**Note de synthèse du rapport de la Commission européenne sur la gestion des migrations sous tous ses aspects[[1]](#footnote-1) - 4 décembre 2018 COM(2018) 798 final**

1. **Introduction**

Ce rapport de la Commission européenne à destination du Parlement européen, du Conseil européen et du Conseil de l’UE met en lumière la nécessité d’une approche globale et déterminée de l’UE en matière de migrations. La crise migratoire a exposé les faiblesses du système d’asile européen, avec des règles qui favorisent actuellement des traitements différents des demandeurs d’asile, ce qui les encourage à se déplacer d’un Etat à l’autre. Il est donc essentiel de **passer de solutions *ad hoc* à des solutions durables**.

Bien que le pic de la crise migratoire soit passé, l’Union Européenne se trouve face à une crise structurelle, et elle doit donc prendre des **mesures proactives**, et non plus réactives. Ainsi, les principaux défis de l’Union Européenne en matière de migrations qui sont soulevés dans ce document sont le **démantèlement des réseaux de passeurs**, la **sécurisation des frontières extérieures**, un meilleur **fonctionnement des procédures d’asile et de retour**, le développement de **voies légales et sûres**, et enfin le traitement des **causes des migrations**.

Ce document souligne l’interconnexion de l’action de l’UE, et montre ainsi qu’il faut adopter une approche globale sur les migrations, qui rassemble trois composants : **l’action avec les partenaires extérieurs de l’UE, l’action aux frontières extérieures et l’action intérieure de l’UE**. La Commission analyse ainsi l’action de l’UE en matière de migrations comme **un continuum** : il est nécessaire de combattre les raisons des migrations, les réseaux de passeurs et de développer des voies d’accès alternatives à l’immigration irrégulière, de coopérer pour sécuriser les frontières extérieures de l’UE, et enfin d’établir un **cadre légal basé sur la solidarité et la responsabilité** en matière d’asile et de retour au sein de l’UE. A cet égard, ce document recommande de s’appuyer sur les solutions trouvées pour réduire l’immigration sur la route méditerranéenne centrale, et appelle au renforcement de l’Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (ECBG).

**La nature évolutive des défis liés aux migrations et à l’asile**

Le nombre de morts en Méditerranée a significativement diminué et 690 000 personnes ont été sauvées depuis 2015, notamment dans le cadre des 4 opérations actives en Méditerranée : l’opération Poséidon, Themis, Indalo avec le soutien direct de Frontex, et l’opération Sophia. Cependant, 2 100 personnes ont perdu la vie en 2017. De même, les arrivées ont baissé de 30% par rapport à 2017. La Déclaration UE-Turquie, adoptée en 2016, a considérablement fait baisser les arrivées par la route méditerranéenne orientale, bien que le nombre d’arrivées depuis la Turquie ait augmenté depuis 2017. Aussi, en 2018, plus de 57 000 personnes sont arrivées par la route occidentale, soit une hausse de 126% par rapport à l’an dernier, alors qu’il y a eu une forte chute du nombre d’arrivées par la route centrale.

Aussi, les deux programmes de réinstallation de l’UE ont permis de réduire la pression migratoire en allouant 44 000 places pour la réinstallation de réfugiés depuis 2015, un nombre qui devrait augmenter d’ici à fin 2019. Cependant, même si le nombre d’arrivées est revenu à un niveau antérieur à la crise de 2015, le **retard pris sur le traitement des demandes d’asile** explique la forte pression toujours actuelle sur les systèmes nationaux d’asile. Cela est en partie dû à une mauvaise distribution des demandes, avec l’Allemagne et la France qui concentrent 44% des demandes ; si l’on rajoute l’Espagne, l’Italie et la Grèce, on arrive à environ 75% des demandes d’asile faites sur le territoire de l’UE. Enfin, entre 2015 et 2017, 692 000 ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ont été renvoyées en dehors de l’UE ; pour autant, l’efficacité en matière de retour a significativement baissé, avec un taux de retour de 36,6% en 2017.

