



Bruxelles, le 16.10.2019
COM(2019) 481 final

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

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

1. INTRODUCTION

Il y a quatre ans, l'Union européenne s'est trouvée face à un problème exceptionnel lorsque quelque deux millions de personnes sont arrivées sur ses côtes en l'espace de deux ans, en quête d'un refuge ou d'une vie nouvelle, frôlant souvent la mort pour fuir la guerre, l'oppression politique ou la pauvreté. Face à cette tragédie humaine qui se jouait en Méditerranée, l'UE a fait preuve de rapidité et de détermination pour prévenir les drames en mer. Toutefois, à l'époque, l'Union ne disposait pas de politique collective en matière de gestion des migrations et de sécurité des frontières.

Il est vite apparu que les États membres ne pourraient pas gérer seuls le problème de la migration et qu'il ne pourrait l'être efficacement qu'au moyen de solutions européennes communes. En mai 2015, la Commission européenne a présenté un agenda européen détaillé en matière de migration qui visait à régler les problèmes immédiats et à doter l'Union des outils permettant de mieux gérer les migrations à moyen et à long termes dans les domaines de la migration irrégulière, des frontières, de l'asile et de la migration légale. Depuis lors, l'agenda européen en matière de migration préside aux travaux de la Commission, des agences de l'UE et des États membres. Une nouvelle infrastructure en matière de migration, dotée de nouvelles lois, de nouveaux systèmes de coordination et de coopération et disposant d'un soutien opérationnel et financier direct de l'Union européenne, a ainsi vu le jour dans l'Union. Même s'il reste du travail à accomplir, les progrès réalisés ces dernières années ne doivent pas être sous-estimés.

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

- Les **franchissements irréguliers des frontières** de l'Union européenne sont tombés à 150 000 en 2018 – soit le chiffre le plus bas enregistré depuis cinq ans. Les approches innovantes adoptées pour les partenariats avec des pays tiers, comme la **déclaration UE-Turquie** de mars 2016, ont joué un rôle décisif à cet égard.
- Par son action, l'UE a pu **sauver des vies**: près de 760 000 sauvetages en mer et le sauvetage de plus de 23 000 migrants dans le désert nigérien depuis 2015.
- L'UE a apporté un **soutien tangible et rapide** aux États membres les plus exposés:
 - les **hotspots** (centres d'accueil et d'enregistrement) font désormais office de modèle opérationnel permettant d'apporter un soutien rapide et efficace dans des lieux stratégiques. Cinq hotspots sont opérationnels en Grèce et quatre en Italie;
 - le **financement interne de l'Union européenne** consacré aux migrations et aux frontières a plus que doublé depuis le début de la crise et dépasse aujourd'hui les 10 milliards d'euros;
 - 34 700 personnes ont été **relocalisées dans l'UE** depuis l'Italie et la Grèce, dans le cadre de programmes spécifiques. 1 103 personnes ont été relocalisées depuis l'été 2018 dans le cadre de relocalisations volontaires, un projet que coordonne la Commission depuis janvier 2019.
- La nouvelle **Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** a aidé les États membres à protéger les frontières extérieures de l'UE. Une deuxième phase de réformes est en cours; elle devrait permettre de renforcer ses capacités au moyen d'un contingent permanent de 10 000 agents opérationnels.
- L'Union a renforcé la voie légale de la **réinstallation** des personnes en quête d'une protection internationale dans les États membres, près de 63 000 personnes ayant été réinstallées depuis 2015.
- L'UE a prodigué protection et soutien à des millions de réfugiés dans les pays tiers:
 - la **facilité en faveur des réfugiés en Turquie** produit ses effets sur le terrain; 90 projets, actuellement menés en Turquie, viennent en aide à près de 1,7 million de réfugiés chaque jour et permettent de construire des écoles et des hôpitaux;
 - le **fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne** produit des résultats, avec plus de 75 projets qui apportent une aide en matière de

santé, d'éducation, de moyens de subsistance et sur le plan socioéconomique aux réfugiés syriens, aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux communautés d'accueil dans la région;

- les efforts menés pour aider les personnes confrontées à des situations dramatiques en **Libye** ont notamment permis l'évacuation de plus de 4 000 personnes et le retour volontaire de plus de 49 000 réfugiés depuis 2017; le groupe de travail conjoint de l'Union africaine, de l'Union européenne et des Nations unies constitue un modèle de partenariat innovant;

- 210 projets menés dans 26 pays au titre du **fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique** donnent des résultats concrets, dont une aide de base fournie à plus de 5 millions de personnes vulnérables.

