

## ANNEXE

### **Programme thématique «Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l’asile» Document de stratégie pluriannuel 2011-2013**

#### RÉSUMÉ

L’importance du phénomène des migrations internationales pour l’UE et ses partenaires est telle que la Commission a tout intérêt à poursuivre l’intégration des questions de migration et d’asile dans sa coopération avec les pays tiers. Consécutivement à la réorganisation des instruments financiers de la coopération internationale de l’UE, la Commission met en œuvre, depuis 2007, un programme thématique intitulé «Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l’asile», qui s’inscrit en complément de la contribution des «instruments financiers géographiques» à l’aide apportée aux pays tiers dans leurs efforts en matière de migration et d’asile. La mise en œuvre de ce programme thématique est fondée sur le règlement (CE) n° 1905/2006 portant établissement d’un instrument de financement de la coopération au développement (règlement ICD). Ainsi que le prévoit la base juridique du règlement, un examen à mi-parcours a été réalisé dans le but essentiel de définir la **stratégie pluriannuelle** du programme **pour la période 2011-2013**, qui fait l’objet du présent document.

L’objectif général du programme thématique est d’aider les pays tiers à mieux gérer les flux migratoires sous tous leurs aspects. Le programme couvre l’ensemble des principales facettes thématiques du phénomène migratoire (migrations et développement, migration de la main-d’œuvre, immigration clandestine, traite d’êtres humains, droits des migrants, asile et protection internationale). Le programme thématique vise à accroître le renforcement des capacités et à encourager les initiatives en matière de coopération dans le domaine des migrations et de l’asile, sans toutefois s’attaquer directement aux causes profondes des migrations, cet aspect étant déjà pris en compte par d’autres instruments financiers.

La stratégie thématique contenue dans le présent document offre un bref aperçu de la situation internationale actuelle, caractérisée par une hausse du nombre de migrants, des changements dans les schémas de migration, une pression migratoire accrue sur les pays industrialisés parallèlement à la poursuite des migrations sud/sud, la recherche de solutions à l’immigration clandestine, une attention constante portée à la relation entre migration et développement, l’existence de situations de réfugiés prolongées et l’émergence de nouveaux phénomènes, tels que l’incidence du changement climatique sur les flux migratoires. La stratégie décrit le cadre d’action, les priorités et le contexte actuels de l’UE, dont les frontières méridionales et orientales sont l’objet d’une pression migratoire grandissante. La politique de l’UE dans ce domaine reste régie par une conception équilibrée du phénomène migratoire, conformément à l’approche globale sur la question des migrations.

Les opérations financées par le passé et les enseignements tirés d’initiatives antérieures et en cours sont également décrits. En développant cette nouvelle stratégie, il a été tenu compte de l’expérience acquise lors d’interventions financées par les instruments géographiques, des actions préparatoires 2001-2003 en matière de coopération avec les pays tiers, au titre de la ligne budgétaire B7-667, du programme AENEAS et, en particulier, de la mise en œuvre de la stratégie 2007-2010 du programme thématique. Ce faisant, le présent document a bénéficié de deux évaluations externes qui ont porté respectivement sur le programme AENEAS et sur la

première phase de mise en œuvre du programme thématique (2007-2010). Il a fait l'objet d'une large consultation de l'ensemble des parties prenantes au programme, à savoir une consultation externe en ligne publiée sur le site web de la Commission européenne. Les parties prenantes ont également eu l'occasion de participer à plusieurs réunions au cours desquelles ont été examinées les perspectives d'avenir de ce programme thématique.

En ce qui concerne l'approche **géographique** du programme, la priorité est clairement donnée aux régions de la Méditerranée du Sud, de l'Afrique et de l'Europe de l'Est. La nouvelle stratégie accorde pourtant aussi de l'importance à d'autres régions confrontées à d'importants flux migratoires et aux problèmes qu'ils engendrent (Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est, Pacifique, Amérique latine et Caraïbes). À cet égard, le document souligne l'approche adoptée par l'UE à l'égard de chacune de ces priorités géographiques et présente, à titre indicatif, les types d'interventions pour la période 2011-2013 à venir.

Bien que la stratégie de réponse proposée pour la période 2011-2013 continue de reposer pour l'essentiel sur une approche géographique, qui correspond mieux à la manière dont l'UE considère les questions migratoires, la priorité sera également accordée à certains **thèmes**, initiatives et instruments de l'approche globale sur la question des migrations, notamment les partenariats pour la mobilité, les programmes de protection régionaux, les accords de réadmission, les profils de migration, la protection des droits des migrants, les mineurs non accompagnés, la lutte contre la traite d'êtres humains, la migration de la main-d'œuvre, le soutien de la migration circulaire et les liens entre migration et développement. Les priorités qui se dégagent de cette approche à deux niveaux seront affinées lors de l'élaboration des programmes d'action annuels et devraient être mises en œuvre en recourant aux diverses modalités d'exécution prévues dans les règles financières et contractuelles de l'Union. À cet égard, l'appel de propositions et les accords directs (projets ciblés) resteront les éléments centraux de l'aide de l'UE aux pays tiers. Une ventilation indicative des ressources financières disponibles pour la stratégie 2011-2013 du programme thématique (soit 179 millions d'EUR aux prix courants) présente par le menu le financement indicatif par région géographique et pour les initiatives ciblées portant sur certaines priorités thématiques.

## **1. ANALYSE DE LA SITUATION INTERNATIONALE ET DU CADRE D'ACTION DE L'UE**

### **1.1. Analyse de la situation internationale**

Selon les données les plus récentes, le monde compte actuellement 214 millions de migrants internationaux (contre 191 millions en 2005), ce qui représente 3,1 % de la population mondiale<sup>1</sup>, tandis que le nombre de migrants internes est estimé à environ 740 millions de personnes<sup>2</sup>. La majorité de ces flux migratoires internationaux a lieu entre pays en développement, car seul un peu plus d'un tiers des migrants internationaux se déplace d'un pays en développement vers un pays développé. On estime que les femmes représentent près de la moitié des migrants. Toutefois, d'importantes variations entre les pays et les régions se cachent derrière ces pourcentages globaux. Alors que la féminisation de la migration semble moins évidente en Afrique (bien que la proportion de femmes migrantes soit en augmentation), dans des régions telles que l'Asie du Sud-Est et de l'Est, le nombre de femmes dépasse nettement celui des hommes parmi les migrants. En Europe, les femmes sont

---

<sup>1</sup> Nations unies, *Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/migration>.

<sup>2</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain de 2009 intitulé «*Lever les barrières: Mobilité et développement humains*», p. 1.

majoritaires dans les flux migratoires en provenance d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et des Philippines. La traite d'êtres humains à grande échelle, la croissance des diasporas et le renforcement de leurs liens avec les personnes restées dans le pays d'origine, la diversification des pays de destination et d'origine, ainsi que l'augmentation des flux mixtes, caractérisés par différents types de migrants et des réfugiés/demandeurs d'asile qui empruntent les mêmes routes et réseaux, sont autant de facettes plus récentes du phénomène migratoire. Dans ce contexte, l'immigration clandestine est extrêmement répandue, le nombre global de migrants vivant en situation irrégulière dans un pays étranger étant très approximativement estimé à 50 millions de personnes. D'autre part, une attention plus soutenue est accordée à la contribution de la migration au développement des pays d'origine, en particulier à l'impact des fonds envoyés par les migrants, qui dépassent chaque année dans une large mesure le volume total de l'aide extérieure ou des investissements étrangers dans les pays en développement<sup>3</sup>.

Bien que cette augmentation mondiale de la mobilité humaine puisse aussi être perçue comme un signe positif de développement et d'amélioration des conditions de vie, l'extrême pauvreté et les conditions de vie très difficiles qui existent dans de nombreux pays en développement, ainsi que les disparités croissantes entre le niveau de vie de ces pays et celui des États membres de l'UE, demeurent les principaux facteurs qui alimentent les flux migratoires vers l'UE. D'autres facteurs expliquent ces flux internationaux, notamment les progrès des moyens de transport et de communication, les besoins croissants de main-d'œuvre des pays industrialisés, en particulier des États membres de l'UE en raison du vieillissement de leurs populations, les changements climatiques, ainsi que les relations plus étroites entre les diasporas des pays en développement venues s'établir en Europe et leurs pays d'origine. Ces dernières années, la tendance à la libéralisation des régimes nationaux en matière d'immigration de main-d'œuvre, dans la perspective de l'accroissement des besoins face à la demande actuelle et future sur le marché du travail, s'est quelque peu inversée avec l'adoption, imputable à la crise économique et financière actuelle et à la montée correspondante du chômage, de conditions d'admission plus strictes et de politiques encourageant le retour des migrants dans leur pays d'origine; cependant, il est clair que la pression migratoire à destination de l'UE ne faiblit pas, la diminution des flux migratoires vers certaines régions étant compensée par une augmentation dans d'autres. Malheureusement, ces mouvements de personnes se déroulent souvent de manière chaotique et incontrôlée, créant des situations dans lesquelles les migrants deviennent des proies faciles pour le crime organisé et où des individus sans scrupules profitent de leur vulnérabilité, soit lorsqu'ils cherchent à atteindre leur pays de destination, soit dans le pays d'accueil lui-même. Il est par conséquent urgent d'améliorer la gestion de ces flux migratoires.

En outre, le nombre de personnes requérant une protection internationale continue d'augmenter, sous l'effet de conflits anciens et prolongés et de crises humanitaires dans des régions telles que la Corne de l'Afrique, le Moyen-Orient, ainsi que l'Afghanistan et le Pakistan. On estime à 14 millions le nombre de réfugiés vivant dans un pays étranger, soit environ 7 % du nombre estimé de migrants au niveau mondial. Bien que la plupart de ces réfugiés séjournent dans un pays voisin du leur, près d'un demi-million d'entre eux demande chaque année l'asile dans un pays industrialisé<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> D'après les dernières estimations de la Banque mondiale, les fonds envoyés par les migrants dans les pays en développement ont atteint 305 milliards de dollars en 2008.

<sup>4</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain de 2009 intitulé «Lever les barrières: mobilité et développement humains», p. 1.

## 1.2. Contexte, cadre d'action et priorités de l'UE

### 1.2.1. Contexte au sein de l'UE

Au cours des dix dernières années, le nombre absolu de migrants dans le monde a connu une augmentation substantielle et les États membres de l'UE figurent parmi les principales destinations de ces mouvements. Le nombre total de ressortissants de pays tiers dans l'UE (à l'exclusion donc des migrants intra-UE) est estimé à 19,5 millions de personnes, soit 3,9 % de la population totale (497,5 millions d'habitants). Ce chiffre est à peu près équivalent au nombre de citoyens de l'UE (20 millions) qui vivent dans un État membre de l'UE autre que celui dont ils sont natifs. En ce qui concerne les migrants en situation irrégulière, selon une étude récente, estime leur nombre entre 6 et 15 % du nombre total de migrants au sein de l'UE<sup>5</sup>. Ces dernières années, les schémas migratoires à destination de l'UE se sont beaucoup diversifiés et de nouveaux flux migratoires (en provenance de Russie, d'Ukraine, de Chine, du Pakistan, du Sri Lanka, des républiques d'Asie centrale, d'Afrique de l'Ouest et de l'Est, des pays andins, etc.) apparaissent en marge des flux migratoires traditionnels et relativement anciens entre des pays qui ont des liens historiques, culturels ou géographiques avec les États membres de l'UE. L'UE continue également d'accueillir un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile. Par ailleurs, un nombre important de migrants économiques semble toujours utiliser la procédure d'asile pour essayer d'entrer sur le territoire de l'UE ou d'y séjourner. Le caractère mixte des flux migratoires contribue à exercer des pressions sur les régimes d'asile nationaux et à mettre à rude épreuve les procédures d'asile. Par conséquent, bien que les États membres poursuivent la réforme de leurs régimes d'asile, ils appellent de plus en plus l'UE à trouver des solutions, dans les régions d'origine et de transit, aux problèmes liés aux migrations et aux réfugiés.

Les migrations et l'asile se trouvent donc au cœur des débats politiques actuels en Europe, pour plusieurs raisons. Il s'agit notamment des défis démographiques auxquels l'UE sera confrontée dans un avenir proche, avec de faibles taux de natalité et une population vieillissante (on estime que d'ici 2050, 33 % de la population de l'UE aura plus de 65 ans, autrement dit deux retraités pour un actif)<sup>6</sup>; de la nécessité de mieux intégrer les migrants au sein des sociétés européennes; de la nécessité d'élaborer des politiques pour la gestion de l'immigration légale ainsi que pour la lutte contre l'immigration clandestine et les réseaux de trafic et de contrebande qui profitent des situations de désespoir et de la vulnérabilité des migrants; du rôle des organisations des diasporas dans le développement à la fois des pays de destination et d'origine; de la nécessité de défendre les droits des migrants; et enfin de l'importance accordée au maintien d'une politique de la porte ouverte en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les personnes qui ont besoin d'une protection.

### 1.2.2. Cadre d'action et priorités de l'UE

Dans un tel contexte, **la coopération de l'UE avec les pays tiers est absolument cruciale**. Alors que la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE s'articule essentiellement autour d'une amélioration de la gestion des flux migratoires dans le but de réduire la pression migratoire qui s'exerce sur l'Union, l'UE a développé, depuis 2005, une **approche globale**

---

<sup>5</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain de 2009 intitulé «Lever les barrières: mobilité et développement humains», p. 1.

<sup>6</sup> Banque mondiale, 2009, «Préparer l'avenir: une perspective à long terme de la mobilité des personnes et des emplois pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord».

**sur la question des migrations**, fondée sur trois piliers: faciliter la migration de la main-d'œuvre, prévenir et enrayer l'immigration clandestine et favoriser les liens entre migration et développement des pays d'origine des migrants. D'abord axée, en 2005, sur l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée, cette approche globale a été étendue, en 2007, aux régions de l'est (Europe de l'Est et Asie centrale). Même si elle n'a pas été formellement adoptée pour les autres régions, ce sont ses principes qui régissent la réflexion de l'UE en matière de coopération internationale avec d'autres pays ou régions dans ce domaine, car elle vise un véritable partenariat avec les pays tiers et son intégration totale dans les autres politiques extérieures de l'UE. De plus, les migrations sont un des douze domaines d'action recensés dans les conclusions du Conseil de mai 2005 relatives à la cohérence des politiques au service du développement (CPD), ce domaine étant jugé important pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

Aujourd'hui, les migrations s'inscrivent habituellement dans le dialogue technique et politique de l'UE avec les pays tiers, ainsi que dans le cadre des accords multilatéraux ou bilatéraux de coopération et d'association. L'assistance financière, en particulier au moyen d'instruments de financement extérieurs tels que le **programme thématique de «Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile»** et, de plus en plus, à travers les instruments financiers géographiques, constitue une autre composante importante de la politique de l'UE dans ce domaine.