**L’importance de Schengen**

L’espace Schengen rassemble plus de 400 millions de citoyens européens, une circulation constante de gens, de biens, de marchandises, de flux financiers, etc. Chaque jour, 3,5M de personnes traversent les frontières intérieures de l’UE ; 1,9M d’Européens travaillent dans un pays qui n’est pas leur pays de résidence. Le système Schengen permet une coopération policière et judiciaire, et il est largement soutenu par les citoyens européens, qui soulignent notamment son importance d’un point de vue économique. De ce fait, face à la **réinstauration temporaire des frontières intérieures** par plusieurs pays, la Commission recommande le recours à cette mesure en dernier ressort, et préconise une utilisation de la coopération des polices au sein de l’espace Schengen et des contrôles d’identité plus soutenus. La Commission rappelle ainsi la **révision du Code frontières Schengen** actuellement en cours, avec la limitation à 2 mois des contrôles temporaires aux frontières pour une durée maximale d’un an, et davantage de garde-fous si les contrôles sont prolongés

1. **Un travail avec les partenaires extérieurs sur les migrations**

Un travail approfondi avec les partenaires extérieurs est nécessaire afin d’assurer une bonne gestion des frontières extérieures et ainsi permettre de sauvegarder le système Schengen mis en péril par la réintroduction des frontières intérieures.

Le Cadre de partenariat pour les migrations développé par l’UE pour faciliter la coopération avec les pays africains et asiatiques est au centre de ce processus. La réduction des arrivées de 80% en route méditerranéenne centrale, le retour volontaire depuis le Niger et la Libye d’environ 40 000 personnes au cours des deux dernières années, l’évacuation de réfugiés en Libye et la réinstallation de 2 500 personnes vulnérables et nécessitant une protection internationale, montrent les efforts fournis par l’UE avec ses partenaires extérieurs en matière de migrations. La lutte contre les passeurs, l’endiguement des flux migratoires et le développement d’alternatives économiques pour les communautés locales forment un ensemble intégré d’actions afin de prévenir les migrations irrégulières.

De plus, en termes de financement, de nombreux progrès ont été réalisés depuis le sommet de la Valette en 2015, avec le Fonds fiduciaire d’urgence de l’UE pour l’Afrique, qui a investi plus de 4 milliards d’euros en assistance humanitaire directe, médicale, en matière d’éducation, d’aide et de formation des garde-côtes libyens, etc. afin de s’attaquer aux causes des migrations. Un programme de meilleure gestion des migrations a également été mis en place dans la corne de l’Afrique afin de lutter contre le trafic des migrants. Le plan d’investissement extérieur de l’UE a également alloué plus de 800M d’euros pour remédier aux causes de l’immigration au travers de de 12 outils de garantie en juin 2018.

La Déclaration UE-Turquie, visant à aider les 3,9M de réfugiés en Turquie, est également un élément clé de l’approche globale de l’UE. Ainsi, l’adoption de la **Facilité pour les réfugiés en Turquie** a permis d’y développer une assistance humanitaire, éducative, médicale, pour les infrastructures, via 72 projets financés à hauteur de 3 milliards d’euros pour 2016-2017, et 550 millions supplémentaires pour 2018-2019. 1,4M de réfugiés en Turquie bénéficient du filet de sécurité sociale d’urgence, 430 000 enfants réfugiés bénéficient d’une éducation, et plus de 4,7M de consultations médicales ont été réalisées.

**Retour et réadmission**

Face au manque d’efficacité en matière de retour, **la révision de la Directive Retour et la refonte de l’agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières est nécessaire**, afin de favoriser des procédures plus rapides et de réduire les mouvements secondaires. Il faut également approfondir le travail sur la réadmission, qui est essentiel ; bien qu’étant un sujet sensible, 6 accords de réadmission ont été élaborés depuis 2016 avec des pays tiers.

Afin d’améliorer l’efficacité des procédures de retour, il est donc prééminent de développer des systèmes nationaux efficaces : éviter les fuites, notamment en ayant recours à la rétention, rendre le système plus rapide, etc. Dans le même temps, il est indispensable de collaborer avec les pays tiers, via des accords de réadmission, un soutien de Frontex, le soutien de l’OIM par le biais de l’Aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR) ou encore en utilisant le document de voyage européen uniforme destiné au retour. De plus, les officiers de liaison immigration (OLI) déployés dans les pays tiers représentent un contact clé avec les autorités, quand les officiers de liaison de pays tiers exerçant dans l’UE peuvent appuyer l’identification de bénéficiaires potentiels.