- Des actions ont été menées pour démanteler les réseaux de **passeurs** sur toutes les routes migratoires. Ainsi, les efforts consentis au Niger ont notamment conduit à une diminution importante du nombre de migrants entrant en Libye par le sud.
- Des accords de réadmission officiels ou des dispositions pratiques en matière de **retour et de réadmission** existent avec 23 pays d'origine et de transit, l'Union apportant un soutien supplémentaire pour encourager un retour effectif.

Il convient toutefois de faire davantage. L'Union européenne dispose de systèmes plus efficaces pour contrôler ses frontières et peut à présent apporter le soutien financier et opérationnel nécessaire aux États membres mis sous pression. Elle dispose de nouveaux canaux pour venir en aide aux plus vulnérables et proposer d'autres voies d'accès, sûres et légales, vers l'Europe aux personnes devant être protégées. En matière de gestion des migrations, elle coopère plus étroitement que jamais avec les pays tiers partenaires. C'est sur ces bases que le travail doit maintenant se poursuivre pour permettre de parachever un système durable garantissant une gestion efficace et humaine des migrations à la hauteur des obstacles probables qui nous attendent, en instaurant avant tout le cadre propice à un régime d'asile européen commun géré de manière responsable et équitable. Il conviendra de redoubler d'efforts à tous les niveaux et la migration restera au centre des préoccupations politiques au cours des années à venir.

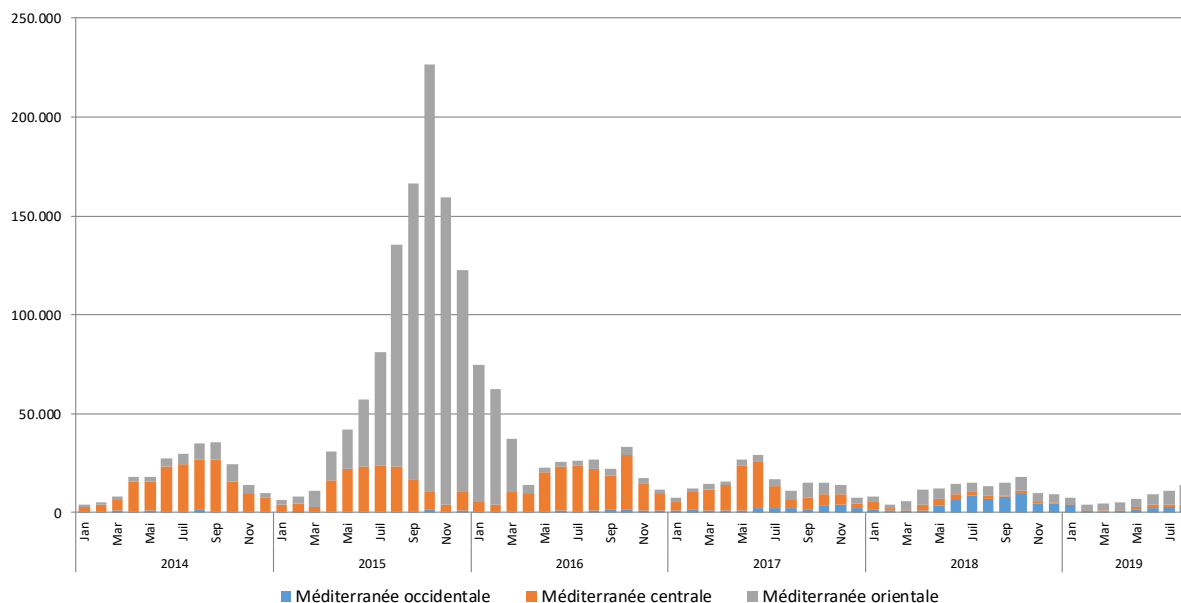
Le présent rapport alimentera les discussions du Conseil européen d'octobre 2019. Il revient sur les principaux éléments de l'action menée par l'Union depuis 2015 et se concentre sur les mesures prises par l'UE depuis le dernier rapport sur l'état d'avancement de mars 2019¹. Ce rapport épingle plusieurs mesures clés à prendre immédiatement sur les routes migratoires méditerranéennes en particulier et fait l'inventaire des progrès à réaliser dans les travaux en cours pour consolider l'arsenal d'outils dont dispose l'Union pour gérer les questions de migration, de frontières et d'asile.

