



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2012
COM(2012) 250 final

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

Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011)

{SWD(2012) 139 final}

I. INTRODUCTION

Le présent rapport expose une analyse prospective de la politique de l'Union européenne en matière d'immigration et de protection internationale, effectuée à la lumière des événements survenus en 2011, une année importante pour l'UE à bien des égards et qui a également une incidence sur sa politique migratoire. À la crise économique qui a continué à freiner l'économie et la croissance de l'UE se sont ajoutés les événements marquants du Printemps arabe et l'intensification de la pression migratoire aux frontières extérieures de l'UE, en particulier celles qui bordent la Méditerranée et celles du sud-est, ainsi que les conséquences d'une utilisation abusive du régime de libéralisation des visas. Ces événements ont contribué à souligner davantage encore la nécessité d'une politique migratoire cohérente et équilibrée au niveau de l'UE, qui soit à la fois dynamique, pour répondre aux besoins à court terme, et stratégique, pour avoir une vision à long terme.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives de premier plan ont vu le jour, comme le nouveau cadre stratégique exposé dans l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), qui apportent une valeur ajoutée aux actions de l'UE et de ses États membres, notamment en ce qui concerne sa politique migratoire extérieure, et la mise en service du système d'information sur les visas, le lancement du portail de l'UE sur l'immigration, les propositions visant à renforcer la gouvernance de l'espace Schengen, ou la présentation de la proposition EUROSUR. Au nombre des réussites remarquables, citons aussi l'accord politique sur l'élargissement du mandat de Frontex et sur la directive modifiée relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, la conclusion d'un partenariat pour la mobilité avec l'Arménie, l'inauguration du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et la création d'une nouvelle agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par ailleurs, en collaboration avec les colégislateurs, des avancées ont été réalisées sur la voie de l'objectif que constitue la mise en place d'un régime d'asile européen commun en 2012.

Des progrès ont également été accomplis en ce qui concerne l'acquis de l'Union, avec l'adoption de directives sur le permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire de l'UE et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre¹, sur l'élargissement du champ d'application du statut de résident de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale², et sur la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes³. Les États membres ont également pris de nouvelles mesures pour transposer la directive sur le retour et la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs.

Le rapport annuel⁴ de l'année dernière a été publié à la suite de la Communication sur la migration⁵ de mai 2011, qui a donné un éclairage nouveau à l'élaboration des politiques à la lumière des événements de cette période. Ces deux documents ont alors alimenté les

¹ Directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011.

² Directive 2011/51/UE du 11 mai 2011.

³ Directive 2011/36/UE du 5 avril 2011.

⁴ COM(2011) 291 final et SEC(2011) 620.

⁵ COM(2011) 248/3.

conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» (JAI)⁶ et du Conseil européen⁷ de juin 2011, qui ont dégagé des orientations pour l'évolution de la politique migratoire de l'UE, notamment en ce qui concerne la gouvernance de l'espace Schengen, le contrôle des frontières extérieures, la conclusion de partenariats avec les pays du voisinage méridional et la mise en place du régime d'asile européen commun à l'horizon 2012.

Le rapport de cette année commence par donner un aperçu du paysage migratoire dans l'UE d'un point de vue statistique. Il aborde ensuite la façon dont l'Union a réagi aux importants événements susmentionnés, qui ont eu des répercussions sur sa politique en matière de migration, ainsi que la contribution de la Commission à la feuille de route sur l'action de l'UE face à la pression migratoire accrue. Cette fois encore, le rapport s'appuie principalement sur les évaluations politiques de la Commission et des États membres, et il est complété par un document factuel comprenant une annexe statistique⁸ détaillant les évolutions qui sont intervenues au niveau tant de l'UE que des États membres, par l'intermédiaire du Réseau européen des migrations⁹.

II. INSTANTANE DES MIGRATIONS DANS L'UE¹⁰

Dans un premier temps, il est intéressant de replacer la situation migratoire de l'UE dans un contexte mondial plus large. En cette année où la population mondiale a dépassé les sept milliards d'individus, on estime à environ 214 millions le nombre de migrants de par le monde (soit quelque 3,1 % de la population mondiale totale)¹¹, ce qui signifie que 9,4 % des migrants dans le monde (environ 20,2 millions de personnes) sont des ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE. À titre de comparaison, environ 3,4 % des migrants dans le monde (soit 7,2 millions d'individus représentant 21,3 % de sa population nationale) résident au Canada, et quelque 20 % aux États-Unis (soit 42,8 millions d'individus représentant 13,5 % de leur population nationale)¹².

Au 1^{er} janvier 2011, la population totale de l'Union s'établissait à 502,5 millions d'individus, soit une augmentation de 1,4 million par rapport à 2010, ce qui correspond à un taux annuel de +2,7 habitants pour 1 000 comprenant un accroissement naturel de 0,5 million (+1,0 ‰) et une migration nette de 0,9 million (+1,7 ‰). Les 20,2 millions de ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE représentent quelque 4 % de la population totale de l'Union, et ce pourcentage est supérieur à celui des citoyens de l'UE qui se sont installés dans un autre État membre¹³ (12,3 millions de personnes, soit 2,5 % de la population totale de l'UE). En 2009, les résidents ressortissants de pays tiers formant les groupes les plus nombreux venaient de Turquie (environ 2,4 millions de résidents), du Maroc (environ 1,8 million) et d'Albanie

⁶ *Conclusions du Conseil relatives aux frontières, aux migrations et à l'asile – État des lieux et voie à suivre*, 3096^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Luxembourg, 9 et 10 juin 2011.

⁷ Conclusions du Conseil européen, Bruxelles, 23 et 24 juin 2011.

⁸ SWD(2012) 139.

⁹ REM, <http://www.emn.europa.eu>

¹⁰ Des statistiques plus détaillées, et notamment une ventilation par État membre, figurent dans l'annexe statistique du document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication [SWD(2012) 139].

¹¹ Source: Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *International Migration 2009*.

¹² Source: Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *International Migration 2009*.

¹³ Chiffres fondés sur des données d'Eurostat pour 2010, voir le communiqué de presse n° 105/2011.

(environ 1 million)¹⁴. Selon l'indice de développement humain des Nations unies (IDH), environ 47 % des migrants qui ne sont pas nés dans l'UE proviennent de pays affichant un IDH élevé, environ 46 % d'un pays présentant un IDH moyen et environ 7 % d'un pays ayant un IDH faible¹⁵.

Près de 2,5 millions de premiers titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2010, dont 32,5 % étaient des titres délivrés pour l'exercice d'activités rémunérées, 30,2 % pour des raisons familiales, 20,6 % pour la poursuite d'études et 17 % pour d'autres motifs divers (protection, séjour sans droit de travailler, etc.). Selon une ventilation par nationalité, la plupart des titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants étasuniens (environ 212 000), indiens (environ 200 000), chinois (environ 172 000), ukrainiens (environ 167 000) et marocains (environ 157 000).

L'année du soixantième anniversaire de la convention de Genève, le nombre total des demandeurs d'asile a augmenté notablement de 16,8 % par rapport à 2010, s'établissant à un peu plus de 302 000 demandes, ce qui pesé davantage encore sur les régimes d'asile de plusieurs États membres. Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile étaient l'Afghanistan (28 000), la Fédération de Russie (18 200), le Pakistan (15 700), l'Iraq (15 200) et la Serbie (13 900). S'agissant de la protection, en 2011 une protection a été accordée en première instance à un total de 59 465 personnes [réfugiés (28 995), protection subsidiaire (21 400) ou humanitaire (9 065)], ce qui représente environ 25 % de l'ensemble des décisions prises¹⁶.

