile et la migration** ainsi que le **Fonds pour la sécurité intérieure** (qui concerne notamment la gestion des frontières) devraient également contribuer au financement de l'AGMM. Ces fonds revêtiront une importance particulière pour les activités qui servent principalement les intérêts de l'UE, mais qui sont mises en œuvre dans un pays tiers. Afin d'éviter les chevauchements, ils seront dès lors affectés à des activités spécifiques venant compléter celles financées par des instruments géographiques ou autres, en fonction de considérations de politique étrangère et/ou d'objectifs propres à la politique de développement.

Les **États membres** devraient poursuivre leur contribution directe au financement de l'approche globale, notamment quand ils appliquent celle-ci dans le cadre de leur coopération bilatérale, lorsqu'ils participent à des processus régionaux et lorsqu'ils mettent en œuvre des partenariats pour la mobilité et des programmes communs avec des partenaires prioritaires. Si les relations entre l'UE et les gouvernements partenaires sont au cœur de l'AGMM, la contribution de la **société civile** est également importante pour concrétiser la mise en œuvre d'initiatives spécifiques. Ce rôle devrait être pris en compte dans les arrangements financiers et contractuels.

Enfin, la mise en œuvre de l'AGMM doit être efficace et devrait donc faire l'objet d'une procédure de suivi. Un **rapport sur l'AGMM** devrait être adopté tous les deux ans à compter de juin 2013. Ce document devrait s'appuyer sur les informations communiquées par les États membres, les délégations de l'Union, les agences européennes et les pays partenaires et sera présenté sous la responsabilité de la Commission, en association avec le SEAE.

L'objet de ce rapport sera d'assurer le suivi des objectifs stratégiques décrits dans la présente communication et de couvrir l'ensemble des processus majeurs de dialogue et de coopération de l'UE. Il évaluera les progrès accomplis dans le cadre des quatre piliers de l'AGMM et au niveau des outils et instruments utilisés en appliquant une méthode comparative rendant compte de l'évolution de la situation dans le temps. Il examinera si et dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et formulera des recommandations. Des informations sur les progrès réalisés dans le cadre des divers dialogues, partenariats pour la mobilité et programmes communs devraient être recueillies et diffusées de façon systématique, notamment par le biais d'un **site Internet consacré à l'AGMM** (comportant une interface publique et une interface interne à l'UE, qui devrait également viser à créer d'un réseau de points de contacts dans l'Union). Un **projet spécifique de soutien à l'AGMM** pourrait être conçu à cet effet.

Recommandations

- Le soutien à l'AGMM devrait continuer à être assuré par l'intermédiaire d'un **ensemble d'instruments financiers complémentaires** élaborés par l'UE et par ses **États membres**.
- Les instruments de l'UE comprennent les **instruments externes géographiques et thématiques**, le **futur Fonds «asile et migration»** et le **futur Fonds pour la sécurité intérieure**.
- Afin de garantir la transparence et d'améliorer la mise en œuvre de l'AGMM, il importe que les résultats de celle-ci soient consignés dans un **rapport d'avancement bisannuel** et diffusés par le biais d'un **site internet spécifique**.

CONCLUSIONS

L'Union européenne est confrontée à une **multitude de défis à relever et d'opportunités à saisir** dans le domaine des migrations et de la mobilité. Pour accroître sa prospérité, elle doit devenir plus compétitive et attirer les talents et les investissements. Pour assurer la gestion de la mobilité dans un environnement sécurisé, elle doit poursuivre le dialogue et la coopération, considérés comme prioritaires, qui ont été engagés avec les pays partenaires situés dans son voisinage immédiat et dans des régions plus lointaines. Pour offrir une protection internationale à ceux qui en ont besoin et accroître les retombées positives des migrations et de la mobilité sur le développement de ses partenaires, l'UE doit jouer un rôle majeur dans la gouvernance mondiale.

La Commission ne doute pas que les propositions stratégiques et les mesures opérationnelles décrites dans la présente communication permettront à l'UE et à ses États membres de relever ces défis.

Sur la base du cadre politique et juridique global en matière de migrations et de mobilité qu'elle a présenté dans ses communications des 4 et 24 mai 2011 et à la lumière de l'expérience acquise durant les six années de mise en œuvre de l'approche précédente, la Commission est convaincue que le moment est à présent venu pour l'UE d'examiner comment **consolider** ces éléments pour en faire le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE. Pour qu'une telle démarche porte ses fruits, il importe que l'approche globale soit fermement intégrée à la **politique étrangère globale de l'UE**, et notamment à la **coopération au développement**, et qu'elle soit davantage en adéquation avec les priorités internes de l'Union.

Conformément au traité de Lisbonne, l'UE devra également parler d'une seule voix dans le cadre de sa politique migratoire extérieure.

Pour structurer et faciliter ce processus, l'UE doit se doter d'un cadre stratégique commun qui soit clair, cohérent et facile à communiquer. Pour être mieux à même de participer à la gouvernance des migrations sur son territoire et dans le monde, elle devra poursuivre le renforcement du dialogue et de la coopération avec ses pays partenaires.