2. SITUATION SUR LES PRINCIPALES ROUTES MIGRATOIRES

De manière générale, la situation sur toutes les routes migratoires est revenue aux niveaux constatés avant la crise – les arrivées de septembre 2019 étant environ 90 % inférieures à celles de septembre 2015. La situation reste toutefois instable. Au cours des huit premiers mois de 2019, quelque 70 800 franchissements irréguliers des frontières ont été enregistrés aux frontières extérieures de l'Union. En outre, au 7 octobre 2019, le nombre de migrants décédés ou portés disparus en traversant la Méditerranée s'élevait à 1 100.

¹ COM(2019) 126 final.

Franchissements irréguliers des frontières sur les trois principales routes migratoires



La pression exercée sur les régimes d'*asile* nationaux s'est stabilisée à une moyenne mensuelle de quelque 54 000 demandes d'asile en 2019 dans l'UE+, un chiffre sensiblement inférieur aux années record (plus de 100 000 demandes par mois en 2015-2016) mais toujours supérieur aux niveaux d'avant la crise².

Route de la Méditerranée orientale

Les îles grecques ont vu le nombre d'arrivées augmenter de manière significative ces derniers temps. Entre le début de l'année 2019 et le 6 octobre, plus de 47 500 arrivées ont été enregistrées en *Grèce* (par mer ou par terre), soit une augmentation de 29 % par rapport à la même période en 2018. Cette hausse est due principalement aux arrivées sur les îles de la mer Égée et s'est accélérée depuis le mois de juin. Les arrivées par la frontière terrestre ont diminué de 27 % entre 2018 et 2019 sur la même période. C'est lors des mois de juillet, d'août et de septembre 2019 qu'a été enregistré le plus grand nombre d'arrivées mensuelles depuis l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie, ce qui a provoqué une nouvelle détérioration des conditions dans les îles de la mer Égée, où la situation est de plus en plus précaire. Ainsi, en date du 6 octobre, plus de 31 000 personnes se trouvaient dans des hotspots prévus pour quelque 8 000 personnes au maximum – alors que plus de 20 000 personnes ont déjà été transférées vers le continent cette année. À l'inverse, le nombre de personnes renvoyées vers la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie a chuté à son plus bas niveau depuis 2016. Les Afghans sont les plus nombreux à arriver dans les îles de la mer Égée et représentent 41 % du nombre total d'arrivées en 2019. Les ressortissants turcs sont majoritaires à la frontière terrestre en 2019 et représentent environ trois quarts des arrivées.

Chypre a connu une hausse des arrivées en 2019 et enregistre actuellement le nombre le plus élevé d'arrivées par habitant dans l'UE. Au 29 septembre, plus de 5 700 arrivées ont été comptabilisées dans la partie de l'île contrôlée par le gouvernement après le franchissement de la ligne verte. Un nombre beaucoup plus réduit d'arrivées par bateau en provenance directe du Liban a été enregistré³.

Route des Balkans occidentaux

² On entend par UE+ les 28 États membres plus la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

³ 71 personnes au 29 septembre.

Alors que le nombre de migrants en situation irrégulière enregistrés sur cette route avait diminué de moitié entre 2017 et 2018, l'année 2019 a été marquée par une augmentation du nombre de franchissements irréguliers des frontières dans la région des Balkans occidentaux. Entre janvier et août, plus de 6 600 arrivées irrégulières⁴ dans l'Union ont été comptabilisées. Les ressortissants afghans sont les plus nombreux et représentent plus de la moitié de ces migrants. Ces derniers mois, la Bosnie-Herzégovine a enregistré jusqu'à 900 arrivées hebdomadaires. Malgré cette augmentation du nombre d'arrivées irrégulières par la route des Balkans occidentaux, nous sommes très loin de la situation vécue en 2015 et en 2016.