**L’action de l’UE contre le trafic de migrants**

L’UE a mis en place un plan d’action contre le trafic de migrants, sur la période 2015-2020, qui consiste en la formation dans les pays tiers pour lutter contre la traite humaine, via l’allocation de fonds, une assistance opérationnelle, ainsi qu’un important travail de prévention, en proposant des sources de revenus alternatives, en sensibilisant les personnes exposées au trafic de migrants, ou encore en travaillant avec les diasporas pour contrer l’argumentaire des passeurs.

De plus, l’échange d’informations entre les Etats membres, les agences de l’UE, les missions de PSDC, les organisations internationales et les pays tiers est essentiel afin de cibler les réseaux criminels. Europol joue également un rôle clé par le biais de son Centre européen sur le trafic de migrants, en soutenant les opérations sur le terrain, en apportant son expertise, et en contribuant à la lutte contre la communication digitale des passeurs avec son unité de signalement de contenus internet.

**Le développement de voies légales**

L’appel de la Commission aux Etats en 2017 à ouvrir 50 000 places supplémentaires pour la réinstallation garantit que des personnes puissent accéder à la protection internationale en Europe. Cependant, les voies complémentaires de migration légale doivent également être considérées au prisme de la compétitivité de l’UE. Ainsi, la Commission souligne la nécessité d’accroître le nombre d’opportunités pour les étudiants et travailleurs de venir en Europe, en particulier pour les personnes hautement qualifiées. Ainsi, elle prône la conciliation d’alternatives à l’immigration irrégulière et de la compétitivité économique de l’UE, notamment via une réforme de la Carte bleue européenne, et annonce le lancement imminent de projets pilotes sur la migration légale axée sur la mobilité professionnelle en coopération avec les pays d’Afrique du Nord.

**Financement**

Ce rapport souligne le caractère essentiel d’approfondir le financement du Fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique par les Etats membres, à hauteur de 500M d’euros pour son implémentation complète en 2019. De même, dans le cadre financier pluriannuel (CFP), actuellement en négociation, la Commission propose une hausse importante des fonds dédiés aux aspects extérieurs des migrations, qui s’élèveraient à 35 milliards d’euros sur la période 2021-2027. La hausse du budget de l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, qui atteindrait 90MM d’euros, permettrait une meilleure gestion des aspects extérieurs des migrations, en s’attaquant aux causes des migrations et des déplacements forcés et en facilitant une meilleure gouvernance dans les pays d’origine.

1. **Une meilleure gestion des frontières extérieures**

Une protection fiable des frontières extérieures est une précondition indispensable au rétablissement d’un espace Schengen libre de contrôles aux frontières intérieures. C’est une tâche partagée entre les Etats membres et ECBG, dont la coordination depuis 2015 a été considérablement accrue en matière de surveillance, de sauvetage en mer, et d’enregistrement et d’identification des personnes arrivant sur le territoire européen.

Cependant, la Commission revient sur la nécessité de renforcer le mandat de cette agence, limitée par la nature volontaire des contributions des Etats membres en matière de staff et d’équipement, et aborde la proposition de renforcement de l’agence dans les propositions de la Commission en septembre 2018. En particulier, la création d’un corps permanent de 10 000 hommes donnerait à l’UE une réelle capacité collective en matière de protection des frontières et de retours. Ce corps serait divisé en trois catégories : un corps propre à l’Agence, des agents déployés à long-terme par les Etats membres, et des déploiements à court-terme pour les situations d’urgence.

En effet, la crise migratoire a montré les limites du système actuel, et son incapacité dès lors que le nombre d’arrivées a dépassé les 100 000 à 200 000 personnes par an. Ainsi, une agence renforcée permettrait le déploiement de 250 membres du staff dans des pays tiers, en particulier dans les Balkans occidentaux et en Afrique subsaharienne ; son mandat renforcé visant à retourner environ 50 000 personnes par an nécessiterait un personnel d’au moins 1 500 agents. De plus, la maintenance des équipements destinés aux opérations maritimes, aériennes et terrestres requiert un staff allant de 800 à 1 000 personnes, alors que le rôle de l’agence dans le cadre du système européen d’information et d’autorisation concernant les voyages (ETIAS) nécessite une unité centrale de 250 membres.

Aussi, une évolution vers une interopérabilité accrue des systèmes d’information de l’UE est prééminente afin de lutter efficacement contre la criminalité et le terrorisme sans avoir à créer de nouvelle base de données. Ainsi, une interopérabilité et un renforcement d’ETIAS, du système d’information sur les visas (VIS), du système d’information Schengen (SIS), du système d’entrée/sortie et une refonte d’Eurodac qui rallongerait la période de conservation des données sur les ressortissants de pays tiers arrivés illégalement à 5 ans sont des mesures jugées nécessaires pour une meilleure gestion des frontières extérieures.