Le **dialogue politique et technique** avec les **pays africains** s'est révélé particulièrement productif à tous les niveaux depuis 2006. Au niveau continental, et dans la foulée de la déclaration de Tripoli sur la migration et le développement de novembre 2006<sup>7</sup>, un partenariat UE-Afrique sur la migration, la mobilité et l'emploi a été adopté par le Sommet UE-Afrique des chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne en décembre 2007<sup>8</sup>. Au niveau régional, le programme de coopération sur la migration et le développement a été adopté à Paris en novembre 2008<sup>9</sup>, il est axé sur la gestion des flux de migrants le long de la route migratoire ouest-africaine et fait suite à la déclaration de Rabat de 2006<sup>10</sup>. Les conclusions sur la coopération entre les pays EUROMED ont été approuvées en novembre 2007 lors d'une conférence ministérielle organisée à Albufeira (Portugal). Migration, asile, contrôle des frontières et questions relatives aux visas continuent de faire l'objet de toutes les attentions dans le cadre de l'**élargissement de l'UE**, l'objectif étant de voir ces pays se conformer aux normes de l'UE. Ces derniers mois, des avancées majeures ont été réalisées dans le cadre du dialogue sur la libéralisation des visas avec les pays des Balkans occidentaux, favorisant la mise en œuvre de réformes tangibles et durables dans ces régions. Les liens bilatéraux avec les pays partenaires d'**Europe de l'Est** et d'**Asie centrale** ont été renforcés, en conséquence notamment de l'adhésion récente à l'UE des États membres d'Europe centrale et orientale. Depuis l'extension de l'approche globale sur la question des migrations aux régions de l'Est et du Sud-Est en 2007, un cadre de dialogue a été mis en place avec l'adoption de la déclaration de Prague «Construire des partenariats de migration»<sup>11</sup> (qui concerne les pays des Balkans occidentaux, la Turquie, la Russie, le Caucase du Sud et l'Asie centrale). D'autres

---

<sup>7</sup> [http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/Aide\\_Memoire\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/Past/2006/November/SA/EU/Aide_Memoire_fr.htm).

<sup>8</sup> <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/B22DBDCA-9425-4696-9B0E-81C5AF814ACC/0/DocumentoemMicrosoftInternetExplorer.pdf>.

<sup>9</sup> [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125\\_conference\\_immigration/Conference\\_de\\_Paris\\_migration\\_developpement\\_Declaration\\_finale\\_FR.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125_conference_immigration/Conference_de_Paris_migration_developpement_Declaration_finale_FR.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/RABAT%20DECLARATION\\_EN.pdf](http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/RABAT%20DECLARATION_EN.pdf).

<sup>11</sup> Doc. 9283/09 du Conseil.

cadres régionaux de dialogue et de coopération tels que la plate forme de coopération sur les migrations dans la région de la mer Noire et les processus de Budapest et de Söderköping, ont également contribué à renforcer la coopération au sein de cette région et avec l'UE dans le domaine de la migration et de l'asile. Le Partenariat oriental établit le cadre général dans lequel la coopération avec les pays d'Europe de l'Est devrait se poursuivre. L'UE a également consolidé le dialogue et la coopération sur les questions liées aux migrations avec l'**Amérique latine** et les **Caraïbes**, notamment dans le contexte du **dialogue structuré et exhaustif sur les migrations**<sup>12</sup> entre l'UE et les pays ALC (Amérique latine et Caraïbes), ainsi qu'avec l'**Asie**, en particulier dans le cadre de la conférence de l'ASEM des directeurs généraux des services d'immigration sur la gestion des flux migratoires.

Dans sa coopération avec les pays tiers sur les questions de migration et d'asile, l'UE se sert également d'autres **instruments spécifiques** tels que les partenariats pour la mobilité, les profils de migration, les schémas de migration circulaire, les accords visant à faciliter la délivrance de l'octroi des visas, les accords de réadmission et les programmes de protection régionaux. Les **partenariats pour la mobilité** revêtent de plus en plus d'importance dans ce contexte. Ils ont été signés avec le Cap-Vert et la Moldavie en 2008 et avec la Géorgie en 2009, et la possibilité d'en signer avec d'autres pays est actuellement à l'étude. Conçu comme l'un des principaux outils de mise en œuvre de l'approche globale<sup>13</sup>, cet instrument novateur prend la forme d'une déclaration politique non contraignante du point de vue juridique, assortie d'un ensemble d'initiatives concrètes, entre la Commission, les États membres de l'UE concernés et le pays partenaire en question. Dans cette déclaration, toutes les parties prenantes s'engagent à collaborer activement dans le but de mieux gérer les flux migratoires, notamment en facilitant la mobilité et la migration de la main-d'œuvre, en agissant pour prévenir et enrayer l'immigration clandestine et en favorisant les liens entre migration et développement. L'UE soutient également la mise en place de **profils de migration** dans toute une série de pays d'Europe de l'Est, d'Asie centrale et d'Afrique de l'Ouest. Cet appui s'inscrit dans le cadre de politiques élaborées sur la base de données probantes et d'actions de renforcement des capacités, qui prévoient le développement de la faculté des pays tiers à actualiser ces profils de migration à terme. Les cadres juridiques et les plans spécifiques destinés à faciliter la **migration circulaire**, c'est-à-dire la mobilité temporaire et récurrente entre l'UE et les pays tiers, ont également été encouragés, notamment en ce qui concerne les travailleurs saisonniers (principalement dans le secteur agricole), en vue de répondre à la demande de main-d'œuvre dans l'UE tout en stimulant les incidences sur le développement des pays d'origine à travers les fonds envoyés par les migrants ainsi que les transferts et les retours de compétences. Les **accords visant à faciliter la délivrance des visas**, qui ont pour but de faciliter la mobilité entre l'UE et les pays tiers, constituent également un élément important de la politique de l'UE pour le renforcement de la coopération avec les pays tiers dans le domaine de l'immigration: de tels accords s'appliquent actuellement avec la Fédération de Russie, l'Ukraine et la Moldavie. Un nouvel accord signé récemment avec la Géorgie prendra bientôt effet. Des **accords de réadmission de l'UE**, en vertu desquels les pays tiers s'engagent à réadmettre leurs ressortissants ou les personnes qui ont transité par leur territoire et qui séjournent illégalement dans l'UE, sont actuellement en vigueur avec les pays tiers/territoires suivants: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Fédération de Russie, Ukraine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Moldavie. De nouveaux accords ont été conclus récemment avec le Pakistan et la Géorgie. Des **programmes de protection régionaux (PPR)**, qui visent à renforcer la

---

<sup>12</sup> Doc. 11617/09 du Conseil.

<sup>13</sup> Doc. 13489/09 du Conseil.

capacité des pays tiers à offrir aux demandeurs d'asile et aux réfugiés une protection effective, une assistance et des solutions durables, ont été approuvés et sont mis en œuvre en Europe de l'Est, dans la région africaine des Grands Lacs et dans la Corne de l'Afrique; des programmes sont en cours de préparation pour d'autres régions.

Les principes de l'approche globale sur la question des migrations ont été réaffirmés au plus haut niveau politique en octobre 2008, lors de la signature par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE du **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**<sup>14</sup>, puis une nouvelle fois en décembre 2009 avec l'adoption, par le Conseil européen, du **programme de Stockholm**<sup>15</sup>. Ce dernier recense les priorités politiques de l'UE dans le domaine de l'immigration et de l'asile pour la période 2010-2014, tout en reconnaissant que les flux de migrants clandestins représentent un défi majeur auquel sera confrontée l'UE dans les années à venir; il confirme l'approche globale de l'UE en tant que cadre stratégique pour la politique extérieure de l'UE dans ce domaine et réaffirme la nécessité d'accélérer sa mise en œuvre équilibrée par un emploi plus stratégique de l'ensemble des instruments existants de l'Union et d'une coordination accrue. Le programme de Stockholm fournit une orientation claire, dans la mesure où il vise un emploi stratégique, systématique et fondé sur des données fiables de tous les instruments disponibles de l'approche globale sur la question des migrations de l'UE, en particulier les partenariats pour la mobilité, les schémas de migration circulaire, les profils de migration, les accords de réadmission et les programmes de protection régionaux. Le **programme de Stockholm** établit également un ensemble de priorités thématiques pour la coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, à savoir des actions plus efficaces de lutte contre l'immigration clandestine; la mise en place de conditions efficaces, sûres et peu coûteuses pour les envois de fonds; la promotion des réseaux des diasporas et la participation des communautés de migrants au développement de leurs pays d'origine; une attention accrue apportée au lien entre changement climatique, migration et développement; des mesures visant à améliorer la reconnaissance des qualifications et l'adéquation entre offre et demande de main-d'œuvre entre les États membres de l'UE et les pays tiers; et enfin la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les pays tiers. Le **programme de Stockholm** confirme également l'importance majeure accordée à la lutte contre la traite d'êtres humains, à la protection des droits des migrants et aux mesures concernant la question des mineurs non accompagnés, ainsi qu'à la coopération avec les pays tiers dans ces domaines. En ce qui concerne l'asile et la protection internationale, le programme réitère le caractère essentiel du lancement et du développement de nouveaux programmes de protection régionaux et de la mise en place d'un partenariat stratégique avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). En termes géographiques, le **programme de Stockholm** confirme que l'Europe de l'Est, la Méditerranée et l'Afrique subsaharienne constituent des régions prioritaires pour l'UE sur le plan de la coopération dans le domaine des migrations et de l'asile. Toutefois, le programme souligne également qu'il est important de renforcer la coopération de l'UE dans ce domaine avec des pays tels que la Chine et l'Inde et des régions comme l'Asie centrale, ainsi que l'Amérique latine et les Caraïbes.

Des efforts sont également consentis dans le but de mieux coordonner les initiatives de l'UE en matière de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile avec les actions mises en œuvre par d'autres acteurs clés sur ce plan, dans le respect notamment de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La coordination entre les actions financées par

---

<sup>14</sup> Doc. 13440/08 du Conseil.

<sup>15</sup> Doc. 17024/09 du Conseil.

l'UE et les actions bilatérales des États membres se déroule naturellement dans le cadre de l'architecture institutionnelle de l'UE, y compris au sein de groupes de travail et de comités tels que le Groupe à haut niveau «Asile et migration» et le Comité sur l'immigration et l'asile. Des efforts de coordination sont également déployés avec d'autres acteurs importants comme les États-Unis ou le Canada, au moyen de contacts réguliers au niveau politique ou technique. L'UE s'efforce également de mieux coordonner ses activités avec celles des organisations internationales les plus actives dans ce domaine, notamment le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale ou l'Organisation internationale du travail (OIT). Comme indiqué plus haut, l'UE a considérablement accru ces dernières années sa coopération avec le HCR, en particulier dans le développement des programmes de protection régionaux, et a dans le même temps, intensifié sa coopération avec l'OIM notamment en ce qui concerne le développement des profils de migration. Elle a également renforcé son soutien à des organisations telles que le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), grâce auxquelles elle a lancé plusieurs actions visant entre autres à améliorer les capacités de gestion des migrations dans les pays tiers. Dans ce contexte, les efforts de coordination et les échanges de meilleures pratiques qui ont lieu sous l'égide du Forum mondial sur la migration et le développement, qui se réunit chaque année et rassemble tous les principaux acteurs dans ce domaine, notamment gouvernements, organisations internationales, organisations non gouvernementales, universités et instituts de recherche, etc., présentent également un intérêt.

## 2. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

### 2.1. **Interventions dans le cadre des instruments géographiques et autres**

Non seulement les questions de migration et d'asile occupent une place de plus en plus importante dans la liste des priorités internationales en matière de coopération, mais les instruments géographiques de l'UE sont de plus en plus utilisés pour appuyer les mesures prises dans ce domaine. Dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) mis en place en 2007, un montant total de 137,8 millions d'EUR a été alloué entre 2007 et 2009 aux projets liés aux migrations dans les pays des Balkans occidentaux et en Turquie, tandis que 145 millions d'EUR environ ont été consacrés depuis 2002 aux voisins de l'est au titre de projets liés aux migrations dans la région (et qui traitent principalement des questions de gestion des frontières). En ce qui concerne la Méditerranée du Sud, des contrats ont été conclus à hauteur de 89,3 millions d'EUR entre 2002 et 2009 dans le cadre des instruments géographiques afin de soutenir des projets liés aux migrations. Les fonds du FED sont également utilisés de façon croissante en appui aux initiatives liées à la question des migrations en Afrique subsaharienne, notamment à travers des interventions dans le domaine de la migration et du développement. En 2006, un instrument doté de 25 millions d'EUR, de renforcement des capacités intra-ACP dans le domaine des migrations a été adopté dans le cadre du 9<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> FED (couvrant la période 2008-2013), et des financements importants sont alloués à la migration dans différents PIN et PIR (programmes indicatifs nationaux et régionaux), notamment un montant de 20 millions d'EUR dans le cadre du secteur de concentration «Paix et sécurité» dans le PIN du Nigeria et de 40 millions d'EUR en faveur de la migration et de la mobilité intra-ACP. En ce qui concerne le **Moyen-Orient**, une aide significative a été offerte par l'UE pour les personnes déplacées à l'intérieur des pays, les demandeurs d'asile et les réfugiés, en particulier les Palestiniens, les Iraquiens et les Libanais. Quant à la nature des opérations financées jusqu'à présent en Asie par les instruments

géographiques, il s'agissait davantage d'actions visant à soutenir la réinsertion et le retour des réfugiés et des personnes déplacées, y compris à l'intérieur de leur pays, que d'initiatives liées à la politique migratoire en tant que telle. L'Asie centrale a bénéficié au total de 24,1 millions d'EUR alloués via des fonds du TACIS, afin de soutenir des actions essentiellement consacrées à la gestion des frontières. En ce qui concerne l'Amérique latine, des montants importants ont été affectés aux besoins des personnes déplacées et déracinées, tandis que 12,5 millions d'EUR sont affectés à la sécurité des frontières en Amérique centrale.

Toutefois, une telle aide à travers les instruments géographiques a tendance à se concentrer sur un petit nombre de pays (des pays couverts par l'IAP, par exemple) et de secteurs (gestion des frontières, par exemple), alors qu'il est encore trop tôt pour percevoir les résultats des montants importants alloués aux actions liées aux migrations par l'intermédiaire des fonds du FED. L'UE a également financé plusieurs actions liées aux migrations à travers d'autres programmes thématiques, notamment en ce qui concerne la traite d'êtres humains (IEDDH et «Investir dans les ressources humaines»), la défense des droits des migrants (IEDDH), la sensibilisation de l'opinion publique européenne aux questions de migration et la gestion des frontières ainsi que la protection des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des pays (Instrument de stabilité). Ces fonds sont néanmoins très limités et ciblent principalement des actions à petite échelle, car ils sont généralement attribués à des organisations non gouvernementales.