Route de la Méditerranée centrale

De manière générale, les arrivées irrégulières restent peu nombreuses sur la route de la Méditerranée centrale, malgré une hausse sensible des arrivées à **Malte**, qui a accueilli plus de 2 800 réfugiés au 6 octobre 2019, soit près de trois fois plus qu'au cours de la même période en 2018.

Les arrivées conjuguées en Italie et à Malte au 6 octobre 2019 sont légèrement inférieures à 11 000, soit une diminution de plus de 52 % par rapport à la même période l'année dernière. Les arrivées en **Italie**, juste sous la barre des 8 000 au 6 octobre 2019, sont inférieures de deux tiers environ aux chiffres enregistrés au cours de la même période en 2018. À ce jour pour 2019, la Tunisie est le principal pays de départ vers l'Italie, suivie de la Libye. Les garde-côtes libyens continuent d'intercepter et de sauver de nombreuses personnes en mer – plus de 7 100 à ce jour pour 2019 d'après les chiffres (le total pour 2018 était aux alentours de 15 000). Les Tunisiens représentent le plus fort contingent d'arrivants en Italie en 2019, soit 28 % du nombre total de réfugiés.

Route de la Méditerranée occidentale/de l'Atlantique

Alors que l'**Espagne** avait enregistré le plus grand nombre d'arrivées irrégulières dans l'Union européenne en 2018 avec près de 64 300 arrivées, leur nombre mensuel a considérablement diminué depuis février 2019 par rapport à 2018. Le nombre total d'arrivées en Espagne au début du mois d'octobre 2019 était de 23 600 environ, soit une diminution de 47 % par rapport à la même période en 2018. Un facteur important a été l'investissement dans les relations UE-Maroc, dont un soutien financier substantiel de l'UE en faveur de la gestion des frontières et de la lutte contre la migration irrégulière. Le gouvernement marocain a ainsi pu renforcer les contrôles aux frontières et lutter contre les passeurs.

À ce jour pour 2019, le Maroc est le principal pays d'origine des migrants en situation irrégulière qui arrivent en Espagne (environ 30 % du total); viennent ensuite l'Algérie, la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire. La grande majorité des migrants en situation irrégulière qui arrivent en Espagne viennent du Maroc, même si les arrivées depuis l'Algérie ont légèrement augmenté il y a peu.

Situation en matière d'asile

Au cours des neuf premiers mois de 2019, plus de 500 000 demandes ont été introduites dans l'UE+ (soit une légère augmentation par rapport aux près de 497 000 demandes enregistrées lors de la même période de 2018). Les principaux pays d'accueil à ce jour en 2019 sont l'Allemagne, la France, l'Espagne, la Grèce et le Royaume-Uni, qui représentent plus de 72 % du total. En 2018, les principaux pays d'origine étaient la Syrie, l'Afghanistan et l'Iraq et jusqu'à présent en 2019, l'Afghanistan, la Syrie et le Venezuela. Durant le premier semestre

⁴ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>.

de 2019, 96 800 décisions positives ont été rendues dans l'UE+⁵. Le taux de reconnaissance des décisions de première instance rendues entre février et juillet 2019 était de 34 %⁶.

Le grand nombre de demandes est inhérent aux dossiers déposés dans le cadre des mouvements secondaires, dont il résulte que des personnes déjà enregistrées dans un État membre introduisent une demande dans un autre État membre. Bien que l'évaluation des mouvements secondaires repose aujourd'hui principalement sur des données portant exclusivement sur des demandes et non des personnes – et une personne peut avoir présenté des demandes dans plusieurs États membres – plus de 280 000 de ces résultats positifs étrangers ont été enregistrés dans la base de données Eurodac au cours des neuf premiers mois de 2019. En réalité, bien que les principaux pays de première entrée tels que l'Italie et la Grèce comptent le plus grand nombre de dossiers existants, la France et l'Allemagne restent les principaux pays de destination des mouvements secondaires avec le plus de résultats positifs.