Comme expliqué à la section IV, la migration irrégulière reste une composante majeure de la migration vers l'UE. En raison de la nature même de ce type d'immigration, on ne dispose pas de données chiffrées fiables sur le nombre de migrants en situation irrégulière dans l'UE, les chiffres le plus souvent cités allant de moins de deux millions à 4,5 millions d'individus¹⁷. Des indicateurs plus fiables, tels que les refus d'entrée, les arrestations et les retours peuvent être utilisés, bien qu'ils fassent l'objet de nombreuses réserves. En 2011¹⁸, quelque 343 000 personnes se sont vues interdire d'entrée dans l'UE, soit une diminution de 13 % par rapport à 2010, la grande majorité d'entre eux (près de 70 %) en Espagne, notamment à ses frontières terrestres extérieures. Toujours en 2011, quelque 468 500 personnes ont été appréhendées (soit une diminution par rapport aux 505 000 arrestations effectuées en 2010), et les États membres ont procédé au retour de quelque 190 000 ressortissants de pays tiers (soit une diminution de près de 15 % par rapport à 2010).

III. LA CONTRIBUTION DE LA MIGRATION AU PROGRAMME POUR LA CROISSANCE DE L'UE¹⁹

Au premier abord, la nécessité de disposer de voies de migration légale et de mobilité dans le contexte des défis économiques actuels posés à l'UE peut sembler difficile à comprendre. Mais il ne faut pas oublier que, même avec un taux de chômage d'environ 10 % pour

¹⁴ Chiffres d'Eurostat, Statistiques en bref, numéro 24/2010.

¹⁵ *Migrants in Europe - A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, décembre 2011. Veuillez noter que ces pourcentages concernent 2008.

¹⁶ Chiffres fondés sur des données d'Eurostat, voir le communiqué de presse 46/2011.

¹⁷ Selon les estimations pour 2008 réalisées dans le cadre du projet CLANDESTINO financé par l'UE.

¹⁸ Les chiffres sont fondés sur des données d'Eurostat et ne comprennent pas le Luxembourg pour lequel on ne disposait pas de données.

¹⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm. Voir aussi le document intitulé «Vers une reprise génératrice d'emplois» [COM(2012) 173 final].

l'ensemble de l'UE (soit 23,8 millions de citoyens), proportion qui atteint 22,1 % chez les jeunes (de moins de 25 ans)²⁰, de nombreux États membres sont déjà confrontés à des pénuries de main-d'œuvre et de compétences²¹ dans plusieurs secteurs, pour des raisons diverses²². La plupart des États membres s'attachent en priorité à résorber le chômage et à accroître l'employabilité de leur propre population résidente, avant d'appliquer ensuite le principe de la préférence pour les citoyens de l'Union afin de remédier aux pénuries de main-d'œuvre. Actuellement, dans leur approche de la migration économique des ressortissants de pays tiers, les États membres ont tendance à privilégier les travailleurs (hautement) qualifiés, bien que plusieurs d'entre eux aient également besoin de travailleurs peu qualifiés, quoique pour des périodes limitées, dans la plupart des cas.

C'est pourquoi, pour relever le défi que représentent ces pénuries de main-d'œuvre, la migration économique occupe toujours une place de choix, notamment dans le contexte d'une population de l'UE vieillissante²³ et d'un marché international de recherche de talents de plus en plus concurrentiel, d'autres pays non européens étant eux aussi confrontés à des pénuries de compétences. L'absence de reconnaissance de l'expertise et des titres de formation acquis par les ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'UE, ainsi que la non-transférabilité des droits de sécurité sociale, représentent autant d'obstacles supplémentaires à une pleine utilisation de cette main-d'œuvre.

Non seulement les migrants peuvent-ils contribuer à la croissance économique²⁴, mais ils peuvent fournir à nos sociétés des apports dans le domaine social et culturel.

Pour toutes ces raisons, la Commission propose de lancer avant la fin de l'année 2012 une consultation afin d'ouvrir un large débat avec les États membres, les partenaires sociaux et les différentes parties prenantes sur le rôle que devraient jouer les politiques de l'UE pour tirer parti du potentiel que représente la migration économique.

De fait, l'UE a déjà pris plusieurs mesures prospectives et elle s'emploiera, dans le cadre de son approche globale de la question des migrations et de la mobilité²⁵, à améliorer l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois dans un marché du travail mondialisé, en vue également de privilégier la «circulation des cerveaux», qui présente des avantages mutuels, plutôt que d'augmenter «la fuite des cerveaux».

²⁰ Communiqué de presse d'Eurostat n° 16/2012.

²¹ L'Observatoire européen des postes vacants fournit un aperçu trimestriel des emplois vacants, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=fr> Ainsi, en janvier 2012, il soulignait que le nombre de personnes ayant trouvé un emploi dans le groupe des professions intellectuelles et scientifiques (*professionals*) a augmenté de 34 % au deuxième trimestre 2011. Des projections à long terme sont réalisées par le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), notamment dans sa publication intitulée EU Skills Panorama (Panorama européen des compétences) (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf).

²² Pour plus de détails, veuillez consulter le document *Satisfying Labour Demand through Migration*, publié par le REM, juin 2011, et la page du *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts* créé par l'OIM, <http://www.labourmigration.eu/>

²³ 2012 a été désignée *Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle*. Une enquête Eurobaromètre sur le vieillissement actif a révélé que la majorité des Européens (71 %) ont conscience que la population vieillit, mais qu'ils ne sont que 42 % à s'en préoccuper.

²⁴ Voir à ce sujet le document intitulé *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, document de travail du NBER n° 14833 (avril 2009), dont il ressort que l'immigration accroît de manière proportionnelle le PIB total du pays d'accueil à court terme, sans influencer sur les salaires moyens et le revenu moyen par personne.

²⁵ COM(2011) 743 final.

Les partenariats pour la mobilité participent de cette approche et, outre ceux qui ont déjà été conclus avec la République de Moldavie (ci-après la Moldavie), la Géorgie et le Cap-Vert, un accord a été conclu avec l'Arménie en octobre 2011²⁶.

La Commission a également entamé des négociations avec certains pays du sud de la Méditerranée afin de conclure des partenariats pour la mobilité ou d'autres cadres de coopération, comme les programmes communs pour les migrations et la mobilité (voir aussi la section IV.1).

Par ailleurs, pour mieux informer les migrants des possibilités offertes par la migration légale et des conditions auxquelles elle est soumise, le portail de l'UE sur l'immigration²⁷ a été lancé. Il constitue une première source d'informations, actualisées, ciblées et pratiques, sur les procédures et politiques de l'UE et des États membres en matière d'immigration. Le site expose également les droits et les risques liés à la migration irrégulière, dans le but de dissuader les migrants d'entrer dans l'UE en empruntant des voies souvent dangereuses.

La communication sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, accompagnée d'un document de travail sur la migration et le développement²⁸, a également proposé un certain nombre de mesures visant à maximiser l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement. Ces mesures prévoient, entre autres, de promouvoir le code de pratique de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé²⁹ et de contrôler la mise en œuvre de la directive relative à la carte bleue européenne qui permet aux États membres de rejeter certaines demandes de façon à assurer un recrutement conforme à l'éthique, en vue de limiter la fuite des cerveaux. Une autre mesure consiste à étudier la possibilité de créer des instruments d'investissement pour la diaspora qui permettraient de canaliser les contributions volontaires de celle-ci, et à 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. D'autres mesures prévoient de 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, d'examiner l'intérêt de créer un forum annuel sur les envois de fonds et de considérer la valeur ajoutée d'un portail commun de l'UE sur les envois de fonds³⁰. Un autre volet prévoit d'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 circulaire³¹. Enfin, d'autres propositions ont été faites pour élargir le programme de travail traditionnel classique en matière de migration et de développement, de façon à mieux traiter des questions telles que les conséquences sociales de la migration sur les pays d'origine et la protection des droits des migrants en transit. La Commission est prête à aborder ces différentes mesures par le dialogue et la coopération avec les pays tiers. En effet, cette approche fait déjà partie intégrante de tous les dialogues politiques et cadres de coopération

²⁶ Communiqué de presse de la Commission IP/11/1257 du 27 octobre 2011. Les partenariats pour la mobilité conclus avec l'Arménie, la Moldavie et la Géorgie s'inscrivent dans la stratégie de l'UE pour le partenariat oriental [COM(2011) 564 final]. Des négociations sont en cours avec le Ghana et des discussions devraient être entamées avec l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

²⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

²⁸ SEC(2011) 1353 final.