La Commission considère que la nouvelle approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) constitue le cadre stratégique qui permettra d'apporter une **valeur ajoutée** à l'action de l'UE et à celle des États membres dans ce domaine. L'AGMM permet de répondre plus concrètement et plus efficacement que les États membres aux préoccupations et aspirations de l'UE en matière de migrations et de mobilité. Elle apporte un soutien précieux et donne un élan aux politiques nationales et bilatérales des États membres dans ce domaine. Une coopération étroite entre la Commission, le SEAE et les États membres est indispensable pour garantir une action cohérente au sein de ce cadre européen commun.

ANNEXE

CONCLUSIONS DU DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION SUR LES MIGRATIONS ET LE DEVELOPPEMENT

La maximisation des **retombées positives des migrations** sur le développement des pays partenaires (d'origine et de destination), combinée à la **limitation** de ses **effets négatifs**, restera une priorité majeure de l'AGMM. Une approche davantage centrée sur les migrants sera adoptée sans toutefois sous-estimer la responsabilité qui incombe aux pays partenaires d'élaborer des politiques adéquates. En ce qui concerne le programme d'action classique en matière de migrations et de développement, des résultats considérables ont été atteints à ce jour, mais d'autres défis subsistent et ne manqueront pas d'être relevés.

La question des migrations est désormais intégrée à un certain nombre de **stratégies nationales et régionales de développement**. Plusieurs pays et régions partenaires ont bénéficié d'un soutien en vue d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres stratégies migratoires, de recueillir et d'analyser des données migratoires et de renforcer les capacités des institutions compétentes. L'UE continuera d'appuyer ces efforts visant à gérer les migrations dans un cadre de développement cohérent et en tenant compte des priorités et spécificités locales.

Les politiques migratoires de l'UE et de ses pays partenaires accordent une place de plus en plus importante aux objectifs en matière de développement. Dans le même temps, la dimension de la migration s'intègre toujours davantage aux stratégies de développement. L'UE continuera à mettre l'accent sur la **cohérence des politiques au service du développement** en vue d'identifier et de corriger les incohérences susceptibles d'entacher la législation et les politiques de l'UE et de ses États membres et de renforcer les capacités et mécanismes des pays tiers en la matière.

Sur la scène internationale, l'UE est largement reconnue comme un acteur de premier plan œuvrant à promouvoir des **envois de fonds** privés moins onéreux et plus sécurisés vers les pays en développement et à élargir leur impact sur le développement. La Commission européenne a lancé une étude qui devrait l'aider à proposer de nouvelles recommandations et à évaluer l'opportunité et la faisabilité d'un portail commun de l'UE sur les envois de fonds. Il y a lieu de contribuer davantage au renforcement des capacités en vue de soutenir les pays partenaires désireux d'élaborer des cadres réglementaire et de promouvoir la culture financière, les nouvelles technologies et l'accès au crédit afin de stimuler l'investissement productif et la création d'emplois. Un forum annuel (formel ou informel) sur les envois de fonds pourrait être une idée à envisager. En tout état de cause, il importe d'intensifier les échanges d'informations entre les États membres de l'Union et la Commission européenne sur les projets relatifs aux envois de fonds afin d'éviter les doubles emplois et de recenser les bonnes pratiques.

L'UE s'est employée plus activement à soutenir et à coopérer avec les **diasporas** basées en Europe qui souhaitent prendre part à des projets liés au développement de leur pays d'origine. Elle apporte également un soutien croissant aux efforts similaires déployés par les pays partenaires. L'UE continuera à travailler à la création d'une base de données des organisations des diasporas établies dans les divers États membres afin de les impliquer pleinement dans le dialogue stratégique et de diffuser des informations. Elle continuera à optimiser sa contribution au développement et cherchera également à mieux mettre à profit les connaissances et les savoir-faire de ses partenaires, notamment pour soutenir les entrepreneurs

et les PME. Elle étudiera comment contribuer davantage à la valorisation des compétences et des connaissances des migrants dans leurs pays d'origine et déterminera s'il y a lieu de soutenir les initiatives spontanées de la diaspora et les fonds émanant de celle-ci qui sont mis en œuvre par les pays partenaires.

Certains progrès ont été enregistrés en matière de lutte contre la **fuite des cerveaux**, surtout dans le domaine de la santé, tandis que le soutien aux politiques du marché du travail et à l'exercice d'un emploi décent dans les pays partenaires constitue une autre stratégie essentielle mise en place pour les aider à attirer et à conserver des travailleurs qualifiés. L'UE continuera à analyser les exemples d'afflux de cerveaux et à déterminer comment transposer les expériences positives à une plus grande échelle et comment lutter contre le gaspillage des cerveaux. Il serait envisageable d'aborder la question des stratégies visant à retenir les travailleurs qualifiés dans le cadre des dialogues politiques sur les migrations menés avec les pays partenaires.