3. SOUTIEN DE L'UE AUX ÉTATS MEMBRES ET TRAVAUX MENÉS SUR LES PRINCIPALES ROUTES MIGRATOIRES

- **Route de la Méditerranée orientale**

Déclaration UE-Turquie de mars 2016 et facilité en faveur des réfugiés en Turquie

La Turquie est un partenaire essentiel de l'Union européenne, notamment pour la gestion des migrations en Méditerranée orientale. Depuis mars 2016, la déclaration UE-Turquie joue un rôle essentiel en permettant à l'UE et à la Turquie de faire face efficacement et conjointement au problème que constitue la migration irrégulière en Méditerranée orientale. La déclaration permet toujours d'obtenir des résultats concrets en diminuant le nombre de traversées irrégulières et dangereuses et en réduisant les pertes humaines en mer Égée. Même si les arrivées en Grèce par mer et par terre au cours de la deuxième moitié de 2019 ont augmenté, elles ne sont pas comparables à celles enregistrées en 2015. Il est tout aussi important de signaler que la déclaration a apporté une aide de grande envergure aux réfugiés syriens et aux communautés d'accueil en Turquie et a permis la réinstallation en toute sécurité de Syriens depuis la Turquie vers l'Europe.

La Turquie accueille la plus grande population de réfugiés au monde – environ 4 millions de personnes⁷ – et l'aide de l'UE fournit un soutien vital aux personnes dans le besoin grâce aux 6 milliards d'euros de la *facilité en faveur des réfugiés en Turquie*. L'UE finance actuellement 90 projets en cours, et 30 projets supplémentaires seront lancés en 2020. La facilité s'appuie sur une approche innovante, les États membres et la Turquie participant pleinement au ciblage des projets et des procédures rapides étant prévues pour accélérer le processus⁸. De nombreux projets continueront à apporter un soutien jusqu'en 2024-2025. La facilité a répondu rapidement aux besoins essentiels et il est évident que beaucoup de ces besoins existeront toujours dans un avenir proche.

La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: principales actions en cours

- Près de 1,7 million de Syriens reçoivent une aide pour répondre aux besoins quotidiens de base
- Plus d'un demi-million d'enfants réfugiés sont aidés pour pouvoir aller à l'école

⁵ Source: Eurostat

⁶ <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

⁷ Selon le HCR, la Turquie accueille plus de 3,6 millions de réfugiés syriens ainsi que quelque 360 000 réfugiés et demandeurs d'asile provenant de pays autres que la Syrie, principalement l'Afghanistan, l'Iraq et l'Iran (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

⁸ Dans son rapport sur la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, la Cour des comptes européenne a constaté que, dans une situation difficile, la facilité a rapidement mobilisé des fonds, qui ont été engagés jusqu'à cinq fois plus rapidement que l'aide traditionnelle en Turquie dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion.

- 4 500 professeurs de turc ont été engagés pour donner des cours de langue à plus de 250 000 enfants
- Un programme de vaccination se poursuit, qui a permis de vacciner 650 000 nourrissons réfugiés à ce jour
- Près de 40 000 enfants bénéficient d'un transport pour se rendre à l'école
- Environ 1,5 million de consultations prénatales ont déjà été effectuées
- Environ 8,1 millions de consultations pour des soins de santé primaires ont déjà été effectuées
- La construction de 180 écoles et la fourniture de 179 centres de santé pour migrants sont en cours

À ce jour, 97 % des fonds inclus dans la facilité ont été affectés (l'affectation de la totalité de l'enveloppe de 6 milliards d'euros est prévue pour la fin 2019) et le total des décaissements approche pour l'instant les 3 milliards d'euros⁹. Les projets qui débuteront début 2020 prévoient un soutien continu à l'accès aux soins de santé et à l'éducation pour les réfugiés, des infrastructures de gestion des déchets et de l'eau et des mesures en faveur de l'emploi et de l'intégration des réfugiés sur le marché du travail.

La Turquie fait face aujourd'hui à une **pression migratoire grandissante** alors que l'ensemble de la région reste plongée dans l'instabilité. Le nombre de migrants en situation irrégulière appréhendés à ce jour en 2019 par les autorités turques approche les 270 000¹⁰. Le nombre de ressortissants afghans arrivés dans des conditions irrégulières et appréhendés en Turquie a notamment augmenté. La Turquie a annoncé en mai 2019 qu'elle avait l'intention de renvoyer quelque 100 000 ressortissants afghans dans leur pays d'origine d'ici à la fin de l'année et elle a noué le dialogue avec le gouvernement afghan afin de convenir du nombre et de la fréquence des retours. La difficulté que représente l'accueil de réfugiés syriens dans un contexte de déplacement prolongé en Turquie serait problématique pour n'importe quel pays et mérite le soutien nécessaire.