Par conséquent, le programme thématique continue de jouer un rôle central dans l'aide de l'UE aux pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile et demeure très souvent l'unique source de financement pour ce type d'actions.

La **ligne budgétaire B7-667**, précurseur du programme thématique actuel, a été créée en 2001 en vue d'appuyer la coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Entre 2001 et 2003, un montant total de 57 millions d'EUR a été alloué pour soutenir cinquante projets. La gestion des flux migratoires, la prévention de l'immigration clandestine, la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine, le lien entre migration et développement, ainsi que la protection internationale, ont constitué les principaux domaines d'intervention. Ces opérations ont contribué à mieux faire connaître les actions extérieures de l'UE dans le domaine des migrations auprès des États membres, des administrations de certains pays tiers, ainsi que de certaines organisations internationales spécialisées et d'un nombre croissant d'organisations non gouvernementales.

En 2004, la ligne budgétaire B7-667 a été remplacée par le **programme AENEAS** (ligne budgétaire 19 02 03) au moyen du règlement (CE) n° 491/2004. La mise en œuvre du programme AENEAS était basée sur un document de programmation fixant les actions prioritaires à mener au cours des trois premières années du programme (2004-2006).

Le programme AENEAS, initialement prévu pour couvrir la période 2004-2008, a finalement été ramené à trois ans (2004-2006) pendant lesquels un montant d'environ 120 millions d'EUR a été affecté au financement de projets liés aux migrations.

Une évaluation externe du programme AENEAS effectuée récemment a **conclu** que, de façon générale, ses principaux objectifs avaient été bien respectés et qu'il avait permis une coopération avec des pays non concernés par d'autres instruments de coopération de la CE. Par ailleurs, le programme est parvenu à bien diversifier les partenaires intervenant dans sa mise en œuvre. En revanche, l'évaluation a également recensé quelques points faibles et a recommandé notamment de veiller à ce que le renforcement des capacités des organisations

de la société civile des pays tiers soit plus systématiquement prévu dans l'élaboration du programme et les propositions de projets, d'accorder davantage d'attention à des questions telles que la xénophobie et la fuite des cerveaux, de faciliter la conclusion d'accords de réadmission, de renforcer le dialogue avec les pays tiers dans ce domaine et de se montrer plus attentif aux projets de développement des communautés ainsi qu'au lien entre les actions importantes en faveur du développement des communautés et celles qui ciblent les familles des migrants, en particulier dans les régions de forte émigration des pays pauvres.

## 2.2. Examen à mi-parcours pour l'année 2010

Le programme thématique a été mis en œuvre sur la base d'une stratégie pluriannuelle pour la période 2007-2010. Depuis son lancement en 2007, le financement de soixante-six projets a approuvé dans le cadre du programme thématique, pour un montant total de 108 millions d'EUR<sup>16</sup>. Cinquante-six de ces projets (pour un montant total de 61,4 millions d'EUR) ont été sélectionnés à travers un appel de propositions publié en 2007, tandis que dix d'entre eux ont été financés par un accord direct («projet ciblé») (pour un montant total d'environ 46,5 millions d'EUR). Les cinq principaux objectifs du programme thématique sont tous bien représentés dans la série de projets financés, l'immigration clandestine et le lien entre migration et développement constituant les deux thèmes les mieux couverts, (respectivement 31 % et 28 % du total), suivis de la migration de la main-d'œuvre (17 %), l'asile et la protection (15 %), et la protection des migrants contre l'exclusion et l'exploitation (autour de 9 %). En termes géographiques, et conformément au document de stratégie 2007-2010, la route migratoire du sud (Afrique du Nord et Afrique subsaharienne) a bénéficié d'environ 43 % de l'aide financière fournie jusqu'à présent, tandis que la route migratoire de l'est (Europe de l'Est, Caucase du Sud et Asie centrale) a reçu 29 %, les pays du Golfe et du Moyen-Orient 4 %, l'Asie (Asie du Sud et de l'Est et région Pacifique) 13 % et l'Amérique latine et les Caraïbes autour de 10 %. En ce qui concerne le type de bénéficiaires, 41 % des projets ont été cofinancés avec des organisations internationales, 27 % avec des organisations non gouvernementales (ONG), 17 % avec des administrations nationales et des agences publiques des États membres de l'UE, 10 % avec des fondations et des universités/instituts de recherche et 3 % avec des autorités locales.

Dans le cadre de l'examen à mi-parcours du programme thématique, une **évaluation externe** du programme a été menée entre octobre 2009 et février 2010. Son appréciation s'est révélée globalement positive et a mis en lumière le haut niveau de qualité de l'assistance technique et du renforcement des capacités apportés par les projets. Toutefois, les évaluateurs ont également souligné le fait que le programme thématique n'était pas parvenu à associer réellement les administrations des pays tiers en tant que parties prenantes actives, ni à encourager un dialogue à grande échelle avec ces pays concernant les politiques à mener, ce qui limite bien sûr considérablement son incidence. La dispersion excessive des ressources assez restreintes du programme constitue également un problème qui devra être réglé à terme si le programme est appelé à devenir un véritable instrument stratégique dans la coopération de l'UE avec les pays tiers sur les questions de migration et d'asile. L'évaluation externe recommande également i) de prendre en considération les autres flux migratoires (par exemple, entre les pays en développement et vers des destinations autres que l'UE); ii) de faire intervenir des acteurs ayant une expertise dans les questions de démographie et de main-d'œuvre; iii) de mieux associer les délégations de l'UE au programme thématique au

---

<sup>16</sup> La liste des projets financés peut être consultée à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_fr.htm).

niveau national, afin d'assurer une meilleure coordination avec les instruments géographiques et de favoriser un véritable dialogue avec les pays partenaires sur les politiques à mener; iv) d'assurer une meilleure coordination entre le programme thématique et les instruments géographiques (DSP et DSR) lors du prochain cycle de programmation; v) de fournir un appui supplémentaire aux organisations locales issues de la société civile et aux autorités locales qui n'ont pas pu accéder facilement aux fonds de l'appel de propositions en raison de ses exigences administratives et de cofinancement complexes; vi) de renforcer l'intégration dans le programme des droits de l'homme et des principes démocratiques; vii) veiller à ce que les administrations des pays tiers soient pleinement informées au plus haut niveau des projets mis en œuvre dans le pays, de façon à accroître la visibilité du programme et à faciliter le dialogue politique.

Également dans le cadre de l'examen à mi-parcours du programme thématique, la Commission a mené une **consultation en ligne des principaux acteurs et partenaires chargés de la mise en œuvre du programme**. Les opinions exprimées peuvent être globalement résumées comme suit: la série d'objectifs rend la stratégie relativement cohérente avec les objectifs de l'approche globale sur la question des migrations et la dimension extérieure des politiques de migration et d'asile de l'UE, mais devrait aussi s'aligner davantage sur d'autres domaines de la politique de l'UE; la stratégie du programme ne peut laisser de côté des priorités thématiques telles que les actions de lutte contre la traite d'êtres humains, l'aide aux mineurs non accompagnés, les envois de fonds, les schémas de migration circulaire, les mesures de réadmission, etc.; les projets ciblés sont largement reconnus comme étant des formules plus efficaces que ceux attribués dans le cadre d'un appel de propositions pour la réalisation des objectifs de la stratégie; il est clairement nécessaire d'accroître la complémentarité et la subsidiarité des programmes thématiques et géographiques en ce qui concerne les aspects couverts, leurs approches et mise en application; il faut plus de coordination et de consultation entre les pays au niveau européen et international; il convient de mieux faire connaître le programme afin de mieux souligner ses liens avec des objectifs d'action politique plus larges. La stratégie et les perspectives du programme thématique pour l'avenir ont également été examinées avec les principales parties prenantes du programme dans le cadre de plusieurs rencontres multilatérales et bilatérales organisées au courant de l'année 2010.

Pour conclure, bien que le programme thématique ait appuyé des actions correspondant à l'ensemble de ses cinq objectifs principaux, il convient clairement de renforcer la protection des droits des migrants et d'accroître l'aide aux organisations de la société civile. En outre, son champ d'application géographique élargi, la variété de ses objectifs et les ressources disponibles limitées, entraînent une absence de «masse critique» qui réduit considérablement son incidence dans les pays concernés, ce qui empêche l'UE de se servir de ces financements comme d'une véritable mesure incitative dans sa coopération avec les pays tiers et donc de s'engager effectivement dans une coopération avec les administrations de ces pays dans ce domaine.

### **3. STRATÉGIE DE RÉPONSE POUR LA PÉRIODE 2011-2013**

#### **3.1. Cadre général**

L'objectif principal du programme thématique, tel qu'il est formulé à l'article 16 du règlement ICD, est de soutenir les pays tiers dans leurs efforts pour mieux gérer les flux

migratoires dans toutes leurs dimensions. Le programme couvre les **cinq grands domaines d'action** suivants, qui correspondent aux grandes facettes du phénomène migratoire:

a) la **promotion des liens entre migrations et développement**, en particulier en encourageant les diasporas à contribuer au développement de leur pays d'origine et en rendant plus attrayant le retour des migrants; la réduction de la fuite des cerveaux et la promotion de la mobilité circulaire des migrants qualifiés; l'aide aux transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine; l'encouragement au retour volontaire et à la réinsertion des migrants et le renforcement des capacités de gestion des migrations; le soutien aux efforts de renforcement des capacités afin d'aider les pays à élaborer des politiques migratoires favorables au développement et à améliorer leur capacité à gérer conjointement les flux migratoires;

b) la **promotion d'une gestion efficace des migrations de la main-d'œuvre**, notamment en donnant des informations sur les migrations légales et sur les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres de l'UE; en fournissant des informations sur les possibilités d'immigration de la main-d'œuvre et les besoins des États membres ainsi que sur les qualifications des candidats à l'émigration originaires de pays tiers; en apportant un soutien à la formation avant le départ pour les candidats à la migration légale et en encourageant la définition et la mise en œuvre de cadres législatifs pour les travailleurs migrants dans les pays tiers;

c) la **lutte contre l'immigration clandestine et l'aide à la réadmission des immigrants clandestins**, y compris entre pays tiers, et en particulier la lutte contre les filières clandestines d'immigration et la traite d'êtres humains; les mesures visant à décourager l'immigration clandestine et à sensibiliser les personnes aux risques qu'elle comporte; l'amélioration des capacités dans le domaine de la gestion des frontières, des visas et des passeports, y compris la sécurité des documents, l'introduction de données biométriques et la détection des documents falsifiés; la mise en œuvre effective des accords de réadmission conclus avec l'UE et des obligations découlant des accords internationaux; et l'aide aux pays tiers pour gérer l'immigration clandestine et coordonner leurs politiques;

d) la **protection des migrants, y compris les plus vulnérables d'entre eux tels que les femmes et les enfants, contre l'exploitation et l'exclusion** par des mesures telles que le renforcement des législations des pays tiers dans le domaine des migrations; les mesures de soutien à l'intégration, à la non-discrimination et aux actions visant à protéger les migrants contre le racisme et la xénophobie; ainsi que la prévention des filières clandestines d'immigration et de la traite des êtres humains et de toute forme d'esclavage et la lutte contre ces phénomènes;

e) la **promotion de l'asile et de la protection internationale**, y compris au moyen de programmes régionaux de protection, en renforçant les capacités institutionnelles; l'aide à l'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés; la promotion des normes et d'instruments internationaux de protection des réfugiés; la contribution à l'amélioration des conditions d'accueil et de l'intégration locale, et la recherche de solutions durables.

Bien que ce programme ne finance ni des opérations conçues pour s'attaquer directement aux causes profondes des migrations ni des opérations humanitaires, qui sont couvertes par d'autres instruments financiers et programmes de l'UE, les actions qu'il soutient doivent être cohérentes avec les efforts déployés par l'UE pour traiter ces questions.

Son principal objet est la **migration à destination de l'Union européenne**, même si les flux migratoires entre pays tiers peuvent également être pris en compte. Conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement ICD, tous les pays tiers pouvant bénéficier des instruments financiers de l'IEVP, de l'ICD et du FED sont éligibles à un financement. Cela signifie que seuls les pays candidats à l'adhésion ou ayant des perspectives d'adhésion à l'UE<sup>17</sup>, ainsi que les pays figurant sur la liste de l'OCDE des pays développés (à l'exception de ceux qui sont couverts par l'IEVP) ne sont pas concernés par le programme.

La stratégie de réponse du programme thématique pour la période 2011-2013 se fonde sur le principe selon lequel les ressources du programme seront utilisées pour soutenir un nombre significatif d'initiatives correspondant aux cinq principaux domaines d'action visés plus haut. Cependant, compte tenu des enseignements tirés de l'exercice d'examen à mi-parcours, cette stratégie pluriannuelle s'attache à obtenir un meilleur ciblage du programme en définissant plus clairement ses priorités géographiques et thématiques, afin d'éviter une fragmentation excessive et une dispersion des ressources, de manière à ce que cet instrument puisse apporter l'élan nécessaire à la coopération de l'UE avec les pays tiers et les régions qui revêtent une importance prioritaire au regard des politiques de migration et d'asile.

En conséquence, **la stratégie propose de concentrer davantage les fonds du programme sur les deux régions prioritaires pour l'UE que sont la Méditerranée du Sud et l'Afrique d'une part et l'Europe de l'Est d'autre part**. Tout en restant centrée sur une approche géographique, puisqu'elle reflète mieux les priorités de l'UE en matière de coopération avec les pays tiers sur les questions de migration et d'asile, la **stratégie de réponse attache également une plus grande importance à certains sujets, initiatives et instruments thématiques de l'approche globale sur la question des migrations**. Ce document propose également un certain nombre de mesures visant à accroître l'appui aux activités des petites organisations locales de la société civile et des autorités locales, ainsi que des mesures destinées à mieux faire connaître le programme et à améliorer la coordination de ses actions avec les initiatives financées dans le cadre d'autres instruments de l'UE. Comme le prévoit l'article 23 de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), certains fonds seront également réservés, en principe pour chaque exercice budgétaire, au soutien à des **mesures spéciales** requises pour faire face à des événements imprévus ou des situations de crise, que leur cause soit naturelle ou humaine.