²⁹ <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/fr/index.html>

³⁰ Les fonds envoyés hors de l'UE par les travailleurs émigrés s'élevaient à 31,2 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de 3 % par rapport à 2009. *Eurostat, Statistiques en bref, n° 4/2012*.

³¹ L'étude du REM intitulée *Temporary and Circular Migration* examine les preuves empiriques, les politiques mises en œuvre et les options envisageables pour ces types de migration.

que l'UE a mis en place avec des pays tiers ou des régions de ces pays, qui comprennent actuellement sept processus régionaux, couvrent plus d'une centaine de pays et plus de vingt processus bilatéraux.

L'adoption de la directive sur le permis unique³², dont la transposition en droit national est requise pour décembre 2013, constitue une autre grande avancée. Elle vise à simplifier les procédures d'immigration et garantit aux travailleurs originaires de pays tiers qui séjournent légalement dans un État membre un ensemble commun de droits identique à ceux dont jouissent les ressortissants des États membres de l'UE. Certains États membres ont transposé la directive sur la carte bleue européenne³³. Cependant, dans l'ensemble, les progrès ont été limités, ce qui a conduit la Commission à ouvrir des procédures d'infraction pour non-communication de mesures nationales de transposition. Un certain nombre de lacunes concernant les étudiants³⁴ et les chercheurs³⁵, qui eux aussi représentent un investissement pour l'économie de l'UE et y contribuent, ont été relevées. Ainsi, il est apparu que, pour les étudiants, il était nécessaire de renforcer les clauses de mobilité dans la directive, d'encourager les synergies avec les programmes de l'UE qui facilitent la mobilité des ressortissants de pays tiers vers l'UE et de renforcer les garanties procédurales; pour les chercheurs, c'est la nécessité de fournir des définitions claires et sans ambiguïté de leurs droits qui a été soulignée, ainsi que d'établir une distinction claire entre les permis destinés aux chercheurs et les autres types de permis et de fournir de meilleures orientations et informations sur les possibilités offertes par la directive. Par conséquent, pour garantir un meilleur usage de ces instruments et rendre l'UE encore plus attrayante, il est prévu que soit présentée en décembre 2012 une proposition visant à modifier et à fusionner ces deux directives, dans le but également de promouvoir une plus grande mobilité des étudiants et des chercheurs.

Des progrès ont été enregistrés dans les négociations sur les propositions de directives pour les travailleurs saisonniers³⁶ et les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe³⁷. La première de ces directives définira les moyens légaux par lesquels les travailleurs saisonniers pourront entrer et séjourner dans l'UE, préviendra l'exploitation de ces derniers et protégera leur santé et leur sécurité, tout en garantissant que les employeurs de l'UE disposent de la main-d'œuvre dont ils ont besoin. La seconde vise à répondre à un besoin des entreprises multinationales, à savoir la possibilité de transférer plus aisément leur personnel hautement qualifié dans leurs locaux et les entreprises auxquelles elles sont liées sur le territoire de l'UE, en surmontant l'obstacle que représente la pléthore de réglementations et de formalités administratives en vigueur dans les États membres. Cela permettrait de stimuler la croissance, d'accroître la compétitivité de l'UE, de mieux atteindre les objectifs de la stratégie

³² Directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

³³ Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009. Voir également le communiqué de presse de la Commission IP/11/1247 du 27.10.2011.

³⁴ Directive 2004/114/CE du 13 décembre 2004, également applicable aux élèves, aux stagiaires non rémunérés et aux volontaires. Voir aussi le rapport sur l'application de cette directive, COM(2011) 587.

³⁵ Directive 2005/71/CE du 12 octobre 2005. Voir aussi le rapport sur l'application de cette directive, COM(2011) 901.

³⁶ Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier [COM(2010) 379].

³⁷ Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe [COM(2010) 378].

Europe 2020 et de garantir à toutes les parties intéressées l'égalité d'accès et l'égalité des chances. Certes, un certain nombre de questions doivent encore être résolues lors des négociations, mais les États membres sont priés de conclure un accord politique dès que possible, pour que ces instruments de l'UE puissent aussi faire partie des outils nécessaires pour surmonter la crise économique actuelle et les défis à venir.

Par ailleurs, il ressort du rapport sur la directive relative aux résidents de longue durée³⁸ que, pour toute une série de raisons qui ont été mises en exergue, les possibilités offertes par cet instrument européen sont loin d'être pleinement exploitées. La Commission intensifiera ses efforts pour garantir que la directive est transposée correctement, essentiellement en organisant des réunions techniques avec les États membres amis aussi en engageant, au besoin, des procédures d'infraction.

Le corollaire de la migration régulière est la nécessité de disposer de politiques d'intégration efficaces. Si l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'intégration relèvent de la compétence et de la responsabilité des États membres, la Commission continue toutefois à jouer un rôle de soutien, comme cela a été souligné tout récemment lors du Conseil JAI³⁹. Cependant, alors que les exemples de politiques d'intégration ambitieuses⁴⁰ abondent, les mesures n'ont pas toutes atteint leurs objectifs. Il reste encore beaucoup à faire pour pouvoir tirer pleinement parti du potentiel que représentent les 20,2 millions de ressortissants de pays tiers présents dans l'UE. Par ailleurs, en ce qui concerne les grands objectifs d'Europe 2020⁴¹, en 2010, le taux d'emploi moyen des ressortissants de pays tiers âgés de 20 à 64 ans était de 58,5 %, contre 68,6 % de l'ensemble des 20-64 ans. Quelque 19,4 % des ressortissants de pays tiers de cette même tranche d'âge étaient sans emploi, contre 9,3 % de la population totale, et 46,4 % de ces ressortissants étaient surqualifiés pour leur emploi, contre 21,2 % de la population totale. S'ils en viennent à perdre leur emploi, les ressortissants de pays tiers encourent un risque supplémentaire, celui de perdre alors également leur statut de résident légal. En 2010, 32,4 % des ressortissants de pays tiers âgés de 20 à 64 ans étaient menacés de paupérisation, contre 15 % de la population totale dans cette même tranche d'âge. La même année, le taux de déscolarisation précoce parmi les ressortissants de pays tiers âgés de 18 à 24 ans était de 33 %, contre 14,1 % de la population totale dans le même groupe d'âge⁴².

³⁸ COM(2011) 585 final.

³⁹ 3135e session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, les 13 et 14 décembre 2011.

⁴⁰ Ainsi, l'index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX), qui permet d'évaluer, de comparer et d'améliorer les politiques d'intégration, constitue une référence utile. Par ailleurs, des «indicateurs» européens communs visant à assurer un suivi comparatif des résultats obtenus par les politiques d'intégration sont en cours d'élaboration et d'évaluation. Une étude pilote portant sur les *Indicateurs de l'intégration des migrants* a été publiée par Eurostat en juin 2011, et une page web consacrée à cette question a été créée, voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators.

⁴¹ En particulier, porter à 75 % le taux d'emploi chez les femmes et les hommes âgés de 20 à 64 ans, [...] et mieux intégrer les migrants en situation régulière; et améliorer les niveaux de formation, en visant notamment à diminuer d'au moins 10 % le taux de décrochage scolaire et à porter à au moins 40 % la part des 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur ou ayant un niveau d'études équivalent (Conseil européen, 17 juin 2010).

⁴² Source: Eurostat, enquête sur les forces de travail et statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie en Europe.

L'agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers⁴³ expose les prochaines étapes devant permettre aux migrants, et donc à l'UE, d'utiliser pleinement leurs capacités et compétences, en s'appuyant sur le respect et la promotion des droits fondamentaux. Parmi les mesures proposées pour bénéficier de tout le potentiel que représente la migration figurent une participation économique, sociale, culturelle et politique accrue des ressortissants des pays tiers en situation régulière dans leur pays d'accueil, de même que la connaissance de leurs droits et obligations et une approche positive de la diversité. La Commission s'emploie également à renforcer la coopération avec les autorités locales et régionales et à donner un rôle aux pays d'origine.