Faire face aux tendances migratoires sur la route orientale

Depuis 2016, l'UE a soutenu le dialogue politique entre l'Afghanistan, le Pakistan et l'Iran afin de trouver des solutions durables pour les réfugiés afghans présents dans les pays d'accueil. À cela s'ajoute une aide financière de 300 millions d'euros pour aider l'Afghanistan, le Bangladesh, le Pakistan, l'Iran et l'Iraq¹¹. Le but est de soutenir les migrants, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour, ainsi que les communautés d'accueil, et d'aider les pouvoirs publics dans la gestion des migrations et la réintégration durable des personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour. Ainsi, en Afghanistan, l'aide a jusqu'à présent permis d'aider près de 10 000 ménages, soit 70 000 personnes, en contribuant au développement des communautés, à la formation professionnelle et en encourageant les petites entreprises. Une aide est aussi apportée aux ressortissants afghans à l'intérieur de l'Iran et du Pakistan; à titre d'exemple, 45 000 réfugiés afghans ont désormais accès au système d'assurance maladie iranien.

Depuis l'été 2018, l'UE élargit aux ressortissants afghans renvoyés par la Turquie l'aide après l'arrivée qu'elle accorde au titre de l'action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour depuis l'Union. Depuis lors, l'UE a aidé plus de 15 000 personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour depuis la Turquie vers l'Afghanistan, en leur fournissant des conseils, une aide

⁹ 5,8 milliards d'euros ont été programmés jusqu'à présent (2,23 milliards d'euros d'aide humanitaire et 3,57 milliards d'euros d'aide non humanitaire), dont 4,2 milliards ont été engagés et 2,57 milliards ont été décaissés.

¹⁰ Selon la direction générale turque de la gestion des migrations.

¹¹ Mesures spéciales sur la migration et les déplacements en Asie et au Moyen-Orient adoptées en 2016 et 2017.

médicale, un logement temporaire, une aide en espèces et un acheminement ultérieur vers leur destination finale.

Selon les termes de la déclaration, la Turquie s'est engagée à empêcher une augmentation des *flux migratoires irréguliers* sur de nouvelles routes maritimes ou terrestres, ce qui s'est avéré problématique, comme l'indique la hausse récente des arrivées en Grèce et à Chypre et, précédemment, à la frontière terrestre avec la Bulgarie et la Grèce.

Le *renvoi* de tous les nouveaux migrants en situation irrégulière depuis la Grèce vers la Turquie dans le cadre de la déclaration est un problème permanent. La Grèce n'a pu renvoyer que 1 908 migrants dans le cadre de la déclaration; or, ce rythme diminue et les renvois n'ont été qu'une centaine cette année. Il s'agit d'un obstacle majeur à tout progrès, qui est également lié à la lenteur des procédures d'asile actuellement appliquées par la Grèce. La Commission poursuit ses efforts pour favoriser à la fois les réinstallations et l'accélération des retours. Une amélioration du traitement des demandes d'asile, tant sur le continent que dans les îles, contribuerait sensiblement à une accélération des retours.

La *réinstallation* des réfugiés syriens dans les États membres de l'UE dans le cadre de la déclaration a été un franc succès, plus de 25 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale ayant été réinstallées depuis avril 2016 dans 18 États membres. Ces efforts doivent être maintenus et la Commission continuera d'apporter son soutien. La Commission a plaidé pour l'activation du programme d'admission humanitaire volontaire¹² en association avec la Turquie, qui stimulerait la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie et démontrerait une fois encore combien l'Union y est attachée.

La déclaration UE-Turquie couvrait également un large éventail d'autres aspects essentiels des relations UE-Turquie. L'un des domaines qui a connu des changements est celui de la *libéralisation du régime des visas*. Un critère de référence, lié à la sécurité des documents, est atteint depuis le rapport de mars et il en reste à présent six sur un total de 72. En septembre 2019, la Turquie a redoublé d'efforts pour respecter ces critères. La Commission continue d'encourager les efforts déployés par la Turquie pour remplir dans les plus brefs délais l'ensemble des critères de référence de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas non encore remplis.