#### *Subsidiarité et complémentarité avec les instruments géographiques et les autres instruments thématiques*

L'UE redoublera d'efforts pour accroître la subsidiarité et la complémentarité du programme thématique avec les instruments géographiques, dont les ressources doivent être davantage mobilisées pour soutenir des actions dans le domaine des migrations et de l'asile. À cet égard, il convient de garantir une bonne coordination avec les actions liées aux migrations et financées dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), qui concerne des régions et des pays tels que les Balkans occidentaux et la Turquie. Bien que non éligibles au programme thématique, ce sont d'importantes régions d'origine et de transit pour les flux migratoires à destination de l'UE. Des efforts seront également déployés dans le but d'améliorer la coordination avec d'autres programmes thématiques, notamment l'Instrument

---

<sup>17</sup> En ce qui concerne les pays des Balkans occidentaux et la Turquie, qui ont une perspective d'adhésion à l'UE, la coopération dans le domaine des migrations et de l'asile continuera d'être financée par l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) dans le cadre des programmes nationaux et régionaux.

européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) en ce qui concerne les droits des migrants et la traite d'êtres humains, Investir dans les ressources humaines (IRH) pour ce qui concerne la protection des droits des enfants, la santé, l'éducation et l'emploi, et «Environnement et gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie», qui permet également de traiter la question des migrations imputables au changement climatique. Le potentiel de complémentarité avec le programme thématique «Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement» (ANE et AL) doit également être examiné de manière approfondie, non seulement au regard de ses composantes liées aux activités d'éducation au développement, mais aussi au niveau de sa capacité à soutenir les plateformes et les réseaux européens des organisations des diasporas associées aux projets de développement. Au niveau local, les ANE et les AL, de même que les appels de propositions locaux de l'IEDDH, pourraient également être mieux utilisés dans le futur pour appuyer les initiatives des organisations locales, plus particulièrement dans le domaine des migrations et du développement ou de la protection des droits des migrants. La coordination doit également être renforcée avec l'Instrument de stabilité, notamment en cas de crise et de situations potentiellement déstabilisantes provoquant des afflux soudains et massifs de migrants ou de réfugiés aux frontières des pays tiers. Enfin, il convient d'améliorer également la coordination avec les programmes et les fonds existants de soutien aux domaines d'action politique intérieure ayant une forte composante extérieure, par exemple les fonds provenant du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», afin de mieux relier les dimensions intérieures et extérieures des politiques de migration et d'asile de l'UE.

### *Visibilité*

Il convient également de mieux faire connaître le programme thématique, aussi bien dans les États membres de l'UE que dans les pays tiers, comme cela a d'ailleurs été souligné dans l'évaluation et la consultation externes menées dans le cadre de l'examen à mi-parcours. Les ressources du programme seront utilisées pour attirer l'attention des parties prenantes et des autres acteurs concernés sur les activités du programme, notamment à travers la publication de rapports, brochures et autres types de supports de communication, ainsi que l'organisation de réunions, d'ateliers et de séminaires portant sur des projets spécifiques ou sur le programme en général. Les délégations de l'UE joueront naturellement un rôle capital dans une telle campagne de sensibilisation à l'étranger, mais le potentiel offert par les bureaux de représentation de la Commission dans les États membres de l'UE devra également être pleinement exploité.

### *Droits de l'homme*

Le respect des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile doit être une composante essentielle de toutes les initiatives financées par l'intermédiaire du programme thématique.

## **3.2. Priorités géographiques**

Conformément à la base juridique du programme et ainsi que cela a déjà été souligné, la Méditerranée du Sud (Afrique du Nord) et l'Afrique subsaharienne (en particulier l'Afrique de l'Ouest, le Sahel et l'Afrique de l'Est) ainsi que l'Europe de l'Est (et l'Asie centrale) les régions prioritaires du programme thématique, car ce sont les régions d'origine et/ou de transit de la majorité des flux migratoires à destination de l'UE. D'autres pays et régions

confrontés à d'importants flux migratoires et aux problèmes qu'ils engendrent continueront toutefois de bénéficier d'une certaine attention.

La présente stratégie de réponse sera structurée de manière à distinguer les régions suivantes:

- au sud: Méditerranée du Sud (Afrique du Nord), Afrique subsaharienne et Moyen-Orient;
- à l'est: Europe de l'Est (y compris le Caucase du Sud) et l'Asie centrale;
- autres régions (Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est, Pacifique, Amérique latine et Caraïbes).

### *3.2.1. Au sud: Méditerranée du Sud, Afrique subsaharienne et Moyen-Orient*

#### 3.2.1.1. Situation générale

Les pays situés le long des **rives méridionales de la Méditerranée** représentent l'une des principales sources d'émigration (légale ou non) vers l'Union européenne, mais nombre d'entre eux sont également devenus d'importantes zones de transit, et parfois de destination, essentiellement pour les migrants originaires des autres pays de la Méditerranée du Sud ou d'Afrique subsaharienne. L'absence, dans la quasi-totalité de ces pays, de politique migratoire qui donne aux droits de l'homme la place qui leur est due et les faiblesses des systèmes politiques d'asile et de protection des réfugiés demeurent des problèmes sérieux qui doivent être pris en considération. Le nombre croissant de mineurs non accompagnés dans les flux migratoires à destination de l'UE constitue également un sujet de préoccupation majeur. Une attention particulière devrait être accordée au phénomène des flux de migration mixtes, dans lesquels les demandeurs d'asile font partie de groupes plus larges constitués majoritairement de migrants économiques.

L'**Afrique subsaharienne** représente elle aussi une source de flux migratoires importants vers l'UE. Si les flux de migrants clandestins sont probablement l'aspect le plus visible de cette relation, l'Afrique subsaharienne constitue également une source importante de migration légale ou de main-d'œuvre vers l'UE, et les fonds envoyés par les migrants d'Europe vers leurs pays d'origine sont une composante particulièrement notable du processus de développement d'un grand nombre de pays africains. Ces pays, qui sont souvent dépourvus de politiques migratoires, rencontrent eux aussi des problèmes liés tant à la migration illégale (par exemple, la traite et le trafic de leurs ressortissants) qu'à la migration légale (fuite des cerveaux, par exemple dans le secteur de la santé). Les pays d'Afrique subsaharienne sont d'importants pays de transit, mais aussi des pays de destination, comme c'est le cas de l'Afrique du Sud et de régions telles que l'Afrique de l'Ouest, où le niveau de mobilité<sup>18</sup> est élevé. La traite des êtres humains est un problème grave exacerbé par des facteurs culturels (par exemple le placement des enfants) et institutionnels (par exemple l'absence d'enregistrement des naissances) qui jouent un rôle crucial dans la traite des femmes et des enfants. Beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne abritent également d'importantes populations de réfugiés, avec des situations de crise qui s'inscrivent dans la durée. C'est le cas de la Somalie, du Darfour et de la République démocratique du Congo, qui constituent des sources intarissables de flux de réfugiés, non seulement vers les autres pays africains mais aussi vers l'UE.

---

<sup>18</sup> Une puissance économique régionale telle que l'Afrique du Sud attire des millions de travailleurs des pays voisins.

Le **Moyen-Orient** est principalement une région de transit pour les migrants clandestins et les demandeurs d'asile en provenance d'Asie du Sud (en particulier du Pakistan, d'Afghanistan, du Sri Lanka et du Bangladesh) et d'Afrique de l'Est (en particulier du Soudan, d'Érythrée, de Somalie et d'Éthiopie), qui tentent pour la plupart d'atteindre l'Europe en passant par la Turquie. Toutefois, certains pays du Moyen-Orient, en particulier la Syrie, l'Irak, l'Iran et la Palestine, constituent également une source importante de migrants clandestins, de demandeurs d'asile et de réfugiés, qui trouvent généralement refuge dans les pays voisins de la région. De plus, ces flux migratoires, associés aux flux massifs de migrants économiques à destination des pays du Golfe (y compris en provenance de pays comme le Liban et la Jordanie) ont, entre autre, contribué à exposer l'ensemble de la région à une importante fuite des cerveaux. Les droits des migrants, insuffisamment respectés, demeurent un problème sérieux dans la région, l'exploitation de la main-d'œuvre et la traite des êtres humains étant une conséquence indirecte importante de ces flux. D'autre part, la hausse du chômage qui touche les ressortissants des pays du Golfe pourrait avoir, à moyen terme, des répercussions pour l'Europe, dans la mesure où la diminution des perspectives dans ces destinations de migration traditionnelles risque d'entraîner une augmentation des flux vers l'UE.

### 3.2.1.2. Type d'intervention indicatif 2011-2013

La priorité sera accordée aux questions suivantes:

- promotion de la coopération continentale et régionale et du dialogue entre les pays d'origine, de transit et de destination sur tous les aspects de la migration dans le cadre du Partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi (MME) (décembre 2007), ainsi que de la coopération régionale, notamment les processus de Paris et de Rabat le long de la route d'Afrique de l'Ouest et la première réunion ministérielle euroméditerranéenne d'Algarve (novembre 2007); un appui concret sera fourni via le programme thématique afin de renforcer ces processus et ces cadres pour le dialogue et la coopération et de favoriser les synergies entre les processus concernés;
- soutien au développement de partenariats pour la mobilité entre l'UE, les États membres de l'UE et les pays tiers dans la région; amélioration des lois, des politiques et des structures de gestion relatives à la migration; renforcement de l'expertise dans le domaine des migrations, en particulier à travers le développement de profils de migration;
- actions destinées à promouvoir les liens entre migrations et développement, notamment en ce qui concerne les mesures visant à encourager les diasporas à contribuer au développement de leur pays d'origine, à rendre les canaux d'envois de fonds plus sûrs, plus accessibles et moins coûteux, à favoriser le déplacement circulaire des migrants et à traiter le problème de la fuite des cerveaux;
- mesures destinées à aider les pays d'origine, de transit et de destination à mettre au point des outils et à renforcer leurs capacités pour mieux gérer la migration de la main-d'œuvre, y compris au moyen d'une meilleure diffusion d'informations concernant les voies disponibles pour la migration légale, ainsi que les offres d'emploi; développement d'établissements d'intermédiation, coopération entre les agences pour l'emploi des pays d'origine et de destination et examen des liens existant entre emploi et migration de main-d'œuvre, notamment la migration circulaire;

- protection des droits des migrants, notamment en soutenant l'élaboration de législations, en appuyant les organisations de la société civile, en menant des campagnes de sensibilisation et en renforçant les capacités des autorités; action contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, secours et assistance aux catégories de migrants vulnérables et aux victimes de la traite; mesures visant à remédier au problème des mineurs non accompagnés, notamment programmes de sensibilisation pour les enfants à risque et formation de personnel spécialisé, et activités concernant le retour et la réinsertion dans le pays d'origine;
- promotion de la protection internationale des réfugiés et des demandeurs d'asile en encourageant l'adhésion aux conventions internationales, en renforçant les cadres législatifs existants, en favorisant la sensibilisation et en renforçant les capacités pour le retour, l'intégration et la réinstallation des réfugiés (y compris réinstallation dans l'UE), notamment à travers l'élaboration de programmes de protection régionaux;
- soutien à la prévention et au contrôle de l'immigration clandestine, conclusion et mise en œuvre d'accords de réadmission; une attention particulière sera également accordée à la coopération dans le domaine de la gestion et de la surveillance des frontières. Entre 15 et 25 % de l'enveloppe financière allouée à cette région seront mobilisés en faveur d'une mesure ciblée visant à développer les capacités de surveillance des frontières des pays tiers dans le cadre de leur coopération avec l'UE pour la prévention de l'immigration clandestine, axée sur les frontières maritimes sud et sud-est de l'UE<sup>19</sup>. Il convient de cibler en priorité les pays situés le long des frontières maritimes sud et sud-est de l'UE qui accepteraient de coopérer avec l'UE dans le cadre du programme EUROSUR et sélectionnés à cet effet. Ces mesures permettront à ces pays tiers d'acquérir une parfaite connaissance de la situation concernant l'état de leurs frontières et d'accroître la capacité de réaction de leurs autorités de contrôle des frontières et des services répressifs nationaux, y compris en ce qui concerne la recherche et le sauvetage des migrants ou des réfugiés/demandeurs d'asile en détresse, notamment en mettant en place et en renforçant les capacités des centres de coordination et des systèmes de surveillance nationaux et en reliant entre elles ces infrastructures nationales afin de permettre un échange d'informations régulier, ainsi qu'en donnant à ces infrastructures les moyens d'agir. Au vu de la nature de ces activités, les administrations nationales des États membres et

---

<sup>19</sup> Le Conseil européen, dans ses conclusions des le 19 juin et 30 octobre 2009, ainsi que dans celles qui ont validé le programme de Stockholm en décembre 2009 et dans les conclusions des 25 et 26 février 2010, a réaffirmé que la nécessité de soutenir les mesures visant à prévenir et à contrôler l'immigration clandestine aux frontières maritimes sud et sud-est a été réaffirmée était une priorité majeure pour l'UE. Dans ce contexte, un partenariat renforcé avec les pays tiers d'origine et de transit revêt une importance fondamentale, sur la base d'exigences et d'un soutien opérationnel réciproques, y compris en matière de contrôle aux frontières. Dans sa communication COM(2008) 68 final de février 2008, la Commission a proposé la création d'un **système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)**, destiné à fournir un cadre technique commun afin d'aider les autorités des États membres à acquérir une parfaite connaissance de la situation aux frontières extérieures méridionales et orientales de l'UE et accroître la capacité de réaction de leurs autorités de contrôle des frontières et des services répressifs nationaux, y compris en ce qui concerne la recherche et le sauvetage des migrants ou des réfugiés/demandeurs d'asile en détresse. Un aspect important de ce système consistera en l'apport d'une aide financière et logistique aux pays tiers voisins afin de renforcer leur capacité à contrôler et à gérer leurs propres frontières, à lutter contre la criminalité transfrontalière et à assumer leurs responsabilités en matière de recherche et de sauvetage.

FRONTEX<sup>20</sup>, ainsi que les administrations nationales des pays tiers, doivent être largement impliqués dans la conception et la mise en œuvre de cette initiative ciblée;

- en ce qui concerne plus particulièrement de la Libye, une attention particulière sera accordée aux mesures destinées à enrayer les flux d’immigration clandestine vers l’UE, à renforcer les capacités de gestion des migrations, à promouvoir le respect des droits des migrants et à soutenir la protection des réfugiés et des demandeurs d’asile;
- pour ce qui est du Moyen-Orient, la priorité sera donnée aux actions visant à améliorer la protection des réfugiés et des demandeurs d’asile en Jordanie, au Liban, en Syrie et au Yémen, à faciliter leur accès à des solutions durables et à enrayer l’immigration clandestine en se concentrant sur la prévention et le contrôle du trafic et de la traite d’êtres humains, ainsi que sur la protection des droits des migrants.