Dans le même ordre d'idées, il faut encore mentionner le regroupement familial, qui constitue une forme de migration légale que certains États membres ont clairement indiqué vouloir limiter. C'est dans ce contexte qu'a été lancé, en novembre 2011, un débat public⁴⁴ sur le regroupement familial portant sur la manière dont on pourrait étendre ce type de migration sans perdre de vue l'objectif de la directive 2003/86/CE, notamment celui de la sauvegarde du droit fondamental à une vie familiale. Sur la base du retour d'informations reçu, la Commission décidera des prochaines mesures à prendre.

IV. MESURES PRISES PAR L'UE AFIN DE FAIRE FACE A LA PRESSION MIGRATOIRE

Alors que 4 % seulement des personnes (soit 27 465 individus sur un total de 706 000)⁴⁵ fuyant les conflits civils en Libye se sont dirigées vers le nord de l'UE, les répercussions de ces déplacements, associés à l'augmentation des flux migratoires irréguliers en provenance de Tunisie⁴⁶ et à la frontière turco-grecque⁴⁷ et à un afflux considérable de demandeurs d'asile en provenance des frontières extérieures méridionales de l'UE⁴⁸ ont prouvé que l'UE est soumise à une pression migratoire accrue⁴⁹, sans que rien ne laisse présager une diminution de ce

⁴³ COM(2011) 455 final et conclusions ultérieures du 3135e Conseil JAI des 13 et 14 décembre 2011. Un rapport Eurobaromètre sur l'intégration des migrants a aussi été publié: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf.

⁴⁴ COM(2011) 735 final. Les contributions reçues en réponse à ce livre vert peuvent être consultées à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm. Par ailleurs, ce débat a également été alimenté par une étude menée par le réseau européen des migrations sur les abus en matière de mariages de complaisance et de fausses déclarations de parenté.

⁴⁵ *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis* (Mesures humanitaires d'urgence prises pour faire face à la crise libyenne), OIM, décembre 2011.

⁴⁶ Environ 26 354 ressortissants principalement tunisiens sont arrivés à Lampedusa en provenance de Tunisie (source: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, OIM, décembre 2011).

⁴⁷ Selon Frontex, au cours de l'année 2011, plus de 55 000 détections ont été effectuées à la frontière gréco-turque dans la région d'Evros, ce qui représente une hausse de quelque 17 % par rapport à 2010.

⁴⁸ Par exemple et selon Eurostat, le nombre de demandes d'asile présentées en Italie en 2011 s'est établi à 34 115, ce qui représente une hausse de 239 % par rapport à 2010; à Malte, ce nombre était de 1 890, soit une hausse de 980 % par rapport à 2010. Le nombre de demandes introduites par des Tunisiens a été multiplié par 12 pour s'établir à 6 335 en 2011, la grande majorité d'entre elles ayant été présentées en Italie.

⁴⁹ Selon Frontex, la majorité des franchissements irréguliers de frontières sont limités à des zones sensibles telles que les routes de la Méditerranée orientale, notamment la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie, et de la Méditerranée centrale (respectivement 50 % et 33 % de l'ensemble de l'UE), mais aussi, de plus en plus, la route de la Méditerranée occidentale (près de 10 % du total). La majorité des migrants dont le franchissement d'une frontière de l'UE a été détecté provenaient d'Afghanistan. Cet accroissement des flux de migrants est allé de pair avec une augmentation du nombre de demandes de protection internationale. *Troisième rapport trimestriel de Frontex, juillet-septembre 2011*.

phénomène à l'avenir⁵⁰. En effet, les conséquences du Printemps arabe⁵¹, principalement en Italie mais aussi à Malte, combinées aux flux migratoires à la frontière gréco-turque en 2011, ont déclenché de sérieuses réflexions sur la meilleure manière, pour l'UE, de répondre à ces pressions migratoires tout en disposant de mécanismes d'entrée efficaces de nature à permettre une migration ordonnée et maîtrisée.

La migration irrégulière vers l'UE constitue souvent une tentative risquée et, dans le cas de ceux qui sont victimes de trafic ou entrent en Europe clandestinement, une exploitation odieuse des êtres humains. Même au sein de l'UE, les migrants peuvent se retrouver en situation irrégulière, s'ils ont prolongé leur séjour au-delà de la date d'expiration de leur visa, par exemple, ou s'ils ne sont pas rentrés dans leur pays d'origine après avoir été informés du rejet de leur demande d'asile. L'UE a toujours eu à cœur de prendre des mesures visant à réduire la migration irrégulière et en 2011, plusieurs conclusions du Conseil⁵² en la matière ont été adoptées. De même, les communications de la Commission des 4⁵³ et 24 mai 2011⁵⁴ fixaient des priorités concernant la réduction des migrations illégales. Ces communications comportaient aussi un examen approfondi de la situation dans ce domaine, et notamment de la composition des flux migratoires, de la nature et de l'ampleur des répercussions de ces migrations illégales, ainsi que des mesures et meilleures pratiques adoptées par l'UE et les États membres. S'il est clair que la situation varie d'un État membre à l'autre, en raison des spécificités géographiques et politiques propres à chacun d'eux, il est à présent nécessaire d'assurer une mise en œuvre plus efficace des processus et mesures déjà en place, adoptés au niveau de l'UE. Les différents défis posés appellent des actions sur mesure, mais les objectifs à atteindre et les moyens dont disposent l'Union et les États membres restent les mêmes.

Il s'agit là de défis communs à l'UE et à ses États membres. Aucun État membre n'est en mesure de les relever seul mais chacun a la responsabilité de garantir la mise en œuvre effective des mesures convenues. La valeur ajoutée apportée par une action au niveau de l'UE, et une action concertée entre l'UE et nos partenaires, et notamment nos voisins, est dès lors essentielle. Il est également important de définir et de soutenir ensemble une approche stratégique et globale pour lutter contre l'immigration irrégulière, et notamment de veiller à ce que les frontières extérieures de l'UE fassent l'objet d'une gestion efficace, et disposent de filières d'entrée légales.

C'est pourquoi il convient d'examiner la question des migrations et de la mobilité en tenant compte de la nécessité d'assurer des mouvements migratoires ordonnés et dans le plein respect des droits fondamentaux. Dans cette optique, le dialogue et la coopération avec les pays tiers en vue de faciliter la migration régulière et la mobilité, associés à une lutte efficace contre la migration irrégulière et à une politique effective en matière de retour, un contrôle

⁵⁰ Par exemple, le *Human Mobility Report 2011* de l'observatoire ACP sur les migrations estimait à 802 millions de personnes la population en Afrique subsaharienne, et à 2,7 % son accroissement annuel moyen. Ce rapport indique également que plus des deux tiers de la population africaine ont moins de 25 ans, ce qui laisse présager «une augmentation considérable de la proportion de personnes en âge de travailler susceptibles de se rendre à l'étranger à la recherche de lieux plus cléments». Voir aussi les projections concernant la population de l'Afrique dans Eurostat, *Statistiques en bref*, édition 19/2012 du 27 mars 2012.

⁵¹ Pour un aperçu de la réaction globale de l'UE au Printemps arabe, voir le MEMO/11/918 du 16 décembre 2011.

⁵² Les 25 et 26 février 2010, 3 juin 2010, 11 et 12 avril 2011, 9 et 10 juin 2011, et plus récemment sur la base d'une note de la présidence polonaise de décembre 2011 (document du Conseil 18302/11).

⁵³ COM(2011) 248/3.

⁵⁴ COM(2011) 291 final.

des frontières extérieures performant et la solidarité avec les États membres les plus touchés sont autant d'éléments dont l'UE ne peut se passer si elle veut être en mesure d'offrir davantage de perspectives en matière de migration légale et de mobilité. Il est également primordial de préserver la liberté de mouvement et la sécurité intérieure au sein de l'UE. La légitimité de tout cadre politique en dépend. Comme expliqué ci-après, l'acquis existant et les initiatives présentées en 2011 devraient, s'ils sont correctement mis en œuvre, doter l'UE des outils nécessaires pour relever ces défis.

Sous la conduite de la présidence polonaise du Conseil de l'UE, les dernières tendances en matière de migration irrégulière ont été abordées à plusieurs reprises, en vue de la préparation d'une série de propositions pour d'éventuelles actions communes⁵⁵. En collaboration avec la Commission et les États membres, la présidence danoise a alors poursuivi les travaux et élaboré une réponse cohérente qui s'est traduite par l'adoption par le Conseil JAI, en avril 2012, de la feuille de route «L'action de UE face à la pression migratoire: - Une réponse stratégique»⁵⁶. La contribution apportée par la Commission à l'élaboration de cette feuille de route figure à la section IV.6.