Au sujet du financement, les propositions de la Commission pour le CFP sur la période 2021-2027 prévoient une multiplication par 4 du budget alloué aux frontières extérieures, qui serait de 21MM d’euros, auxquels s’ajouteraient 8MM pour un nouvel Instrument de gestion des frontières et des visas.

1. **L’action intérieure dans l’approche globale**

La crise migratoire a montré les défaillances du système d’asile européen, et a souligné qu’une coordination renforcée peut montrer des résultats positifs, à condition d’adopter une approche plus proactive, basée sur la coopération, et durable. Le rapport met en exergue le fait que Schengen doive absolument être préservé, ce qui passe par un Régime européen d’asile commun (RAEC) efficace. De plus, une refonte du règlement Dublin est nécessaire afin de garantir un meilleur partage des responsabilités des Etats membres, basé sur la solidarité.

**Le soutien de l’UE aujourd’hui**

Selon ce rapport, l’instauration de *hotspots* a aidé les Etats acculés par la pression migratoire. En effet, conçus au départ comme un mécanisme de gestion de crise, ils sont devenus une solution durable et efficace. D’autre part, ECBG, le Bureau européen d’appui en matière d’asile (EASO), Europol et Eurojust ont travaillé en coopération sur l’arrivée des migrants (identification, enregistrement, empreintes digitales), la lutte contre les passeurs et l’assistance aux Etats membres, ainsi qu’à l’amélioration des conditions de vie des migrants, qui demeurent cependant difficiles.

L’UE a également assisté les Etats à répondre de leurs obligations internationales concernant l’accès à la protection internationale et à des conditions décentes, ainsi qu’en matière de retour des personnes en situation irrégulière. De même au travers du travail des agences de l’UE, du Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), l’UE a amélioré les capacités d’accueil, le respect des procédures d’asile, l’efficacité des retours, l’intégration des réfugiés et migrants réguliers, ainsi que la relocalisation de personnes nécessitant ayant besoin d’une protection internationale, et ainsi montré que la solidarité entre Etats membres pouvait fonctionner de manière concrète.

Au sujet de la Grèce, l’implémentation de *hotspots* pour faire face à la pression migratoire et une baisse des retours a permis de stabiliser la situation. L’UE s’est appliquée à assister la Grèce afin d’améliorer les conditions de vie des migrants dans ces centres (infrastructure, assistance médicale et psychologique, protection des plus vulnérables) et en soutenant les transferts vers le continent. Cependant, de nombreux progrès restent à faire, en particulier à Samos, afin d’améliorer les conditions d’accueil, d’accélérer le traitement des demandes d’asile et d’accroître l’efficacité des retours.

L’UE a également apporté un soutien financier considérable, aux Etats membres mais également à des organisations internationales et ONG. La Grèce a ainsi reçu via le Fonds d’assistance d’urgence 525 millions d’euros, auxquels s’ajoutent les 561M reçus dans le cadre des programmes nationaux 2014-2020 ; de son côté l’Italie a reçu 219M d’euros en aide d’urgence en plus des 654M de fonds alloués dans le cadre des programmes nationaux. Ce soutien financier a été utilisé pour une grande variété d’activités, telles que l’interprétation, l’assistance médicale, l’identification des personnes vulnérables, de meilleurs équipements, etc. Un instrument d’aide d’urgence a également été créé afin d’apporter une réponse ciblée à la crise humanitaire et à la hausse du nombre de réfugiés, et plus de 645M d’euros ont été alloués à des organisations internationales et ONG pour des projets en coopération avec les Etats.

**Les progrès sur la réforme du RAEC**

Après deux ans de négociations, 5 points d’accords sur les 7 de la réforme du RAEC proposée en 2016 ont été trouvés par les Etats membres : sur la réforme de la directive Qualification, celle de la directive Accueil, l’instauration d’une Agence européenne pour l’asile renforcée, la réforme du système Eurodac, et celle du cadre de l’UE pour la réinstallation. Ce rapport affirme qu’il n’y a pas d’obstacle juridique ou technique à l’adoption d’une ou plusieurs propositions de manière séparée, et appelle donc le Parlement européen et le Conseil à négocier afin d’adopter un accord sur ces cinq points **avant les élections européennes**. Au sujet de la réforme de la directive Procédures, sur laquelle les Etats n’ont toujours pas réussi à s’entendre, la Commission a souligné que le Conseil était proche de trouver un accord pour cette refonte qui sera une pierre angulaire afin de garantir un régime européen d’asile commun efficace.