*Un montant indicatif de 68 millions d’EUR sera affecté au soutien des actions menées dans cette région. Le volume de financement en termes relatifs pour les actions soutenues dans les trois régions concernées (Méditerranée du Sud, Afrique subsaharienne et Moyen-Orient) sera en principe proportionnel au financement alloué dans le cadre de la stratégie du programme thématique pour 2007-2010.*

### 3.2.2. À l’est: Europe de l’Est et Asie centrale

#### 3.2.2.1. Situation générale

L’Est constitue une des grandes sources d’émigration vers l’Union européenne et un des principaux carrefours des migrations internationales et de la traite des êtres humains. En **Russie**, la gestion de la migration de la main-d’œuvre et le contrôle et la prévention de l’immigration clandestine sont des problèmes majeurs. La traite des êtres humains vers la Russie, en particulier en provenance d’Asie centrale, de l’Est et du Sud-Est, est également en augmentation, ce qui requiert des mesures spéciales. En ce qui concerne le système d’asile, la Russie a réalisé d’importants progrès ces dernières années. Toutefois, plusieurs aspects doivent encore être améliorés, notamment l’accès aux procédures de demande d’asile, l’accès effectif aux services de base, comme l’éducation et surtout les soins de santé, les capacités d’accueil, ainsi que la qualité de la procédure de détermination du statut et les recours. La Russie est un pays de transit pour les demandeurs d’asile cherchant à gagner l’UE et dans les pays industrialisés nombreux sont les demandeurs d’asile (Tchéchènes pour la plupart), qui en proviennent.

Parmi les **pays du Partenariat oriental, l’Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie** sont d’importants pays d’origine et de passage pour les immigrants clandestins (en particulier d’origine asiatique) qui essaient d’entrer dans l’Union européenne. Ce sont également des pays d’origine et de transit importants pour la traite des êtres humains (essentiellement des femmes et des enfants pour la prostitution). La migration constitue un problème considérable en Ukraine, car un grand nombre de ses ressortissants vivent et travaillent à l’étranger tandis que, dans le même temps, beaucoup de non-Ukrainiens (souvent en transit en provenance

---

<sup>20</sup> FRONTEX est une agence de l’UE dont la tâche est de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres de l’UE en matière de gestion et de sécurité des frontières. La coopération opérationnelle avec les pays tiers, qui fait partie intégrante du mandat de FRONTEX est considérée comme un outil indispensable pour une gestion efficace de la lutte globale contre l’immigration clandestine et la criminalité transfrontalière.

d'Asie ou d'Afrique) tentent de traverser les frontières du pays pour atteindre l'Union européenne. Sur les trois pays, la Moldavie est le pays le plus directement concerné par l'émigration, dans la mesure où plus d'un quart de sa population a émigré ces dernières années de façon permanente ou temporaire. En raison de sa frontière avec l'Union européenne et de sa frontière poreuse avec la Russie, la Biélorussie est un important pays de transit. Pour ces trois pays, la migration a une incidence notable sur le développement socioéconomique à moyen et long termes, en particulier dans le contexte d'un déclin substantiel de la population.

En Azerbaïdjan, en Arménie et en Géorgie, la faiblesse de la législation, des institutions et des politiques migratoires, le niveau élevé d'émigration parmi les personnes en âge de travailler, ainsi qu'une situation économique très difficile, posent d'énormes problèmes. L'**Asie centrale** connaît à la fois une augmentation de l'immigration clandestine provenant de la région et transitant par celle-ci et une croissance des flux migratoires de travailleurs (légaux et illégaux) dans la région (essentiellement en direction de la Russie et du Kazakhstan), qui s'accompagnent d'une dépendance accrue à l'égard des envois de fonds (en 2008, ceux-ci représentaient l'équivalent du PIB du Tadjikistan, un quart de celui du Kirghizstan et un huitième de celui de l'Ouzbékistan). En raison de la crise économique, un grand nombre de travailleurs migrants au Kazakhstan et en Russie ont perdu leur emploi et, selon les estimations, entre 25 et 30 % d'entre eux, soit un million de travailleurs au moins, sont rentrés dans leur pays. Pour ceux qui sont restés, les cas de discrimination et de xénophobie, principalement en Russie, ont connu une hausse considérable. Par ailleurs, la situation politique de plusieurs pays de la région est extrêmement instable et les conflits ethniques intérieurs et extérieurs ont produit un grand nombre de réfugiés.

#### 3.2.2.2. Type d'intervention indicatif pour 2011-2013

La priorité sera accordée aux questions suivantes:

- promotion du dialogue et de la coopération sur les questions de migration et d'asile entre l'UE d'une part et l'Europe de l'Est et l'Asie centrale de l'autre, entre ces deux régions et les pays candidats à l'adhésion à l'UE actuels et potentiels, entre ces mêmes pays dans le cadre du processus de Prague et du processus «Construire des partenariats de migration», ainsi que dans le cadre de la coopération régionale, notamment le processus de Budapest et celui de Söderköping; promotion d'une coopération renforcée et des synergies entre les processus et coordination avec le Partenariat oriental;
- soutien au développement et à la mise en œuvre des partenariats pour la mobilité entre l'UE et les États membres de l'UE et les pays tiers dans la région;
- liens entre migration et développement, plus particulièrement dans les pays fortement dépendants des envois de fonds des migrants, comme la Moldavie, l'Ukraine, l'Arménie, la Géorgie et plusieurs pays d'Asie centrale, en encourageant les diasporas à contribuer au développement de leur pays d'origine et en rendant plus sûr, plus simple et moins coûteux les canaux d'envois de fonds;
- promotion des mouvements circulaires de migrants (voir aussi les observations précédentes au point 3.1.a)) et traitement du problème de la fuite des cerveaux (en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation); aide aux pays d'origine, de transit et de destination pour l'élaboration d'outils et le renforcement des capacités pour une bonne gestion de la migration de la main-d'œuvre et une meilleure

adéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, pour la diffusion d'informations sur les offres d'emploi et les filières légales de migration, ainsi que pour la formation des migrants potentiels, le développement de services nationaux pour l'emploi et d'établissements d'intermédiation reconnus;

- soutien à la mise en œuvre d'accords de réadmission avec la Russie, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, ainsi que tous les autres pays concernés dans la région<sup>21</sup>;
- amélioration des législations, des politiques et des structures de gestion de la migration et développement d'une expertise en matière de migration, notamment à travers l'élaboration de profils de migration;
- soutien aux activités liées à la protection internationale, en particulier dans le cadre des programmes de protection régionaux, axés spécialement sur les conditions d'enregistrement, d'accueil et de réinstallation, ainsi qu'aux mesures visant à protéger les réfugiés contre l'exploitation et la maltraitance, le racisme et la xénophobie; prévention et contrôle de l'immigration clandestine, de la traite et du trafic d'êtres humains, notamment les actions visant à mieux informer les migrants potentiels, à développer les capacités de poursuite en justice des trafiquants, à identifier et à protéger les victimes et à renforcer la coopération entre les services répressifs et les ONG;
- soutien à la coopération en matière de gestion et de surveillance des frontières entre les États membres de l'UE et les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale; soutien aux mesures visant à résoudre le problème des mineurs non accompagnés, notamment les programmes de sensibilisation pour les enfants à risque ou de formation de personnel spécialisé, ainsi qu'aux activités relatives au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine; protection des droits des migrants, notamment à travers une aide à l'élaboration de lois, des campagnes de sensibilisation et le renforcement des capacités pour les autorités;
- réforme des procédures d'admission, mesures contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, campagnes d'information pour les migrants et les communautés locales sur les droits des migrants, secours et assistance aux catégories vulnérables de migrants et aux victimes de la traite, conseil et assistance juridiques pour les migrants.

*Un montant indicatif de 28 millions d'EUR sera affecté au soutien des actions menées dans cette région.*

### 3.2.3. *Autres régions (Asie, Amérique latine et Caraïbes)*

#### 3.2.3.1. Situation générale

La situation migratoire de l'**Asie** est complexe, notamment en raison de la taille et de la diversité de ce continent. Les flux migratoires intrarégionaux sont particulièrement importants

---

<sup>21</sup> La réalisation de cet objectif devrait comprendre des actions touchant à la coopération entre les administrations aux fins de l'identification des personnes à renvoyer et de la collecte d'informations à leur sujet, ainsi que des initiatives concernant l'accueil des personnes renvoyées et leur réinsertion durable dans leur communauté d'origine.

en raison des difficultés économiques, des guerres, des conflits ethniques et religieux, etc. En Asie du Sud-Est, le Brunei, Singapour et la Malaisie se caractérisent par une immigration nette, tandis que les Philippines sont clairement un exemple de pays d'émigration nette. Seule une petite partie des migrants se rend en Europe, en Australie, aux États-Unis ou au Moyen-Orient. Néanmoins, au vu de la taille de la population asiatique, cette petite fraction de migrants originaires de quelques pays (Chine, Afghanistan, Sri Lanka, Pakistan, Inde, Bangladesh, Philippines, Viêt Nam) représente un grand nombre de personnes et une proportion croissante d'entrées légales et illégales en Europe. La région est de plus en plus confrontée à une migration intrarégionale massive de la main-d'œuvre, à une immigration clandestine et à la traite des êtres humains. Le dialogue régional sur les questions de migration et d'asile s'intensifie, en particulier grâce au processus de Bali (qui traite les questions liées au trafic de personnes, à la traite des êtres humains et à d'autres types de criminalité transnationale) et au dialogue au sein de l'ASEM (qui porte entre autres sur la gestion des flux migratoires entre l'Europe et l'Asie). Des pays comme le Viêt Nam, le Sri Lanka et les Philippines intègrent également des «stratégies d'exportation de la main-d'œuvre» dans leurs initiatives en matière de développement. La protection des droits des migrants et la promotion des droits des travailleurs migrants sont certainement d'importants sujets de préoccupation dans beaucoup de pays asiatiques de destination ainsi que pour d'autres pays asiatiques d'origine. La traite des êtres humains est en augmentation tant à l'échelle intrarégionale (la situation étant particulièrement inquiétante pour les flux migratoires en provenance du Myanmar, du Laos, du Cambodge et du Viêt Nam à destination de la Thaïlande) que vers l'UE.

Certains pays d'Asie connaissent ou ont connu des afflux conséquents de réfugiés ou de personnes déplacées. Beaucoup de Chinois introduisent des demandes d'asile en Europe. Même si certaines sont présentées pour des raisons purement économiques, beaucoup d'autres sont motivées par un besoin réel de protection en raison de l'attitude notoire du régime à l'égard des libertés politiques et religieuses. La situation au Myanmar continue également d'être préoccupante à cet égard. Pourtant, c'est sans aucun doute le conflit en Afghanistan qui génère le plus grand flux de réfugiés et de demandeurs d'asile vers les pays voisins: selon les données les plus récentes<sup>22</sup>, il y a actuellement 1,7 million de réfugiés afghans au Pakistan et près d'un million en Iran, tandis que l'arrivée d'un nombre croissant de réfugiés afghans dans des pays d'Asie centrale comme le Tadjikistan ne fait qu'accroître l'instabilité du pays et rendre encore plus difficile la protection des demandeurs d'asile.

En ce qui concerne les pays de la région du **Pacifique**, les flux migratoires à destination de l'Union européenne sont assez limités. Cependant, les migrants représentent pour la plupart de ces pays un pourcentage élevé de leur population totale et la balance de leurs comptes courants dépend très largement des fonds envoyés par les migrants. Par ailleurs, les migrations provoquées par le changement climatique représentent déjà un important facteur de pression, beaucoup de nations insulaires ayant la majeure partie de leur territoire située quelques mètres seulement au-dessus du niveau de la mer et se trouvant confrontées à la perspective quasi certaine d'une poursuite de la hausse du niveau des mers.

Si la principale destination des migrants originaires d'**Amérique latine et des Caraïbes (ALC)** est toujours les États-Unis, les migrations vers l'UE ont fortement augmenté ces dernières années, notamment en provenance des pays de la Communauté andine et du Brésil à destination de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal. Grâce au règlement de conflits violents en

---

<sup>22</sup> HCR, Appel global 2010-2011, «De vrais besoins pour des personnes bien réelles».

Amérique centrale et de la crise économique en Argentine (ancien pôle d'attraction pour les migrants économiques), les flux migratoires intrarégionaux ont considérablement diminué. Néanmoins, il existe encore d'importantes communautés colombiennes au Venezuela, en Équateur, au Panama et au Mexique, un grand nombre de Boliviens en Argentine et au Brésil, et une forte migration en Amérique centrale, surtout du Nicaragua vers le Costa Rica.

Plusieurs pays ALC figurent parmi les principaux destinataires d'envois de fonds dans le monde (environ un quart de ces fonds). L'importance économique de ces transferts est énorme<sup>23</sup>. D'importants circuits d'envois de fonds existent avec l'UE, de l'Espagne vers la Colombie et l'Équateur et du Portugal vers le Brésil. La pauvreté, le manque de possibilités d'emploi, les conflits intérieurs, les situations politiques instables et l'insécurité ont conduit environ 12 % de la population totale des pays ALC diplômée de l'enseignement supérieur à émigrer et à chercher des perspectives à l'étranger. Ce phénomène pose un important problème de «fuite des cerveaux», y compris pour certains petits pays des Caraïbes, qui est aggravé par le fait que beaucoup de migrants d'Amérique latine et des Caraïbes résident illégalement dans l'UE et exercent des emplois très inférieurs à leur niveau de qualification («gaspillage des cerveaux»). Toutefois, cette migration relativement très qualifiée offre également un potentiel pour mobiliser les diasporas d'Amérique latine et des Caraïbes afin qu'elles contribuent au développement de leur pays d'origine.

Le contrôle de l'immigration clandestine et la réduction du trafic de migrants et de la traite des êtres humains, qui restent une activité importante des organisations criminelles de la région, constituent d'importants défis pour les autorités des pays ALC qui manquent souvent de capacités pour surveiller leurs frontières correctement. Certains États membres de l'UE figurent, par exemple, parmi les principales destinations des victimes de la traite travaillant dans l'industrie du sexe originaires de Colombie, du Brésil ou du Paraguay. L'augmentation des migrations et la faiblesse du développement social ont contribué à fragmenter les structures familiales, souvent avec des conséquences désastreuses<sup>24</sup> pour les enfants délaissés, ainsi que pour ceux qui sont victimes du trafic ou adoptés en violation des normes internationales.

### 3.2.3.2. Type d'intervention indicatif pour 2011-2013

Concernant l'Asie, une attention particulière sera accordée aux actions en faveur du dialogue régional et de la coopération, ainsi qu'aux actions visant à prévenir et à contrôler l'immigration clandestine et à lutter contre le trafic et la traite d'êtres humains. La priorité sera également donnée à la protection et à l'assistance aux réfugiés, en particulier au problème que constitue le flux de réfugiés et de demandeurs d'asile engendré par le conflit en Afghanistan/Pakistan. À cet égard, la Commission examinera la possibilité d'élaborer un PPR dans la région, sous réserve que les conditions requises soient réunies. Dans le contexte de la coopération de l'UE avec l'Inde et la Chine notamment, le programme thématique soutiendra également des mesures visant à renforcer la coopération avec l'UE sur les questions de migration de la main-d'œuvre et d'aide aux pays d'origine, de transit et de destination, afin de concevoir des outils et de renforcer les capacités pour une bonne gestion de la migration de

---

<sup>23</sup> En El Salvador, la Banque mondiale estime que les envois de fonds représentent environ 16,2 % du PIB (2004). En Équateur (où ils représentent quelque 6 % du PIB) et en Colombie, on estime que les envois de fonds sont le deuxième pourvoyeur de devises après les exportations de pétrole.