IV.1. Dialogues pour les migrations, la mobilité et la sécurité⁵⁷

Dans le cadre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, des dialogues pour les migrations, la mobilité et la sécurité en vue de conclure des partenariats pour la mobilité ont été lancés les 6 et 13 octobre 2011 avec, respectivement, la Tunisie et le Maroc, et les actions préparatoires nécessaires à l'amorce du dialogue avec l'Égypte ont été entreprises. Des dialogues similaires seront engagés avec d'autres pays du Sud de la Méditerranée, notamment la Libye, dès que la situation politique le permettra. Ces dialogues permettent à l'UE et aux pays partenaires d'examiner de façon approfondie tous les aspects de leur éventuelle coopération future en matière de gestion des flux migratoires et de circulation des personnes dans le but, notamment, d'instaurer des partenariats pour la mobilité. Dans ces dialogues, le principe de conditionnalité est appliqué, de façon à encourager un engagement réel en faveur de la lutte contre les flux migratoires irréguliers, de la gestion des frontières et de la coopération dans le domaine du retour et de la réadmission des migrants irréguliers.

L'heure est également venue de réexaminer la proposition faite par la Commission début 2011, et rappelée dans les conclusions du Conseil JAI du 25 février 2011, d'entamer un dialogue avec la Turquie.

Des dialogues de même nature, visant à aborder conjointement la mobilité et les questions de sécurité qui y sont liées, sont menés avec les pays des Balkans occidentaux depuis 2008. Le processus est fondé sur des feuilles de route adaptées à ces pays et comportant des critères tels que la sécurité des documents, le renforcement des capacités en matière de migrations, de gestion des frontières et de réadmission, la lutte contre la criminalité transnationale organisée, le terrorisme et la corruption. À la suite de la levée de l'obligation de visas, la Commission a travaillé de manière intensive avec les pays des Balkans occidentaux afin de prévenir les abus concernant le régime d'exemption de visa et d'y remédier, le cas échéant. Les pays concernés ont pris toute une série de mesures ciblées afin de lutter contre ce phénomène.

⁵⁵ Doc. 18302/11 du Conseil.

⁵⁶ Doc. 8714/1/12 du Conseil.

⁵⁷ Voir également COM (2011) 292/3.

En outre, des propositions concrètes ont été faites pour renforcer davantage le degré de coopération politique et opérationnelle entre l'UE et ses partenaires de l'Est dans le domaine de la justice et des affaires intérieures⁵⁸. Il convenait en priorité de consolider les cadres de dialogue et de coopération existants, notamment en définissant les principes d'une telle coopération, et d'analyser les avancées réalisées pour proposer ensuite des lignes directrices visant à consolider cette coopération, y compris ses priorités thématiques⁵⁹.

IV.2. Aide à la Grèce

La frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie est fortement exposée aux mouvements migratoires irréguliers, et une attention particulière a été apportée au renforcement des contrôles dans cette zone, la coordination du soutien politique et matériel ayant été assurée en grande partie par Frontex. Cette agence a également apporté son assistance à la Grèce par l'intermédiaire du projet Attica, qui a aidé la police hellénique à renforcer ses capacités dans les procédures de retour. La Commission a collaboré activement avec les autorités grecques et a mené des missions régulières dans ce pays afin de faire le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action, et en faisant ensuite rapport au Conseil JAI.

Face à la nécessité, pour la Grèce, de mettre en œuvre rapidement son plan d'action sur la réforme de l'asile et la gestion des migrations, adopté en septembre 2010⁶⁰, le Fonds pour les frontières extérieures a fourni, et continuera de fournir une aide financière substantielle⁶¹ pour l'aider à améliorer la gestion des frontières, notamment en soutenant la mise en place de centres de «filtrage» et de rétention modernes dans la région de l'Evros, à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie. Une haute priorité a également été accordée au renforcement de la capacité de la Grèce à garantir que les migrants irréguliers soient renvoyés dans leur pays d'origine, conformément aux normes exposées dans la directive sur le retour (2008/115/CE); à cet effet, les opérations de retour forcé bénéficient également d'une aide financière substantielle⁶² octroyée au titre du Fonds pour le retour, et des programmes de retour volontaire ont été élaborés et mis en œuvre. Le Fonds a également servi au financement de mesures renforçant la capacité opérationnelle de la Grèce en ce qui concerne la gestion des retours et la transposition effective de la directive sur le retour. La Commission a conseillé et continue de conseiller la Grèce sur la manière de tirer le meilleur parti des aides disponibles, notamment en collaborant avec des organisations telles que l'OIM.

Mais ces mesures seules ne seraient pas suffisantes sans la mise en place, en parallèle, d'une coopération renforcée avec les voisins immédiats de la Grèce, et plus particulièrement avec la Turquie. À cet égard, et comme il est expliqué par ailleurs dans la section IV.1, la conclusion de l'accord de réadmission avec les autorités turques et la garantie de leur engagement à lutter contre la migration irrégulière restent des priorités de premier plan.

⁵⁸ L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Voir COM(2011) 564 final.

⁵⁹ Les conclusions ont été adoptées par le Conseil JAI lors de sa réunion de décembre 2011.

⁶⁰ MEMO/10/450 du 27 septembre 2010. Les rapports trimestriels du groupe spécial pour la Grèce situent ce plan d'action dans le contexte plus large d'autres types d'aide technique apportée à la Grèce.

⁶¹ La Grèce a reçu 119 millions d'EUR pour la période 2007-2011 et devrait recevoir 44,7 millions d'EUR supplémentaires pour 2012.

⁶² La Grèce a reçu 52,2 millions d'EUR pour la période 2008-2011 et devrait recevoir 37,3 millions d'EUR supplémentaires pour 2012.

La Commission, les États membres, le BEAA et le HCR ont également soutenu la Grèce dans la réforme de son régime d'asile, notamment financièrement⁶³, et plusieurs avancées positives ont été enregistrées, telles que l'adoption d'une nouvelle législation en matière d'asile, la création d'un nouveau service indépendant chargé de l'asile, d'un service du premier accueil et d'une autorité de recours, la réduction du retard dans le traitement des demandes d'asile et la mise en place par le BEAA d'un plan opérationnel prévoyant le déploiement d'équipes d'appui à l'asile à partir de mai 2011. Mais de grandes inquiétudes subsistent, entre autres quant aux conditions d'accueil inappropriées des migrants, en particulier dans la région de l'Evros. Pour y faire face, les autorités grecques sont invitées à prendre les mesures qui s'imposent dans les meilleurs délais, tout en veillant au respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

IV.3. Protection des frontières extérieures de l'UE

La coopération opérationnelle entre les États membres en ce qui concerne la sécurité aux frontières et le retour bénéficie du soutien de Frontex, et cette valeur ajoutée a été mise en évidence une nouvelle fois à l'occasion de l'aide apportée aux autorités grecques, notamment avec la création des équipes «RABIT»⁶⁴, à la frontière entre la Grèce et la Turquie et dans le cadre d'opérations en mer Méditerranée. Une somme supplémentaire de 30 millions d'EUR a été injectée dans le budget de l'Agence pour lui permettre de renforcer sa capacité opérationnelle.

Parmi les évolutions remarquables, qui ont suivi l'accord sur la modification du règlement portant création de l'Agence⁶⁵, figure la possibilité pour celle-ci de renforcer sa coopération avec les pays tiers, notamment par l'apport d'une assistance technique⁶⁶, le déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières ainsi que la nomination d'un officier aux droits fondamentaux et la création d'un forum consultatif des droits fondamentaux devant placer ces droits au centre de toutes les activités de l'Agence. Les États membres sont invités à continuer de partager les informations de nature opérationnelle et de coopérer, entre eux et avec Frontex, afin de réduire les pertes de vies humaines en mer et le nombre de migrants irréguliers qui entrent sur le territoire de l'UE sans être repérés.