**Le moment d’avancer sur le règlement Dublin**

La Commission souhaitait aller vers un système plus juste et efficace dans sa proposition de mai 2016 concernant une refonte du règlement Dublin en intégrant un mécanisme de relocalisation pour alléger les Etats subissant une forte pression migratoire. Le Parlement a adopté en 2017 une position plus forte, en proposant un système obligatoire en toute situation, et non seulement au regard de la pression migratoire. De même, les présidences successives du Conseil, dont la présidence autrichienne actuelle qui a travaillé sur le concept de « solidarité obligatoire », se sont penchées sur la conception d’un mécanisme de solidarité contrebalancé par la responsabilité des Etats membres. Cependant, en raison des désaccords entre Etats sur le sujet, le Conseil n’a pas été en mesure de lancer les négociations avec le Parlement européen. La Commission appelle donc le Conseil a continué son travail afin de trouver un compromis, afin que la réforme puisse être adoptée en co-décision du Conseil et du Parlement.

Le rapport insiste sur la complémentarité des concepts de solidarité et de responsabilité, en les remettant dans l’approche globale face aux défis migratoires. Ainsi, elle serait fondée sur les contributions volontaires des Etats, complétées par un filet de sauvetage en cas d’insuffisance des engagements étatiques.

Dans le système actuel, la responsabilité des Etats cesse rapidement, ce qui encourage les mouvements secondaires au sein de l’UE. Il est donc nécessaire que les Etats membres procèdent rapidement aux demandes de protection internationale et de manière efficace aux retours des personnes ne pouvant bénéficier d’une protection, afin de favoriser le bon fonctionnement du système d’asile au niveau communautaire. La Commission affirme en effet que cela peut être réalisé via l’instauration de **centres contrôlés**. Des arrangements temporaires sur la solidarité et la responsabilité peuvent par ailleurs être faits, dans l’attente de l’adoption de cette réforme ; cependant, ils ne sauraient remplacer la refonte du règlement Dublin.

**Un financement ambitieux pour répondre aux défis migratoires et pour accompagner la réforme :**

Les propositions de la Commission pour le FAMI permettront de renforcer le RAEC, en accroissant l’efficacité des procédures d’asile et de retour, en se focalisant sur une intégration plus anticipée des demandeurs d’asile (cours de langue, d’éducation civique) et en renforçant les systèmes de retours, de réinstallation et de relocalisation. De plus, les propositions de la Commission pour le CPF 2021-2027 visent à multiplier le budget par 2,5 pour la politique en matière d’asile et de migration de l’UE, qui s’élèverait alors à 10,4MM d’euros.

1. **Conclusion**

Ce rapport plaide donc pour une approche globale des migrations, affirme que c’est le moment de mettre fin aux contrôles temporaires aux frontières intérieures et à la gestion *ad hoc* des migrations, en proposant des solutions durables à long terme.

Pour ce faire, des mesures concrètes doivent être prises :

* L’adoption des 5 propositions du RAEC sur lesquelles un accord a été trouvé avant les élections européennes
* L’adoption par le Conseil de sa position sur la directive Procédure afin d’entamer les négociations avec le Parlement
* Avancer sur la réforme du règlement Dublin pour évoluer vers un mécanisme basé sur la solidarité et la responsabilité
* Le Parlement et le Conseil doivent adopter leurs positions sur la refonte de Frontex et la réforme de la directive Retour
* Restauration totale de Schengen
* Approche intégrée sur la route méditerranéenne occidentale
* Conclusions d’accords de réadmission et nouveaux arrangements avec les pays d’Afrique subsaharienne
* Hausse du fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique
* Accord sur la réforme de la Carte bleue de l’UE
* Le Conseil et le Parlement devraient assurer un financement durable sur la prochaine période en adoptant les propositions sur le FAMI, le fonds pour la gestion intégrée des frontières et l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.
1. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181204_com-2018-798-communication_en.pdf> [↑](#footnote-ref-1)