<sup>24</sup> Le Guatemala, par exemple, enregistre le pourcentage le plus élevé au monde d'enfants placés dans des familles étrangères (y compris dans l'UE).

main-d'œuvre, y compris par une meilleure diffusion des informations concernant les risques liés à l'immigration clandestine, les offres d'emploi et les filières légales de migration, ainsi que par la création d'établissements d'intermédiation reconnus, la formation des migrants potentiels, la coopération entre les services nationaux pour l'emploi et des organismes d'intermédiation privés reconnus. Une assistance sera également apportée aux actions visant l'amélioration de la législation, des politiques et des structures de gestion dans le domaine des migrations et le renforcement des capacités des personnes chargées des questions de migration, notamment à travers l'élaboration de profils de migration. Il est également prévu que les actions favorisant les liens entre migration et développement, notamment les mesures visant à faciliter les transferts de fonds des migrants, à les rendre plus sûrs et moins coûteux et à stimuler leur incidence sur le développement, ainsi que les actions visant à promouvoir le mouvement circulaire des migrants qualifiés, feront l'objet d'une attention.

Dans le **Pacifique**, la priorité sera donnée aux actions visant à aider les pays de la région, plus particulièrement les États insulaires, à mettre au point les outils et à renforcer les capacités qui leur permettent de gérer correctement les problèmes posés par le changement climatique et son incidence sur les flux migratoires; sont concernées notamment les mesures destinées à aider ces pays à concevoir des outils et à renforcer leurs capacités pour planifier et gérer de façon appropriée la migration de leur population à mesure que le niveau de la mer augmente, ainsi que les mesures destinées à aider les pays du Pacifique à mieux gérer les envois de fonds et à encourager leurs émigrants à contribuer au développement national.

En ce qui concerne l'**Amérique latine** et les **Caraïbes (ALC)**, la priorité sera donnée aux mesures visant à promouvoir le dialogue et la coopération entre l'UE et les pays ALC, en particulier dans le cadre du dialogue structuré sur les migrations lancé le 30 juin 2009, ainsi que la coopération régionale sur la question des migrations et de l'asile entre les pays ALC. L'objectif sera de favoriser les liens entre migration et développement, y compris en renforçant la contribution des diasporas au développement de leur pays d'origine et en encourageant les liens avec les communautés d'origine, afin de promouvoir une meilleure gestion de la migration de la main-d'œuvre, et afin de prévenir et de contrôler l'immigration clandestine et la traite d'êtres humains (en ciblant plus particulièrement les femmes et les mineurs), y compris au moyen de campagnes d'information, du renforcement des capacités, du contrôle des passeports et de la gestion des visas, de la protection des migrants et des réfugiés contre l'exploitation et la maltraitance et d'informations sur leurs droits, etc. Une assistance sera également apportée aux actions visant l'amélioration de la législation, des politiques et des structures de gestion dans le domaine des migrations et le renforcement des capacités des personnes chargées des questions de migration, notamment à travers l'élaboration de profils de migration. Compte tenu de l'origine de la majorité des flux migratoires à destination de l'UE, les pays de la Communauté andine (Colombie, Équateur, Pérou et Bolivie), le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay constitueront le principal centre d'intérêt d'un point de vue géographique. Toutefois, les flux migratoires importants en provenance d'autres régions doivent également être pris en considération.

*Un montant indicatif de 18 millions d'EUR sera affecté au soutien des actions menées dans ces régions.*

### **3.3. Priorités thématiques**

Parmi les cinq principaux objectifs du programme, une attention particulière sera accordée à un certain nombre de questions ou de sujets pour lesquels l'UE a récemment lancé une série

d'initiatives importantes ou de plus en plus intéressantes dans le cadre de la coopération de l'UE avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Par conséquent, nonobstant d'autres mesures ciblées qui pourraient être définies ultérieurement et qui entreraient également dans le cadre des objectifs et des priorités du programme, des fonds significatifs issus du programme thématique doivent être mobilisés soit au moyen d'appels de propositions, soit par des mesures ciblées destinées à soutenir, durant la période 2011-2013, les thèmes, les instruments et les mesures semblables à ceux mentionnés ci-après.

Conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement ICD, qui dispose que les programmes thématiques viennent en complément des programmes géographiques, l'aide apportée via les mesures ciblées proposées doit se limiter aux pays ou aux régions pour lesquels aucune dotation n'est prévue pour le même type d'intervention dans le cadre du document de stratégie par pays (DSP) ou du document stratégique régional (DSR) correspondant. Toute exception à ce principe doit être dûment justifiée.

### *3.3.1. Protection des droits des migrants*

La coopération entre les gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination, et entre les organisations non gouvernementales, la société civile et les migrants eux-mêmes, est essentielle pour garantir la protection des droits des migrants et la prise de conscience par ces derniers de leurs droits et obligations. Les droits les plus fondamentaux des migrants sont très souvent violés, que ce soit dans le pays d'origine, de transit ou de destination. À l'origine de ces violations se trouvent généralement les organisations criminelles qui profitent de la vulnérabilité des migrants; toutefois, ces violations peuvent aussi découler d'actions et de décisions prises par les autorités, qui ignorent très souvent la nécessité de respecter les droits des migrants, quel que soit leur statut dans le pays (situation légale ou irrégulière). Les actes de xénophobie, d'abus, d'exclusion, d'exploitation et de discrimination à l'encontre des migrants sont monnaie courante dans de nombreux pays, les femmes et les enfants étant particulièrement vulnérables à l'exploitation et nécessitant par conséquent une protection spécifique.

Suivant l'esprit général du programme de Stockholm axé sur la défense des droits de l'homme, le programme thématique renouvellera ses efforts dans ce domaine, non seulement en mobilisant une partie substantielle de ses ressources en faveur d'initiatives concernant plus particulièrement la question des droits des migrants, mais aussi en veillant à ce que la protection des droits des migrants soit systématiquement considérée comme la composante essentielle de tout projet financé par le programme. Conformément à cette approche ciblée sur les droits de l'homme, ces projets doivent également intégrer plus systématiquement des mesures visant à garantir le contrôle du respect des droits des migrants par les organisations de la société civile et les agences des droits de l'homme. Cet aspect devra aussi apparaître dans les critères d'évaluation des propositions présentées, ainsi que dans les initiatives ciblées.

### *3.3.2. Mineurs non accompagnés*

La présence d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés dans les flux migratoires constitue un sujet de préoccupation majeur aussi bien pour les décideurs politiques européens que pour l'opinion publique de l'UE en général. Les mineurs non accompagnés doivent bénéficier d'une protection adéquate en vertu des conventions internationales sur les droits de l'homme et des enfants, et des mesures concrètes doivent être prises pour enrayer cette tendance inquiétante. Le programme de Stockholm a expressément invité la Commission à se

pencher sur ce problème et, en réponse à cette demande, la Commission a adopté en mai 2010 un «Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)».

Les mesures visant le phénomène des mineurs non accompagnés constitueront donc l'une des priorités du programme thématique. Ces mesures doivent être axées sur la prévention, par exemple sous forme de programmes de sensibilisation pour les enfants à risque, de formation de personnes issues des principales régions d'origine spécialisées dans la détection des situations à risque, ainsi que d'actions concernant le retour et la réinsertion dans le pays d'origine (par exemple, des projets prévoyant un contrôle et un suivi après le retour au pays, surtout dans le cas d'enfants victimes de trafic, une aide aux familles et aux communautés pour la réinsertion, etc.). La dimension relative aux droits de l'homme fera l'objet d'une prise en compte particulière dans les projets financés par le programme thématique dans ce domaine.

### 3.3.3. *Lutte contre le trafic et la traite des êtres humains*

*Selon un rapport de l'OIT<sup>25</sup>, au moins 2,45 millions de personnes dans le monde sont victimes du travail forcé imputable à la traite d'êtres humains. 43 % d'entre elles sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et 32 % sont victimes d'autres formes d'exploitation économique. Les femmes et les jeunes filles représentent 56 % des victimes de l'exploitation économique forcée et une majorité écrasante (98 %) des victimes de l'exploitation sexuelle.*

*Les chiffres disponibles ne sont pas précis, mais on estime que plusieurs centaines de milliers de personnes seraient, chaque année, victimes de la traite des êtres humains à destination de l'UE ou au sein même de l'UE. La traite d'êtres humains est une préoccupation majeure non seulement pour l'UE, mais aussi pour de nombreux pays tiers comme la Moldavie, l'Ukraine, le Nigeria, le Brésil et la Thaïlande, pour n'en citer que quelques-uns.*

*La Commission a récemment redoublé d'efforts en lançant plusieurs initiatives pour s'attaquer à ce problème, notamment avec l'adoption par le Conseil de l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, d'un «document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains - Vers une action de l'UE à l'échelle mondiale en faveur de la lutte contre la traite des êtres humains». La lutte contre la traite des êtres humains constitue également une priorité très claire du programme de Stockholm et du plan d'action correspondant, et cette question est généralement intégrée dans les accords internationaux de l'UE et le dialogue politique avec les pays tiers. Malgré les efforts déployés au niveau mondial pour combattre ce fléau, cette forme de criminalité et ses différentes composantes sont encore très mal connues, ce qui rend les efforts de lutte en grande partie inefficaces. L'exploitation sexuelle demeure le motif le plus fréquemment indiqué pour la traite d'êtres humains, tandis que d'autres formes de trafic associées au travail forcé et servile et à l'esclavage, à l'exploitation des enfants pour la mendicité, au trafic d'organes, à la servitude domestique ou à la guerre restent presque totalement méconnues et aucune mesure n'est prise à leur encontre. Par ailleurs, même si le nombre de pays ayant pris des mesures pour mettre en œuvre le protocole des Nations unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes a doublé ces dernières années, plusieurs pays, particulièrement en Afrique, ne disposent pas encore des instruments légaux*

---

<sup>25</sup> Patrick Belser, Michaëlle De Cock, Fährad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World* (Estimation minimale du travail forcé dans le monde réalisée par l'OIT), OIT, Genève, avril 2005.

requis pour l'appliquer. Le programme thématique accordera donc clairement et très visiblement la priorité à la lutte contre la traite des êtres humains, notamment en soutenant des mesures ciblées destinées à s'attaquer aux questions visées plus haut. D'une part, il encouragera à travers le monde la signature, la ratification et la mise en œuvre du protocole contre la traite des êtres humains de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et, d'autre part, il facilitera la collecte de données et les recherches sur les différentes facettes du phénomène et améliorera les capacités des pays tiers à coopérer avec les pays d'origine, de transit et de destination en vue de combattre les trafiquants et de venir en aide à leurs victimes.

#### *3.3.4. Stimuler les liens entre migration et développement*

En septembre 2005, la Commission a publié une communication<sup>26</sup> qui recense certaines orientations concrètes susceptibles d'avoir une incidence favorable sur les liens entre migration et développement. Depuis, l'Union européenne a joué un rôle de premier plan et acquis une plus forte visibilité politique en soutenant les efforts concrets déployés pour stimuler les liens entre migration et développement.

Dans ce contexte, l'UE a apporté son appui à des initiatives telles que l'Initiative conjointe sur la migration et le développement (ICMD), initiée par l'UE et les Nations unies, dont l'objectif est d'aider les organisations de la société civile et les autorités locales à faire contribuer les migrations au développement. Au cours de la période 2011-2013, le programme thématique poursuivra sur cette voie, notamment en finançant des mesures ciblées spécifiques sur le thème «migration et développement» visant, comme le recommande l'examen à mi-parcours, à soutenir les actions à petite échelle des acteurs locaux et leur participation aux processus d'élaboration des politiques. Ces mesures viseraient à soutenir, partout dans le monde, les meilleures pratiques et les projets innovants dans le domaine des migrations et du développement, élaborés conjointement par des migrants ou des personnes rentrées au pays et leur communauté d'origine, ainsi que par des organisations de la société civile, des associations et des autorités locales des pays de destination, de transit ou d'origine. Un autre secteur considéré comme prioritaire pour stimuler les liens entre migration et développement concerne l'aide apportée aux pays tiers pour leur permettre de traiter la question de la fuite des cerveaux, à travers l'adoption de mesures qui, d'une part, encouragent leurs ressortissants qualifiés à ne pas émigrer et, d'autre part, incitent les migrants qualifiés à rentrer au pays ou à contribuer à son développement. Des secteurs comme la santé et l'éducation étant particulièrement sensibles au phénomène de la fuite des cerveaux dans plusieurs pays, la Commission examinera les possibilités de contribuer à la mise en œuvre du code de conduite récemment adopté par l'Organisation mondiale de la santé. De telles mesures ne devraient jamais être prises au mépris des droits de l'homme ni empêcher les ressortissants de ces pays d'émigrer s'ils le souhaitent. *Entre 15 et 25 % de l'enveloppe financière destinée aux priorités thématiques devraient être affectés au soutien des opérations mentionnées ci-dessus.*

#### *3.3.5. Facilitation de la migration circulaire*

Le potentiel de la migration circulaire à contribuer au développement est largement reconnu, qu'elle ait lieu dans le cadre de plans spécifiques ou de manière spontanée. Le fait de faciliter la migration circulaire est reconnu comme un élément important de l'approche globale sur la question des migrations et le programme de Stockholm prévoit de continuer à soutenir les

---

<sup>26</sup> COM(2005) 390 final du 1.9.2005.

initiatives de coopération sur la migration circulaire, en ce qui concerne soit le retour temporaire des immigrants résidents dans leur pays d'origine, soit au regard de la migration temporaire de ressortissants nationaux du pays d'origine vers des pays de destination. Le programme thématique continuera d'appuyer ces efforts, y compris en apportant un financement pour les études, les recherches ou la collecte de données sur ce sujet, de façon à pouvoir pleinement explorer ce potentiel.