Par ailleurs, l'adoption d'une base juridique pour la création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁶⁷ garantira, lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, fin 2012, l'échange continu et ininterrompu de données entre les autorités nationales, grâce au système EURODAC, au système d'information sur les visas (VIS) et au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Outre la gestion de ces systèmes, l'Agence sera également chargée du développement et de la gestion opérationnelle de ceux-ci ainsi que d'autres systèmes d'information à grande échelle, sur la base du titre V du TFUE.

⁶³ La Grèce a reçu 35,5 millions d'EUR pour la période 2008-2011 (dont une aide d'urgence pour la période 2008-2011) et devrait recevoir 4 millions d'EUR supplémentaires pour 2012.

⁶⁴ Équipes d'intervention rapide aux frontières, créées par le règlement (CE) n° 863/2007 du Conseil. Voir aussi le rapport d'évaluation de Frontex sur les activités des RABIT en 2010 «RABIT Operation 2010 Evaluation Report», août 2011.

⁶⁵ Règlement (UE) n° 1168/2011 du 25 octobre 2011.

⁶⁶ Par exemple, par l'intermédiaire du réseau d'officiers de liaison «Immigration» qui, à la suite de l'adoption du règlement (UE) n° 493/2011 du 5 avril 2011, est maintenant intégré dans les opérations de Frontex.

⁶⁷ Règlement (UE) n° 1077/2011 du 25 octobre 2011.

Pour ce qui est de l'avenir, la Commission a présenté sa proposition de création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)⁶⁸, qui vise à renforcer, à partir de 2013, le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, et plus particulièrement de la frontière maritime méridionale et de la frontière terrestre orientale. La Commission a également fait connaître sa vision⁶⁹ de la prochaine génération d'instruments de gestion des frontières, faisant appel à de nouvelles technologies pour simplifier la vie des voyageurs se rendant fréquemment dans l'UE et mieux surveiller les passages de frontières. Cette initiative, baptisée «Frontières intelligentes», se compose principalement de deux volets: un système d'enregistrement des entrées et des sorties («EES») et un programme d'enregistrement des voyageurs («RTP»). À la suite de consultations avec le Parlement européen, le Conseil et le contrôleur européen de la protection des données, la Commission prévoit de présenter des propositions législatives relatives à un EES et à un RTP en 2012, sur la base d'une analyse d'impact approfondie.

IV.4. Une politique commune de l'UE en matière de visas

Quelque 12,7 millions de visas Schengen ont été délivrés en 2011⁷⁰, et il est probable que ce chiffre ira croissant dans les années à venir. Le système d'information sur les visas (VIS) a été lancé le 11 octobre 2011, en Afrique du nord, et il sera progressivement étendu au reste du monde; les demandes sont à présent traitées beaucoup plus rapidement, et le système permet de prendre des mesures plus efficaces en cas d'usurpation d'identité. Entre l'introduction du système et fin 2011, près de 300 000 demandes de visas ont été enregistrées; quelque 243 000 visas ont été délivrés, et 38 000 demandes ont été rejetées. La plupart des demandes émanaient du Maroc (environ 74 000), d'Algérie (71 000), de Tunisie (environ 29 000) et d'Égypte (environ 23 000). Plus de 50 % de l'ensemble des demandes ont été traités par la France (quelque 116 000 demandes) et l'Espagne (environ 44 000 demandes). À peu près 500 personnes avaient introduit des demandes multiples, qui ont toutes été rejetées⁷¹.

À la suite de la libéralisation du régime des visas en faveur des ressortissants des États des Balkans, en novembre 2009, les demandes d'asile infondées se sont multipliées de façon soudaine et exponentielle, ce qui a en partie motivé la proposition, en mai 2011, d'intégrer dans les modifications du règlement n° 539/2001⁷² une clause de sauvegarde sur les visas qui pourrait être utilisée en dernier ressort.

Des progrès considérables ont été enregistrés dans la négociation d'accords visant à faciliter la délivrance de visas avec le Cap-Vert, et dans l'actualisation des accords existants avec la

⁶⁸ COM(2011) 873 final.

⁶⁹ COM(2011) 680 final.

⁷⁰ Ces visas donnent à leurs titulaires le droit de séjourner dans l'UE pour une durée pouvant aller jusqu'à trois mois sur une période de six mois. En 2011, le plus grand nombre de visas Schengen, soit environ 41 % du nombre total, a été délivré dans la Fédération de Russie.

⁷¹ En 2012, jusqu'à fin avril 2012, environ 453 900 demandes de visa ont été enregistrées, environ 368 400 décisions étant favorables à la délivrance de visa et 63 000 défavorables. La plupart des demandes émanaient d'Algérie (environ 122 000), du Maroc (environ 119 000), d'Égypte (environ 41 000) et de Tunisie (environ 39 000). Plus de 50 % de l'ensemble des demandes ont été traitées par la France (quelque 185 000 demandes) et l'Espagne (environ 78 000 demandes). Environ 3 000 personnes avaient introduit des demandes multiples, qui ont toutes été rejetées.

⁷² COM(2011) 290 final - Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Moldavie, la Fédération de Russie et l'Ukraine⁷³. Les négociations avec l'Ukraine ont pris fin en décembre 2011⁷⁴. La Commission continuera de recourir à des accords visant à faciliter la délivrance de visas pour encourager les contacts interpersonnels, notamment dans le cadre du partenariat oriental⁷⁵ et, à l'avenir, du partenariat avec le Sud de la Méditerranée. Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas est engagé avec le Kosovo⁷⁶ et se poursuit avec la Moldavie, la Fédération de Russie et l'Ukraine.

IV.5. Gouvernance de Schengen

L'espace Schengen, dépourvu de contrôle aux frontières intérieures, est l'un des principaux piliers de l'UE et a permis à plus de 400 millions d'Européens de voyager plus facilement dans 26 pays. Cependant, l'afflux dans d'autres États membres, notamment en France, de ressortissants tunisiens auxquels l'Italie avait accordé un permis de séjour provisoire⁷⁷ et l'intention affichée par le Danemark d'introduire des mesures frontalières ont mis l'espace Schengen à rude épreuve et souligné la nécessité de renforcer la gouvernance de Schengen. Pour améliorer le fonctionnement de la coopération Schengen, la Commission a présenté des propositions⁷⁸ visant à renforcer l'évaluation et le suivi de la bonne application des règles de Schengen, pour faire du mécanisme actuel un outil de prévention efficace. Les propositions comprenaient également un mécanisme pour la réintroduction d'un contrôle aux frontières intérieures qui ne devrait intervenir qu'en dernier ressort⁷⁹, dans des circonstances exceptionnelles, mais garantirait la possibilité d'une réponse coordonnée au niveau de l'UE pour préserver le fonctionnement et l'intégrité de l'espace Schengen en tant que bien commun.

Plusieurs modifications⁸⁰ du Code frontières Schengen (CFS) ont également été proposées. La Commission est convaincue que ces modifications apportent des clarifications et réduisent les possibilités d'interprétation divergente du texte actuel, répondent aux problèmes concrets qui sont apparus et renforcent davantage la protection des droits fondamentaux. Les négociations se sont poursuivies à l'automne 2011 et l'adoption est attendue pour 2012.

Pour garantir une application et une interprétation cohérentes des règles régissant Schengen, la Commission a également défini, en concertation avec des experts des États membres, des lignes directrices concernant la délivrance de permis de séjour temporaires et de documents de voyage à des ressortissants de pays tiers et a pris des mesures de police dans les zones frontalières intérieures. Ces lignes directrices devraient être présentées en 2012.

⁷³ Le plan d'action relatif à la libéralisation du régime des visas a été présenté à la Moldavie le 24 janvier 2011 et à l'Ukraine le 22 novembre 2010. Dans les deux cas, des critères en matière de migrations et d'asile ont été formulés.

⁷⁴ Déclaration conjointe du sommet Ukraine-UE du 19 décembre 2011.

⁷⁵ COM(2011) 564 final.

⁷⁶ Cette désignation s'entend sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU et de l'avis de la CIJ concernant la déclaration d'indépendance du Kosovo. Toutes les références ultérieures au Kosovo s'entendent également dans le contexte de ladite déclaration.