La **mobilité circulaire** a été encouragée par un certain nombre de mesures législatives nationales et européennes, ainsi que par des projets spécifiques. Il convient d'améliorer la **portabilité des droits en matière de sécurité sociale**, qui favorise de manière décisive la migration circulaire et la mobilité légale de la main-d'œuvre en général. L'UE et ses États membres devraient poursuivre la mise en place de cadres juridiques prévoyant l'octroi de titres de séjour à entrées multiples et des périodes d'absence du pays de résidence temporaire de manière à maximiser les avantages de la migration tant pour les migrants que pour les pays d'origine et de destination.

Allant au-delà du programme d'action classique, l'UE s'emploie à instaurer un cadre plus global pour l'accompagnement et la protection des migrants tout au long de leur itinéraire migratoire, qui devrait également prendre en compte les conséquences sociales de la migration.

Cette démarche implique que l'on se préoccupe des conséquences des flux d'émigration dans les pays d'origine, par exemple en approfondissant les connaissances relatives aux inconvénients subis par les **enfants et les familles restés sur place**, en adoptant des mesures visant à atténuer ceux-ci et en tenant compte de l'impact social potentiellement négatif exercé par les envois de fonds sur les familles et les communautés. L'UE soutient également les efforts supplémentaires déployés en matière de retour durable, notamment afin de garantir la sécurité d'existence et la réintégration sur le marché du travail national.

Cette approche vise notamment à protéger les **droits humains de tous les migrants** en transit en plaçant l'accent sur les aspects suivants: protéger les migrants vulnérables (mineurs non accompagnés, demandeurs d'asile, victimes de la traite des êtres humains, migrants bloqués, etc.) et tenir compte des besoins spécifiques des femmes; soutenir le renforcement des capacités des forces de l'ordre et des systèmes d'orientation des victimes; soutenir les mesures de prévention et de protection, ainsi que les poursuites pénales visant des actes criminels et des violations des droits de l'homme commis à l'encontre des migrants, notamment ceux qui voyagent illégalement; et garantir des conditions de vie décentes aux migrants dans les centres d'accueil des pays tiers.

L'intensification des efforts visant à améliorer l'**intégration** des migrants dans les pays de destination est un élément déterminant de cette approche, qui s'appuie sur les réseaux de la diaspora ainsi que sur les échanges commerciaux, les compétences et les flux d'investissements. Il convient de mieux comprendre ce phénomène et de renforcer l'action dans le domaine de l'intégration sociale et de l'adaptation des politiques sociales (notamment

en matière de santé et d'éducation), de l'intégration économique et sur le marché du travail, et de la lutte contre la xénophobie et l'exclusion sociale. À cet égard, il y a lieu d'améliorer la prise en compte des besoins spécifiques des victimes de la migration forcée dans les politiques de développement des pays tiers.

Pour accroître l'efficacité de la coopération opérationnelle et atteindre ces objectifs, des efforts seront réalisés en vue de **soutenir les délégations de l'UE**, notamment par le biais de formations et d'échanges de connaissances et d'expériences sur les questions liées aux migrations; des initiatives seront également prises en vue d'améliorer la coordination et la mobilisation des instruments financiers de l'UE, notamment en multipliant les échanges avec les États membres au sujet des projets qu'ils mettent eux-mêmes en œuvre en matière de migrations et de développement.

Les consultations récemment organisées par la Commission confirment que la réalité et les défis auxquels les pays partenaires sont confrontés en ce qui concerne la corrélation entre le développement et les migrations sont bien plus vastes et plus complexes que le domaine d'action couvert jusqu'à présent.

Les migrations ont un impact significatif sur le développement des pays tiers. Plusieurs gouvernements ont en partie fondé leur modèle de développement économique sur l'immigration ou l'émigration, sans prendre en considération ni leurs coûts et leurs conséquences économiques et sociales, ni leur contribution escomptée à la croissance et au développement durable. De nombreux pays tiers sont confrontés à des flux migratoires essentiels pour leur économie sans toutefois disposer d'un cadre stratégique structuré et ciblé. Bien souvent, ils n'ont pas conscience des synergies et des interactions entre les migrations et d'autres domaines d'action, tels que la politique nationale de l'emploi ou les accords commerciaux. L'influence d'un certain nombre de politiques publiques sur les schémas migratoires est généralement méconnue. En cas de crise ou de conflit, les variations de flux sont difficiles à gérer et pourraient déstabiliser les économies et nuire à la cohésion sociale. La prédominance du secteur informel dans bon nombre de pays en développement favorise l'emploi de travailleurs en situation irrégulière avec tous les problèmes d'exploitation, de traite des êtres humains et de trafic que cela implique et toutes les conséquences sociales qui en découlent (dumping social, par exemple).

Il devient de plus en plus nécessaire de promouvoir **la gouvernance des migrations** dans une perspective de développement à tous les niveaux et de mieux comprendre la corrélation entre le développement et les migrations, que ce soit dans le cadre des politiques gouvernementales en matière d'immigration/d'asile ou dans d'autres secteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'immigration ou d'être affectés par celle-ci. La réflexion conduite à ce sujet devrait s'inscrire dans le droit fil du Programme de travail relatif à la cohérence des politiques de développement et chercher à répondre à l'évolution des besoins des pays partenaires.