### *3.3.6. Migration de la main-d'œuvre: développer des outils pour mieux gérer ce phénomène et protéger les droits socioéconomiques des migrants*

Le programme de Stockholm propose l'élaboration de politiques ayant pour but d'améliorer de façon notable la reconnaissance des qualifications et l'adéquation de la main-d'œuvre entre l'Union européenne et les pays tiers et de promouvoir la coopération entre les agences nationales pour l'emploi des États membres de l'UE et des pays tiers. Dans ce contexte, il convient de soutenir également les mesures visant à développer les capacités des autorités concernées dans les pays tiers pour leur permettre de gérer les flux de travailleurs migrants et favoriser la protection effective de leurs droits. Des ressources significatives du programme thématique seront mobilisées pour soutenir un grand nombre de mesures dans ce domaine, y compris des initiatives ciblées spécifiques visant à contribuer à la promotion de la gestion de la migration de main-d'œuvre. Ces initiatives auraient pour but, entre autres, d'aider les pays tiers à: 1) améliorer leur connaissance des tendances et des caractéristiques de la migration de main-d'œuvre; 2) mieux connaître les politiques et les pratiques des États membres de l'UE, y compris les accords internationaux sur la migration de main-d'œuvre et les programmes publics et privés de recrutement de migrants dans les pays tiers; 3) concevoir des politiques ou des stratégies adéquates en matière de migration de main-d'œuvre; 4) renforcer le dialogue avec les acteurs concernés au niveau national, régional et international; 5) renforcer les mécanismes et les capacités d'adéquation de la main-d'œuvre, y compris la capacité d'analyser les besoins du marché du travail et de produire des profils professionnels mieux adaptés à ces besoins; 6) promouvoir la reconnaissance des qualifications; 7) gérer la réinsertion socioéconomique des personnes qui rentrent au pays; 8) fournir aux travailleurs migrants potentiels des informations correctes sur les possibilités d'emploi, la formation et les aides; 9) protéger les droits des travailleurs migrants; 10) intégrer les questions de migration de la main-d'œuvre dans leurs stratégies de développement. Une attention particulière sera également accordée aux besoins de renforcement des capacités des pays tiers, notamment les pays de destination des flux de migration de main-d'œuvre. Ces initiatives devraient également être étroitement liées à la promotion du travail décent pour tous dans le contexte des migrations. Elles devraient aussi offrir l'occasion de partager les expériences intéressantes et les meilleures pratiques de l'UE, dans l'intérêt des partenaires et des migrants des pays tiers.

### *3.3.7. Protection internationale des demandeurs d'asile et des réfugiés: appui à la mise en œuvre des programmes de protection régionaux (PPR)*

Les besoins importants qui restent à combler dans des régions prioritaires pour l'UE, comme la Corne de l'Afrique, l'Afrique du Nord, l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient et l'Afghanistan/Pakistan, confirment la nécessité d'un soutien continu de l'UE aux actions menées dans les pays tiers en faveur des demandeurs d'asile et des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Dans sa communication de 2004 intitulée «*Améliorer l'accès à des solutions durables*»<sup>27</sup>, la Commission a proposé une nouvelle approche de l'UE concernant le régime de protection internationale. Cette approche comportait l'élaboration de programmes de protection régionaux pour renforcer les capacités de protection des régions d'origine et de transit et pour mieux protéger la population réfugiée dans ces régions en apportant des solutions durables<sup>29</sup>. Dans sa communication de 2005 relative aux programmes de protection régionaux<sup>28</sup>, la Commission a désigné l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie et la région des Grands Lacs (Tanzanie) comme étant les cibles des deux premiers programmes (pilotes) de protection régionaux. L'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique et le Pakistan/Afghanistan ont été désignés comme de possibles régions cibles pour les PPR. Cette approche a été approuvée par le Conseil dans ses conclusions de novembre 2005. La poursuite de l'aide au renforcement de la protection internationale des demandeurs d'asile et des réfugiés, en particulier à travers les programmes de protection régionaux, demeure donc une priorité absolue de l'UE pour les prochaines années. Dans ce contexte, ce programme apportera un financement suffisant aux mesures ciblées, ce qui permettra de continuer à soutenir les PPR existants et d'étendre le concept de PPR à d'autres pays et régions. Selon le concept de PPR, les trois solutions durables, à savoir le rapatriement, l'intégration sur place ou la réinstallation, constitueraient un élément fondamental de chacun de ces programmes. D'après les recommandations, ces PPR seront conçus et mis en œuvre avec des partenaires tels que le HCR, les États membres de l'UE et les autorités des pays tiers et associeront, dans la mesure du possible, la société civile et d'autres acteurs, notamment les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme dans le pays/la région ciblée(e). *Entre 20 et 30 % de l'enveloppe financière destinée aux priorités thématiques devraient être affectés au soutien des opérations mentionnées ci-dessus.*

### 3.3.8. *Appui à la négociation et la mise en œuvre des accords de réadmission*

Les accords de réadmission jouent un rôle crucial dans la coopération de l'UE avec les pays tiers contre l'immigration clandestine. Dans ce contexte, le programme de Stockholm estime que la conclusion d'accords de réadmission effectifs et opérationnels est une priorité claire, et qu'il convient de mettre l'accent sur des systèmes d'incitation qui facilitent la réadmission en soutenant des mesures d'aide au retour et de réinsertion, ainsi que la formation et le renforcement des capacités dans les pays tiers. La conclusion de nouveaux accords de réadmission et la mise en œuvre de ceux déjà en vigueur devraient faire l'objet d'un soutien adéquat par le programme thématique, car ils encouragent réellement les pays tiers à coopérer avec l'UE dans ce domaine.

La réadmission de leurs propres citoyens et de ressortissants de pays tiers représente un coût financier important pour les pays tiers d'accueil, que ce soit pour créer les conditions de réinsertion des personnes qui rentrent au pays ou organiser la réadmission ultérieure des ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine. L'UE doit donc se tenir prête à apporter une aide financière importante au pays partenaire afin d'améliorer les conditions d'accueil et de réinsertion et de les hisser au niveau des normes de l'UE.

Dans ce contexte, une aide sera également apportée aux mécanismes mis en place pour le contrôle du respect des droits de l'homme et/ou des normes de protection internationale des migrants réadmis dans un pays partenaire, y compris le suivi du sort des personnes qui

---

<sup>27</sup> COM(2004) 410 final du 4.6.2004.

<sup>28</sup> COM(2005) 388 final du 1.9.2005.

rentrent dans leur pays, et une attention particulière sera accordée aux pays dans lesquels les normes de défense des droits de l'homme sont faibles. La dimension relative aux droits de l'homme, y compris en matière d'assistance juridique et de protection judiciaire, fera l'objet d'une prise en compte particulière dans les projets financés par le programme thématique dans ce domaine.

### *3.3.9. Assistance technique à court terme aux pays tiers pour le renforcement de leurs capacités de gestion des migrations*

Les pays tiers engagés dans un dialogue ou une coopération avec l'UE sur les questions de migration nécessitent souvent une assistance technique et une expertise non seulement à long mais aussi à court terme, afin d'améliorer leur cadre juridique ou leurs systèmes opérationnels et de mieux préparer la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations et leur capacité générale à régler les différents problèmes que posent les flux migratoires. Grâce au programme thématique et à ceux qui l'ont précédé, l'UE a déjà permis la fourniture de ce type d'assistance technique, essentiellement dans le cadre de projets plus vastes sélectionnés en principe dans le cadre d'appels de propositions. Toutefois, l'assistance apportée à travers ces projets ne couvre pas de manière adéquate les besoins spécifiques en matière d'assistance technique à court terme pouvant être déployée rapidement. Pour répondre à ces besoins, la Commission européenne a mis en place, en 2008, un système d'assistance technique à court terme baptisé MIEUX, qui a pour but d'aider les pays tiers à mieux gérer l'immigration clandestine et les flux migratoires mixtes dans le cadre d'une approche globale de la gestion des migrations. Bien qu'il ne soit opérationnel que depuis un peu plus d'un an, ce mécanisme flexible est en train de prouver son utilité, notamment en tant qu'instrument de lancement de la coopération avec les pays tiers, et l'expérience montre la nécessité de continuer à soutenir cette initiative et d'étendre ses domaines d'intervention à d'autres secteurs que l'immigration clandestine, par exemple les liens entre migration et développement et la migration de la main-d'œuvre.

Le programme thématique soutiendra donc une deuxième phase de ce mécanisme d'assistance technique à court terme qui apportera une assistance dans tous les différents domaines de la gestion des migrations, conformément à l'approche globale sur la question des migrations, y compris une assistance pour la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces activités seront coordonnées de façon adéquate et s'inscriront en complément à une assistance technique fournie dans le cadre d'autres mécanismes tels que TAIEX, ainsi que des nouvelles possibilités de formation et d'assistance technique à court terme proposées par des agences de l'UE comme FRONTEX et le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

### *3.3.10. Appui aux partenariats pour la mobilité (renforcement des capacités, gestion des connaissances, collecte de données)*

Les partenariats pour la mobilité se sont révélés être un concept extrêmement utile et novateur pour la promotion de la coopération en matière de gestion de la mobilité et des migrations entre l'UE, ses États membres et les pays tiers. Dans ses programmes récents d'action politique, en particulier le programme de Stockholm et son plan d'action, l'UE s'est prononcée en faveur d'un soutien à la négociation, à la signature et à la mise en œuvre de partenariats pour la mobilité. La valeur ajoutée de cet instrument a également été pleinement reconnue dans l'évaluation externe réalisée pour l'examen à mi-parcours du programme et par ses différentes parties prenantes. Après une phase pilote initiale au cours de laquelle cet instrument a été utilisé à titre d'essai dans un petit nombre de pays, il convient à présent

d'exploiter pleinement en l'étendant davantage sur le plan du nombre et de la nature des actions proposées dans ce cadre et de sa couverture géographique.

Dans le même esprit, tous les instruments financiers extérieurs de l'UE, y compris le programme thématique, devraient être mobilisés afin d'appuyer les initiatives proposées dans le cadre des partenariats pour la mobilité existants ou à venir. Les fonds provenant du programme thématique seront par conséquent alloués pour soutenir des initiatives ciblées, réunissant différents partenaires associés à la mise en œuvre de ces partenariats, y compris les États membres concernés et, le cas échéant, les organisations internationales et les organisations de la société civile. L'objectif est de soutenir le développement des partenariats pour la mobilité, notamment l'aide au renforcement des capacités et l'appui institutionnel, la collecte de données et la gestion des connaissances dans les pays avec lesquels l'UE a signé ou pourrait signer à court terme un partenariat pour la mobilité<sup>29</sup>. *Entre 20 et 30 % de l'enveloppe financière pour les priorités thématiques devraient être affectés au soutien des opérations mentionnées ci-dessus.*

### *3.3.11. Appui au développement de la recherche sur les migrations, notamment les profils de migration*

Depuis plusieurs années déjà la Commission européenne soutient activement l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes dans le domaine des migrations en ayant investi massivement dans l'élargissement des connaissances sur les réalités migratoires, ce qui peut servir d'excellent point de référence pour l'ensemble des décideurs politiques. À cet égard, les profils de migration sont l'un des outils que la Commission encourage depuis 2005 et dont l'importance stratégique est largement reconnue, notamment dans leur version étendue qui comprend également une aide institutionnelle et des mesures de renforcement des capacités. Les profils de migration ont pour but: i) d'améliorer les connaissances des pouvoirs publics sur les migrations et leur lien avec le développement; ii) d'aider les pouvoirs publics sur à mettre en place ou à renforcer les mécanismes de rapport régulier sur les tendances liées aux migrations; iii) d'améliorer l'usage des informations sur les migrations pour l'élaboration des politiques; iv) de favoriser une plus grande coordination interministérielle et la collaboration en ce qui concerne la collecte de données et l'élaboration des politiques; v) d'évaluer l'évolution de l'incidence des migrations sur le développement et la situation socioéconomique; vi) de suivre et d'évaluer les interventions des donateurs dans le domaine des migrations.

Il conviendrait, par conséquent, de mobiliser les ressources nécessaires du programme thématique afin de soutenir le développement d'un tel instrument, en particulier dans les pays tiers revêtant une importance prioritaire pour l'UE, notamment en soutenant des initiatives ciblées réunissant les partenaires les plus importants associés à la mise en œuvre de cet instrument, ainsi que l'expertise locale correspondante, sur la base des principes d'adhésion et de durabilité. Ces initiatives favoriseront la coopération aux niveaux national et international et utiliseront au mieux l'expertise disponible de l'UE dans ce domaine.

### *3.3.12. Migrations et changement climatique*

Le lien entre migration et changement climatique n'est pas nouveau (la dégradation de l'environnement a toujours été l'une des principales raisons de la mobilité humaine), mais il

---

<sup>29</sup> Il s'agit à ce jour, de la Moldavie, du Cap-Vert, de la Géorgie, du Ghana et de l'Arménie.

bénéficie d'une attention accrue et fait actuellement l'objet de débats et de recherches d'une ampleur sans précédent. Des populations devront peut-être migrer dans un futur proche en raison de la montée du niveau des mers, de la hausse des températures et de la raréfaction de l'eau potable. Par ailleurs, et indépendamment du changement climatique, l'explosion démographique à elle seule accroîtra très probablement la pression dans les écosystèmes déjà extrêmement vulnérables et obligera donc les populations à quitter ces endroits pour d'autres régions. Par conséquent, le programme thématique soutiendra les initiatives relatives aux flux migratoires induits par le changement climatique, en particulier dans les pays et les régions les plus concernés par ce phénomène.

#### **4. MISE EN ŒUVRE**

##### **4.1. Modalités de mise en œuvre**

Les cinq principaux objectifs du programme thématique (stimuler les liens entre migration et développement; encourager une gestion efficace de la migration de la main-d'œuvre; prévenir et contrôler l'immigration clandestine et faciliter la réadmission; protéger les migrants contre l'exploitation et l'exclusion et lutter contre la traite des êtres humains; promouvoir l'asile et la protection internationale) seront mis en œuvre en fonction des priorités thématiques et géographiques décrites au point 1, en recourant à toutes les modalités d'exécution prévues dans les règles financières et contractuelles de l'Union européenne. Les zones géographiques d'intervention et les domaines thématiques précis, les objectifs, le type d'actions et les résultats attendus seront définis chaque année dans les programmes d'action annuels (même si certains résultats escomptés et indicateurs généraux sont présentés à l'annexe I). À cet égard, une attention particulière sera accordée au programme politique de l'UE et aux principes et priorités définis dans les résolutions, déclarations, recommandations et autres actes politiques des institutions de l'UE, notamment ceux qui ont trait à la coopération avec des pays sensibles.