⁷⁷ Selon les estimations, jusqu'à 12 000 permis avaient été délivrés, et ensuite renouvelés, par les autorités italiennes. Bien qu'il soit notoire que de nombreux ressortissants tunisiens se sont alors rendus dans d'autres États membres, notamment en France, on ne connaît pas les chiffres exacts.

⁷⁸ COM(2011) 559 final.

⁷⁹ COM(2011) 560 final.

⁸⁰ COM(2011) 118 final.

En outre, et à la suite de l'approbation par le Conseil JAI de décembre 2011, la Commission prévoit de présenter régulièrement des rapports sur le fonctionnement de la coopération Schengen, devant servir de base à un débat politique au Conseil et au Parlement européen. Le premier report a été publié en mai 2012⁸¹.

Parmi les avancées positives, notons l'adhésion officielle du Liechtenstein⁸² à Schengen, l'admission de l'oblast de Kaliningrad en tant que zone de petit trafic frontalier⁸³ et les progrès réalisés par la Bulgarie et la Roumanie sur la voie de leur adhésion à l'espace Schengen⁸⁴.

IV.6. Prochaines étapes – une feuille de route vérifiable

Comme exposé dans les sections précédentes, l'Union européenne dispose déjà de plusieurs instruments pour réduire les flux de migration irrégulière, et Frontex, mais aussi Europol et le BEAA, sont appelés à jouer un rôle déterminant dans ce domaine. Il n'est donc pas nécessaire de créer de nouvelles structures ou mécanismes, mais il convient plutôt de s'attacher à assurer une mise en œuvre plus efficace des processus et mesures déjà en place, adoptés au niveau de l'UE. Il y a lieu d'en exploiter tout le potentiel, et les États membres sont invités à collaborer étroitement avec la Commission à cette fin.

En effet, il ressort des intenses discussions évoquées plus haut, menées au Conseil au cours de l'année 2011, en particulier sous la présidence polonaise, que la solution réside à présent dans le cadre cohérent de la feuille de route «L'action de l'UE face à la pression migratoire: une réponse stratégique», élaborée sous la présidence danoise, qui fixe des objectifs clairs et des priorités mesurables. De même, sur la base des priorités définies par les États membres, et consciente que celles-ci ne pourraient être traitées efficacement que par des actions stratégiques et globales menées au niveau de l'UE, la Commission a contribué à l'élaboration de cette feuille de route sur la base des cinq priorités suivantes:

- 1) assurer une solidarité concrète entre les États membres, tout particulièrement en faveur de ceux qui sont les plus touchés, tout en veillant à ce que les États membres fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour gérer efficacement leurs frontières extérieures;
- 2) promouvoir le rôle opérationnel des agences de l'UE (en particulier de Frontex, d'EUROPOL et du BEAA);
- 3) renforcer la capacité de persuader les pays tiers d'agir plus efficacement et de coopérer avec l'UE pour prévenir la migration irrégulière et réadmettre⁸⁵ les migrants irréguliers, dans le parfait respect de leurs droits fondamentaux, en proposant des mesures d'incitation et des avantages plus substantiels en échange de leur coopération, ainsi qu'en favorisant le dialogue et des partenariats couvrant tous les aspects de la gestion des migrations;

⁸¹ COM(2012) 230 final.

⁸² Décision 2011/842/UE du Conseil du 13 décembre 2011.

⁸³ Règlement (UE) n° 1342/2011 du 13 décembre 2011. Certains districts administratifs polonais sont aussi inclus dans la zone à considérer comme la zone frontalière.

⁸⁴ 3135^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Bruxelles, les 13 et 14 décembre 2011.

⁸⁵ Voir COM(2011) 76 final concernant l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE.

4) mobiliser des ressources financières suffisantes, notamment au moyen du futur Fonds «Asile et migration»⁸⁶, et

5) transposer et appliquer l'ensemble de l'acquis existant, notamment la directive sur le retour⁸⁷, en insistant sans relâche sur le retour volontaire et la réintégration et en veillant à la sauvegarde des droits fondamentaux, ainsi que la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs⁸⁸, de même que les avancées enregistrées en ce qui concerne les propositions déjà présentées dans ce domaine, notamment celles relatives aux travailleurs saisonniers et à EUROSUR.

La feuille de route adoptée par le Conseil JAI en avril 2012 a, dans une large mesure, incorporé l'approche proposée par la Commission.

V. PROTECTION INTERNATIONALE POUR LE XXI^E SIECLE

L'UE a une longue tradition de protection en faveur de ceux qui en ont besoin, et elle doit continuer d'accorder cette protection dans le respect de ses obligations internationales. L'une de ses priorités essentielles, qui l'est également pour beaucoup d'États membres, demeure la mise en place d'un régime d'asile européen commun en 2012; d'ailleurs, des progrès en ce sens ont été réalisés. De longues négociations, souvent difficiles, avec les colégislateurs ont permis de dégager un accord politique portant, d'une part, sur l'extension du champ d'application de la directive relative aux résidents de longue durée afin d'inclure les bénéficiaires de la protection internationale⁸⁹ et, d'autre part, sur la refonte de la directive relative aux conditions requises⁹⁰. Des progrès ont également été accomplis en ce qui concerne les directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil après la présentation de propositions modifiées en juin 2011. Les négociations sur la refonte du règlement de Dublin et sur le règlement EUROSUR ont donné de moins bons résultats, puisqu'elles sont restées au point mort pendant la majeure partie de 2011. Pour aller de l'avant, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à mener les négociations dans une approche constructive, afin de parvenir à un compromis équitable et équilibré, acceptable pour toutes les parties intéressées et tendant à accroître l'harmonisation. À cet égard, la Commission a exprimé sa volonté d'avancer en présentant une proposition, prévoyant notamment l'accès des services répressifs à EUROSUR, si cette initiative peut réellement faire progresser les négociations sur l'ensemble du paquet.

Le BEAA, qui est opérationnel depuis mi-2011, soumettra un rapport d'activités sur sa première année en juin 2012. Outre son soutien à la Grèce, le BEAA a eu pour principale mission le recrutement de collaborateurs, la mise en place des structures nécessaires à Malte et la prise en charge de mesures de coopération pratique, telles que le curriculum européen en matière d'asile. Les négociations formelles sur la participation au BEAA de pays associés, dont la Norvège, devraient se terminer au cours du premier semestre de 2012. Le BEAA devrait acquérir son indépendance mi-2012, en faisant pleinement usage des mesures et outils de coopération pratique prévus dans son règlement fondateur⁹¹. De même, les États membres

⁸⁶ COM(2011) 751 final.

⁸⁷ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008.

⁸⁸ Directive 2009/52/CE du 18 juin 2009.

⁸⁹ Voir la note de bas de page n° 2.

⁹⁰ Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011.

⁹¹ Règlement (UE) n° 439/2010 du 19 mai 2010.

devraient aussi soutenir le BEAA en mettant à sa disposition les experts et les actifs nécessaires sur une base structurelle, et pas uniquement en cas de pressions particulières.

La solidarité reste un élément essentiel de la politique de l'UE en matière d'asile. La communication sur la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile⁹² vise à renforcer la coopération pratique, technique et financière entre les États membres, en proposant de s'orienter vers une meilleure répartition des responsabilités et d'améliorer la gouvernance du régime d'asile. Il est demandé à tous les acteurs, en particulier aux États membres, de participer de manière constructive au suivi de cette communication. Dans le cadre des actions existantes, et grâce à la décision de lancer la deuxième phase du projet pour la réinstallation dans l'UE de réfugiés en provenance de Malte (EUREMA)⁹³, la Commission procédera à une évaluation approfondie du projet afin d'étudier les moyens de développer davantage la réinstallation.

Les pays tiers bénéficient également de la solidarité de l'UE dans le domaine de l'asile, et une nouvelle priorité, dans le contexte de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, consiste à accroître la coopération avec les pays tiers concernés afin de renforcer leurs régimes d'asile conformément aux normes internationales. Les programmes de protection régionaux (PPR) sont un instrument essentiel pour atteindre cet objectif⁹⁴. Un autre aspect concerne la réinstallation⁹⁵ dans l'UE en coopération avec des pays tiers. La Commission se félicite donc de la décision du Parlement et du Conseil d'établir des priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013 en ouvrant la voie à de nouvelles règles concernant l'assistance financière que les États membres de l'UE reçoivent par l'intermédiaire du Fonds européen pour les réfugiés⁹⁶.