La mise en œuvre complète et durable de la déclaration UE-Turquie requiert des efforts constants et une volonté politique de toutes les parties. Selon des contacts politiques récents, la Commission continuera d'aller de l'avant et sera au rendez-vous lorsqu'il faudra agir et relever les défis qui se présenteront¹³. Outre le soutien aux réfugiés en Turquie, l'Union européenne aide la Turquie en prodiguant une aide régulière à la préadhésion afin d'accroître encore la capacité des autorités à gérer la migration irrégulière vers la Turquie et, de là, vers l'Union européenne. Elle soutient notamment les retours volontaires depuis la Turquie et les programmes de réintégration et l'aide intégrée à la gestion des frontières. La Commission et la Turquie mènent actuellement des discussions pour convenir d'une aide directe supplémentaire à la gestion des migrations cette année.

L'Union européenne a été aux avant-postes de l'action humanitaire menée pour répondre aux besoins causés par la crise syrienne, l'aide humanitaire à la Syrie et à la région s'élevant à 1,6 milliard d'euros entre 2014 et 2019. Rien qu'en 2019, l'UE a consacré 170 millions d'euros à l'aide vitale multisectorielle en faveur des personnes vulnérables présentes en Syrie,

¹² Le programme d'admission humanitaire volontaire est un régime de réinstallation supplémentaire envisagé dans le cadre de la déclaration UE-Turquie. Les instructions permanentes du programme ont été adoptées tant par la Turquie que par les États membres de l'UE en 2017. Selon la déclaration UE-Turquie, le programme sera activé une fois que les franchissements irréguliers entre la Turquie et l'Union auront pris fin ou tout au moins que leur nombre aura été substantiellement et durablement réduit.

¹³ Par exemple, la visite du commissaire Avramopoulos et du ministre allemand de l'intérieur Seehofer en Turquie et en Grèce les 3 et 4 octobre 2019.

où qu'elles se trouvent sur le territoire. En 2018, l'aide humanitaire de l'Union européenne a bénéficié à quelque 9 millions de personnes sur le territoire syrien.

Le fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne

Le fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne rassemble les contributions de 22 États membres, de la Turquie et du budget de l'UE pour soutenir les communautés d'accueil, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays en Jordanie, au Liban, en Turquie et en Iraq. Depuis sa création en 2014, sa finalité a évolué et s'il visait au départ à apporter une aide au redressement rapide destinée à répondre aux besoins fondamentaux, il soutient à présent les pays d'accueil en renforçant les systèmes et les infrastructures des pays et en privilégiant l'autonomie et la résilience des réfugiés. Les programmes, qui totalisent plus de 1,6 milliard d'euros pour plus de 75 projets, sont axés sur des domaines recouvrant l'éducation, les moyens de subsistance, la santé et le soutien socioéconomique. En juin 2019, une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros a été adoptée et portait sur l'éducation supérieure, la résilience et la protection au Liban, en Jordanie et en Iraq.

Une série de programmes destinés à soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil en **Jordanie** et au **Liban** totalisent près de 4 milliards d'euros depuis le début de la crise syrienne en 2011. Parmi les résultats obtenus en 2018, citons l'accès à l'éducation de base pour près de 290 000 enfants réfugiés en Jordanie et au Liban, l'accès aux services de santé au Liban pour 375 000 personnes, et des virements mensuels à près de 143 000 réfugiés afin de couvrir leurs besoins de base en Jordanie.

En mars 2019, l'UE a accueilli la troisième conférence sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et des pays de la région. La communauté internationale et les pays accueillant les réfugiés ont réaffirmé leur volonté de soutenir les millions de personnes touchées par le conflit ainsi que les pays et les communautés qui les accueillent, dont le Liban, la Jordanie et la Turquie. La communauté internationale a engagé plus de 6,2 milliards d'euros pour 2019 (92 % de ce montant a déjà été versé) et 2,1 milliards d'euros supplémentaires pour 2020 et au-delà. Plus de 80 % de ces engagements ont été réalisés par l'Union européenne et ses États membres. Les institutions financières internationales et les donateurs ont également annoncé l'octroi de prêts pour un montant de 18,5 milliards d'euros pour 2019 et au-delà.