En vertu des règles applicables, les dotations seront en principe attribuées via la procédure standard, à savoir l'appel de propositions. Toutefois, compte tenu des spécificités de plusieurs des actions financées au moyen du programme, impliquant très souvent des situations de monopole dans les faits ou des organisations ayant un mandat spécial sur des questions spécifiques, il est fréquemment justifié de recourir à d'autres procédures contractuelles, comme les accords directs. Ce devrait être le cas surtout, mais pas exclusivement, pour les initiatives globales visées au point 4.3 ci-dessus, pour lesquelles il n'est pas recommandé, pour des motifs politiques ou techniques, de définir l'action et d'identifier ses partenaires de mise en œuvre au moyen d'un appel de propositions. Les accords directs avec des organisations internationales spécialisées seront privilégiés, conformément à l'article 54 du règlement financier, si cette option est jugée la plus opportune. Par ailleurs, les enseignements tirés d'expériences passées et l'évaluation externe réalisée dans le cadre de l'examen à mi-parcours ont montré que certaines priorités (en particulier en ce qui concerne l'immigration clandestine, la traite des êtres humains, les contrôles aux frontières, la réadmission, la gestion des visas et des passeports, la sécurité des documents) peuvent généralement être mieux mises en œuvre par les administrations publiques des pays tiers, avec l'assistance d'États membres ou d'organisations spécialisées. Comme l'ont également indiqué l'évaluation externe et plusieurs parties prenantes au programme, des efforts devraient être déployés afin d'accroître l'aide du programme aux organisations de la société civile locale. Outre les mesures proposées ci-dessus (voir point 4.3.1), l'aide à ces acteurs locaux devrait

également être accrue en faisant en sorte que, pour chaque proposition soumise via l'appel de propositions, une organisation locale soit présente (organisation de la société civile, autorité locale, service ou agence publics) en tant que partenaire sur place, dont les capacités seront renforcées par l'action. Cette aide aux acteurs locaux sera également renforcée par la participation plus importante déjà prévue de la délégation de l'UE à la gestion et à la mise en œuvre du programme. Cette participation contribuera également à un meilleur suivi des initiatives financées par le programme. Le financement éventuel de conférences, études et rapports pertinents pour mieux faire connaître le programme, développer les connaissances et/ou promouvoir le débat sur la migration et l'asile dans les pays tiers, ou la coopération entre ceux-ci et l'Union européenne, devra être envisagé lors de l'élaboration du programme de travail annuel, et pourra être concrétisé au moyen d'actions spécifiques ne s'inscrivant pas dans le cadre de l'appel de propositions annuel général, afin de donner à l'UE la capacité de répondre d'une manière flexible et ponctuelle. À cet égard, des efforts doivent également être déployés pour d'une manière que le programme thématique soit doté des ressources adéquates en ce qui concerne les crédits pour l'assistance technique et administrative.

#### **4.2. Mesures spécifiques**

L'article 23 du règlement (ICD) prévoit la possibilité de financer des «mesures spécifiques» non prévues dans les documents de stratégie ou les programmes indicatifs pluriannuels, *soit lorsque surviennent des besoins ou des événements imprévus et dûment justifiés liés à des catastrophes naturelles, à des troubles civils ou à des crises et ne pouvant donner lieu à un financement au titre de l'Instrument de stabilité ou du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, soit pour financer des mesures visant à faciliter la transition de l'aide d'urgence vers les activités de développement à long terme, y compris celles visant à mieux préparer les populations aux crises récurrentes.* Les situations politiques instables et les catastrophes ayant une cause humaine ou naturelle peuvent donner lieu à des flux soudains et massifs de migrants ou de réfugiés/demandeurs d'asile, auxquels il faut pouvoir réagir efficacement et en temps voulu par des mesures spécifiques. Afin que la Commission dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour réagir à ce type de situation, un montant annuel de 4 millions d'EUR sera en principe débloqué conformément à l'article 23 du règlement ICD. Ce montant pourra être mobilisé plus particulièrement en vue de financer des interventions dans un pays tiers, dans le cas où les droits, la vie et la sécurité des migrants, ou la sécurité des frontières et l'ordre public dudit pays, ou de n'importe quel autre pays concerné par le même flux migratoire (y compris les États membres de l'Union européenne) seraient mis en danger. La mobilisation de cette assistance sera spécialement justifiée si la situation migratoire empire rapidement (par exemple, si le flux migratoire augmente subitement ou qu'il change de nature et à condition que l'aide fournie en temps voulu puisse contribuer à améliorer la situation. Si, au mois d'octobre de chaque exercice budgétaire, il apparaît qu'aucune mesure spécifique de ce type n'est nécessaire, les fonds disponibles seront réattribués à d'autres actions financées par le programme thématique.

#### **4.3. Évaluation**

Les opérations financées au cours de cette période de programmation feront l'objet d'une évaluation externe qui sera lancée en 2012.

#### 4.4. Ventilation indicative des ressources disponibles pour 2011-2013 (\*)

	<b>MONTANTS INDICATIFS 2011-2013 (en Mio EUR)</b>
<b><u>PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES</u></b>	<b>114</b>
Méditerranée du Sud, Afrique subsaharienne et Moyen-Orient	68
Europe de l'Est et Asie centrale	28
Autres régions	18
<b><u>PRIORITÉS THÉMATIQUES CIBLÉES</u></b>	<b>53</b>
<b><u>MESURES SPÉCIFIQUES</u></b>	<b>12</b>
<b>TOTAL DISPONIBLE</b>	<b>179</b>

(\*) Les montants figurant dans le tableau sont indicatifs. Les montants exacts pour chacune des initiatives ciblées seront définis au stade approprié de la programmation annuelle.

#### 4.5. Critères de sélection pour les actions à financer

Afin d'être admissibles au bénéfice d'un financement au titre du programme thématique, les actions visant à mettre en œuvre le programme indicatif pluriannuel devront être conformes aux définitions établies à l'article 16 du règlement ICD et bénéficier à un pays visé à l'article premier, paragraphe 2, de ce règlement. Enfin, conformément à l'article 38 du règlement ICD, les actions à financer au titre du programme thématique devront être sélectionnées de façon à assurer qu'un montant indicatif de 99 millions d'EUR, sur les 179 millions d'EUR prévus pour la période 2011-2013, sera consacré au financement d'activités bénéficiant directement aux pays concernés par l'IEVP.

## ANNEXE I

### **Document de stratégie 2011-2013** **Résultats escomptés et indicateurs**

En ce qui concerne les **cinq objectifs principaux du programme**, une liste indicative et non exhaustive de résultats et d'indicateurs généraux peut être établie comme suit. Les différents objectifs étant très liés entre eux, les résultats et les indicateurs énumérés dans une sous-catégorie valent très souvent aussi pour les autres objectifs.

a) **Promotion des liens entre migrations et développement**, en particulier en encourageant les diasporas à contribuer au développement de leur pays d'origine et en rendant plus attrayant le retour des migrants, réduction de la fuite des cerveaux et promotion de la mobilité circulaire des migrants, aide aux transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine, encouragement au retour volontaire et à la réinsertion des migrants et renforcement des capacités de gestion des migrations; soutien aux efforts de renforcement des capacités afin d'aider les pays à élaborer des politiques migratoires favorables au développement et à améliorer leur capacité à gérer conjointement les flux migratoires.

#### Résultats escomptés

- Renforcement des liens entre les communautés de migrants en Europe et les communautés d'origine afin d'accroître le développement des pays tiers concernés.
- Promotion des envois de fonds effectués par les migrants dans leurs pays d'origine et de leur incidence sur le développement.
- Amélioration des cadres législatifs nationaux et des capacités institutionnelles des pays tiers pour la gestion des flux migratoires.
- Renforcement du dialogue politique et de la coopération opérationnelle entre les États membres de l'UE et les pays tiers.
- Sensibilisation accrue à l'importance des questions de migration dans les pays tiers.
- Amélioration des capacités de collecte et de traitement des données relatives aux flux migratoires et des capacités du personnel chargé de la gestion des migrations; développement de l'expertise.

#### Indicateurs

- Nombre de projets associant les communautés de diasporas dans l'UE, axés sur le développement des pays d'origine.
- Nombre d'activités productives ou de développement auxquelles les migrants ou les candidats au retour ou les communautés d'émigrants sont associés.
- Transparence, fiabilité et coût des services de transferts de fonds.
- Connaissances financières des ménages de migrants.

- Nombre d’experts de la gestion des flux migratoires dans les pays tiers.
- Nombre de documents législatifs élaborés ou adoptés sur les questions de migration dans les pays tiers.
- Cadres de dialogue et de coopération sur le thème des migrations entre pays tiers et entre les pays tiers et l’Union européenne.
- Nombre d’experts de la gestion des flux migratoires dans les pays tiers.
- Nombre d’actions et de campagnes de sensibilisation.
- Nombre d’experts de la collecte et de l’analyse de données sur les migrations dans les pays tiers.

b) **Promotion d’une gestion efficace des migrations de main-d’œuvre**, notamment en donnant des informations sur les migrations légales et sur les conditions d’entrée et de séjour sur le territoire des États membres de l’UE; en fournissant des informations sur les possibilités d’immigration de la main-d’œuvre et sur les besoins des États membres ainsi que sur les qualifications des candidats à l’émigration dans les pays tiers; en apportant un soutien à la formation avant le départ pour les candidats à la migration légale et en encourageant la définition et la mise en œuvre de cadres législatifs pour les travailleurs migrants dans les pays tiers.

### Résultats escomptés

- Amélioration des capacités des autorités des pays tiers à évaluer les besoins et les perspectives en ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère.
- Meilleure information des candidats à l'émigration dans les pays tiers quant aux possibilités de migration légale, aux besoins de main-d'œuvre dans les pays européens, aux risques liés à l'immigration clandestine ainsi qu'aux réseaux de trafic de migrants et de traite d'êtres humains. *[voir également le point d)]*
- Possibilité pour certains candidats à l'émigration de recevoir une formation professionnelle et/ou linguistique adaptée. *[voir également le point d)]*
- Élaboration de programmes de migration circulaire fiables et opérationnels et soutien de la migration circulaire spontanée. *[voir également le point a)]*

### Indicateurs

- Nombre d'acteurs institutionnels des pays tiers dans la gestion de la migration de la main-d'œuvre.
- Nombre de sources d'information fiables dans les pays tiers pour les candidats à l'émigration et de circuits officiels organisés pour le départ et le placement des migrants dans les pays de destination; moindre utilisation des circuits d'émigration informels.
- Nombre de candidats à l'émigration recevant préalablement une formation professionnelle ciblée.
- Taux de retour des migrants participant aux programmes de migration circulaire.
- Nombre de candidats au retour engagés dans des activités professionnelles liées à l'expérience acquise à l'étranger.

**c) Lutte contre l'immigration clandestine et aide à la réadmission des immigrants illégaux**, y compris entre pays tiers, et en particulier la lutte contre les filières clandestines d'immigration et la traite d'êtres humains, les mesures visant à décourager l'immigration clandestine et à sensibiliser les personnes aux risques qu'elle comporte, l'amélioration des capacités dans le domaine de la gestion des frontières, des visas et des passeports, y compris la sécurité des documents, l'introduction de données biométriques et la détection des documents falsifiés, la mise en œuvre effective des accords de réadmission conclus avec l'UE et des obligations découlant des accords internationaux, et l'aide aux pays tiers pour gérer l'immigration clandestine et coordonner leurs politiques.

### Résultats escomptés

- Fonctionnement opérationnel des structures administratives et institutionnelles des pays tiers nécessaires à la mise en œuvre des accords de réadmission; formation du personnel concerné.

- Mise en œuvre des accords de réadmission dans le plein respect des droits de l’homme. Accès pour les personnes réadmissibles dans les pays transit à des conseils et à une assistance juridiques en vertu des accords de réadmission.
- Amélioration et amplification de la collaboration et des échanges d’informations entre les administrations compétentes des pays tiers et les États membres; coopération des autorités des pays tiers avec celles des États membres pour l’identification des personnes à renvoyer et la collecte d’informations à leur sujet.
- Amélioration des conditions d’accueil des candidats au retour et réinsertion durable de ces personnes dans le plein respect des droits de l’homme.
- Renforcement des capacités de gestion et de surveillance des frontières dans les pays tiers.
- Amélioration de la capacité des pays tiers à assurer la sécurité des documents.

#### Indicateurs

- Nombre de fonctionnaires des pays tiers formés et mieux équipés pour les questions de réadmission.
- Nombre de migrants candidats au retour rapatriés et réinsérés.
- Échanges continus d’informations entre les autorités des pays tiers et les États membres.
- Adoption de mesures concrètes pour l’amélioration des conditions d’accueil et de réinsertion des candidats au retour.
- Durée du séjour dans le pays d’origine après la réadmission.
- Nombre de fonctionnaires des pays tiers formés et mieux équipés pour la gestion et la surveillance des frontières.
- Nombre de fonctionnaires des pays tiers formés et mieux équipés pour les questions de sécurité des documents.

**d) Protection des migrants, y compris les plus vulnérables tels que les femmes et les enfants, contre l’exploitation et l’exclusion** par des mesures telles que le renforcement des législations des pays tiers dans le domaine des migrations, les mesures de soutien à l’intégration, à la non-discrimination et à la protection des migrants contre le racisme et la xénophobie, ainsi que la prévention des filières clandestines d’immigration et de la traite des êtres humains et de toute forme d’esclavage et la lutte contre ces phénomènes.

#### Résultats escomptés

- Intensification des efforts de prévention des discriminations, des abus et de l’exploitation à l’égard des migrants dans les pays tiers et amélioration de la protection de leurs droits.

- Meilleur accès pour les migrants aux conseils et à l'assistance juridiques dans les pays tiers.
- Soutien aux ONG et aux autorités locales pour la fourniture de services efficaces aux migrants.
- Amélioration de la protection des personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés et les victimes de la traite d'êtres humains.

#### Indicateurs

- Adoption et mise en œuvre de la législation appropriée sur les migrations, y compris sur la traite d'êtres humains et la protection des droits des migrants.
- Adoption d'instruments (y compris au niveau bilatéral) en vue d'améliorer la protection des travailleurs migrants.
- Stabilisation ou réduction du nombre de violations des droits des migrants.
- Nombre d'acteurs publics ou privés apportant une assistance juridique aux migrants.
- Nombre d'ONG et d'autorités locales présentes sur le terrain.
- Nombre de migrants vulnérables, de victimes de la traite d'êtres humains et de mineurs non accompagnés identifiés et assistés.

e) **Promotion de l'asile et de la protection internationale**, y compris au moyen de programmes régionaux de protection, en particulier en renforçant les capacités institutionnelles; aide à l'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés; promotion des normes et instruments internationaux de protection des réfugiés; contribution à l'amélioration des conditions d'accueil et de l'intégration locale, et recherche de solutions à long terme.

#### Résultats escomptés

- Développement et/ou renforcement du cadre législatif et institutionnel régissant la protection internationale et de l'accès à la protection internationale dans les pays tiers; plus grande conformité aux conventions internationales correspondantes.
- Sensibilisation accrue des autorités nationales aux questions de protection des réfugiés.
- Accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile dans des conditions humainement acceptables.
- Amélioration des capacités d'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés et de collecte d'informations à leur sujet.
- Développement des capacités de réinstallation.
- Renforcement des capacités d'adoption de solutions durables (intégration comprise) dans les pays d'accueil.

## Indicateurs

- Adoption de politiques et d'autres mesures visant à traiter la question des réfugiés et des demandeurs d'asile et de leur protection conformément aux normes internationales.
- Facilité d'accès à la protection internationale.
- Nombre de pays adhérant aux conventions internationales applicables.
- Accords et dispositions de collaboration établis avec le HCR.
- Mise en place et amélioration des centres d'accueil et d'autres infrastructures.
- Registres des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- Nombre de personnes réinstallées.
- Nombre de personnes intégrées dans les pays d'accueil, activités professionnelles.
- Diminution des mouvements secondaires vers l'Union européenne.