Les mineurs non accompagnés, et pas uniquement ceux qui ont introduit une demande d'asile, restent une priorité dans le contexte du plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)⁹⁷. En 2011, au moins 11 800 mineurs non accompagnés ont introduit une demande d'asile⁹⁸, leur nombre étant en hausse par rapport 2010 (environ 10 700). On en sait moins sur le nombre de mineurs non accompagnés qui ne sont pas pris en compte dans le régime d'asile⁹⁹. De même qu'est encouragée l'intégration d'actions spécifiques en faveur des mineurs non accompagnés dans la directive sur la lutte contre la traite des êtres humains (voir ci-dessous), dans la proposition technique relative au code frontières Schengen¹⁰⁰ et dans les actions à entreprendre par le BEAA, notamment en ce qui concerne la détermination de l'âge, l'accent est également mis sur un dialogue continu et une coopération étroite avec les pays

⁹² COM(2011) 835 final.

⁹³ La deuxième phase vise à réinstaller plus de 360 réfugiés en 2011-2012.

⁹⁴ Un nouveau PPR en Afrique du Nord (Égypte, Tunisie et, autant que possible, Libye) a été lancé en décembre 2011.

⁹⁵ Environ 3 000 réfugiés ont été réinstallés dans les États membres de l'UE au cours de 2011, dix États membres ayant adopté des programmes annuels de réinstallation.

⁹⁶ Communiqué de presse n° 6838/12 du Conseil du 8 mars 2012 concernant les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013 et de nouvelles règles concernant le financement par l'UE.

⁹⁷ COM(2010) 213 final.

⁹⁸ Les chiffres ne comprennent pas l'Espagne et la Pologne pour lesquelles on ne disposait pas de données au moment de la publication du rapport. En 2010, on a dénombré 15 mineurs non accompagnés en Espagne et 230 en Pologne.

⁹⁹ Certaines estimations figurent dans le tableau 10 du document de travail des services de la Commission accompagnant cette communication.

¹⁰⁰ COM(2011) 118 final.

d'origine et de transit. Un examen à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action sera présenté en 2012.

La lutte contre la traite des êtres humains ainsi que le trafic illicite reste également une priorité. De nouveau, en raison de leur nature¹⁰¹, les données manquent, mais tout porte à croire que la traite des êtres humains s'amplifie. Avec l'adoption de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes¹⁰², la Commission, avec le soutien du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains, présentera sa stratégie intégrée sur la traite des êtres humains en 2012, en mettant l'accent sur des actions concrètes visant à s'attaquer plus efficacement à ce phénomène afin, notamment, de tirer pleinement parti de la directive. Parallèlement, les résultats d'une initiative lancée par la Commission en 2011 pour obtenir des données fiables et comparables sur la traite des êtres humains à l'échelle de l'UE seront présentés en 2012. À la lumière du premier rapport d'exécution du document d'orientation générale concernant la dimension extérieure de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains¹⁰³, et en conformité avec les recommandations ultérieures du Conseil, cette question fait partie et continuera de faire systématiquement partie de tous les accords et de tous les partenariats stratégiques de l'UE concernant cette question avec les pays tiers et sera également examinée dans le cadre de tous les dialogues politiques sur les migrations et la mobilité. Le renforcement des capacités est un élément clé de l'action extérieure de l'UE dans ce domaine, ainsi que la conformité avec les normes internationales en la matière, notamment la ratification et la mise en œuvre de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et de ses protocoles relatifs à la traite des personnes et au trafic illicite de migrants.

VI. CONCLUSIONS – UN CADRE POUR ABORDER ENSEMBLE LES DEFIS COMMUNS

La migration est et restera un facteur essentiel d'amélioration pour l'UE non seulement d'un point de vue économique, mais aussi au regard des aspects sociaux et culturels de nos sociétés. Elle a - c'est compréhensible - également contribué à créer certaines impressions qui doivent être exposées dans le cadre de débats publics équilibrés, qui ne soient pas dominés uniquement par un discours hostile à l'immigration. Bien que les inconvénients de la migration fassent souvent couler beaucoup d'encre, il importe de garder à l'esprit les contributions positives que la migration apporte et devra apporter pour permettre à l'UE de croître et de continuer à prospérer. Veiller à une intégration efficace est profitable à nos sociétés de plus en plus diversifiées, et on ne pourra y parvenir qu'en continuant d'améliorer l'entente entre nos sociétés ainsi que l'attitude envers les migrants et en incitant les migrants eux-mêmes à s'impliquer pleinement dans la société dans laquelle ils vivent.

¹⁰¹ Les données disponibles sur le nombre de permis de séjour délivrés à des victimes de la traite des êtres humains sont désormais enregistrées par Eurostat. En 2010, par exemple, les chiffres étaient de 462 en Italie, 304 aux Pays-Bas et 108 en Belgique. Certains chiffres sont également communiqués par des États membres sur le site web de la Commission sur la lutte contre la traite des êtres humains: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. L'Autriche et la Hongrie en particulier ont connu un accroissement du trafic illicite au cours de 2011. Selon l'annuaire 2010 du Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), le nombre de victimes du trafic illicite vers la Hongrie s'élevait à 350 en 2010, tandis que 6 664 personnes au total ont été arrêtées dans le cadre d'un trafic illicite vers l'Autriche.

¹⁰² Directive 2011/36/UE du 5 avril 2011.

¹⁰³ Document n° 12401/11 du Conseil.

Une politique cohérente de l'UE en matière de migration doit convaincre les citoyens de l'UE qu'elle est gérée de façon efficace pour répondre aux besoins de l'Union, en partenariat avec les pays tiers et dans le parfait respect des libertés et droits fondamentaux. La caricature de ce qui est appelé l'«Europe forteresse» n'est pas une représentation fidèle de la politique menée par l'UE. L'Union a plutôt le devoir de veiller à ce que les frontières de l'Europe soient sûres et sécurisées et que des filières légales adaptées soient mises en place pour l'entrée sur son territoire. Ce but ne peut être atteint qu'avec l'engagement explicite permanent de l'UE, de ses institutions et de ses États membres, ainsi que de la société civile au sens large, y compris des associations de migrants, ainsi que du monde des affaires et des syndicats, afin de mettre en place une politique répondant aux besoins de l'UE et procurant un refuge à ceux qui ont besoin de protection. Il est évident que l'Union ne peut pas travailler dans l'isolement et il est essentiel qu'elle entretienne le dialogue avec le monde extérieur pour montrer notamment les avantages que peut apporter la migration vers l'UE. C'est pourquoi la Commission estime que l'UE devrait continuer de renforcer sa politique migratoire extérieure, pour laquelle l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité fournit le cadre général.

La politique commune lancée en 1999 a déjà permis de nombreuses réalisations, et l'UE dispose maintenant d'un ensemble complet d'outils pouvant satisfaire la plupart des besoins. Il faut toutefois utiliser ces outils de manière plus efficace et cohérente. Les événements historiques de 2011 ont démontré la nécessité d'adopter des mesures appropriées pour réagir de manière dynamique et ont permis de déceler certains obstacles à la mise en œuvre de la politique migratoire de l'UE. La Commission a joué son rôle en relevant ces défis et continuera de le faire, notamment en proposant des pistes pour pouvoir y faire face à l'avenir. Tout comme les événements décrits ci-dessous, la présentation d'une proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration»¹⁰⁴ a montré comment le financement pourrait être utilisé pour soutenir et promouvoir les actions de l'UE à la fois à court et à long terme, en mettant l'accent sur les flux migratoires et la gestion intégrée de la migration.

La Commission se réjouit de la tenue d'autres débats, notamment au Parlement européen et au Conseil sur la base du présent rapport, et espère en particulier faire progresser la feuille de route «*L'action de l'UE face à la pression migratoire: - Une réponse stratégique*».

¹⁰⁴ COM(2011) 751 final.