Soutien à la Grèce et à Chypre

Les précédents rapports sur l'état d'avancement ont souligné combien il était urgent que la **Grèce** continue d'accomplir des progrès. L'augmentation des arrivées depuis l'été a une nouvelle fois mis en avant la nécessité d'agir, d'abord et avant tout pour améliorer les conditions d'accueil dans les îles grecques, et aussi pour augmenter de manière substantielle le rythme des retours au départ de la Grèce dans le cadre de la déclaration UE-Turquie. Les premières mesures se sont traduites par de nouvelles stratégies nationales pour l'accueil des migrants et des mineurs non accompagnés, et le gouvernement s'est aussi engagé à revoir certains aspects du cadre légal de l'asile afin d'accélérer les traitements et d'augmenter les retours. Les conditions difficiles engendrées par la hausse des arrivées et la venue prochaine de l'hiver mettent en lumière la nécessité d'une action urgente. La Commission et les agences concernées de l'Union européenne mettent tout en œuvre pour aider la Grèce à accélérer les travaux nécessaires.

L'Union a continué d'aider la Grèce financièrement, les fonds alloués depuis 2015 s'élevant à plus de 2,2 milliards d'euros¹⁴. Cette aide inclut 8 millions d'euros destinés en septembre

¹⁴ Soutien du Fonds «Asile, migration et intégration», du Fonds pour la sécurité intérieure et de l'instrument d'aide d'urgence. L'activation de l'instrument d'aide d'urgence, qui a fourni une aide pour répondre aux besoins humanitaires des migrants et des réfugiés bloqués en Grèce, a pris fin en mars 2019. En trois ans, plus de 643 millions d'euros ont été octroyés au total. Le financement de certaines activités, comme la

2019 à deux projets permettant à l'Organisation internationale pour les migrations d'améliorer les conditions de protection et d'accueil des mineurs non accompagnés et d'accroître la sécurité sur les sites continentaux. En 2019, le programme «Aide d'urgence pour l'intégration et le logement» (ESTIA), mis en œuvre par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), a continué à fournir des logements de location à plus de 25 000 demandeurs d'asile et réfugiés, ainsi que des allocations mensuelles en espèces à plus de 72 000 personnes. L'Union européenne a également financé les travaux de l'Organisation mondiale pour les migrations et du Fonds des Nations unies pour l'enfance afin d'offrir un soutien sur le terrain aux infrastructures d'accueil sur le continent¹⁵. Les agences de l'Union jouent un rôle majeur mais les travaux tant du Bureau européen d'appui en matière d'asile que de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes reposent sur la mise à disposition d'experts par les États membres. Le nombre insuffisant d'experts proposés a entraîné une pénurie constante sur le terrain, ce qui a réduit l'efficacité des opérations. En outre, la Commission soutient plusieurs programmes en cours gérés par les autorités grecques qui visent à combler les lacunes existantes en matière d'aide juridique, de soins médicaux et d'interprétation, à la fois sur les îles et sur le continent.

Le financement de l'UE en faveur de *Chypre* depuis 2014 a atteint presque 100 millions d'euros¹⁶, dont plus de 4 millions d'euros en aide d'urgence. Des experts des États membres sont également déployés, et la pression accrue à laquelle est soumise Chypre exige une augmentation de ces engagements. En coopération avec l'UE et afin de gérer efficacement les migrations, Chypre a développé un plan d'action complet dont la mise en œuvre est en cours avec le soutien financier et opérationnel de la Commission et des agences de l'UE.

La Commission continue de soutenir les activités qui pourraient engendrer une solidarité tangible en Méditerranée orientale également. Les demandes d'aide au moyen d'une relocalisation à partir de Chypre et de la Grèce exigent une réponse en temps utile de la part des États membres. La Commission continuera de soutenir ces efforts si nécessaire, y compris par une aide financière provenant du budget de l'Union qui pourra être mise à la disposition des États membres qui procèdent volontairement à des relocalisations¹⁷.

- **Route des Balkans occidentaux**

Depuis le début de la crise en 2015, l'UE a accordé plus de 141 millions d'euros aux Balkans occidentaux afin de les aider à faire face directement à la crise migratoire et des réfugiés¹⁸. Les agences de l'UE et les États membres ont également contribué à ce soutien par leur expertise, accordant une place importante à la transposition des règles et des normes européennes dans les politiques et les cadres juridiques nationaux en matière de migration. Il a été procédé au déploiement de 48 garde-frontières en Serbie et de 146 autres en Macédoine du Nord. Si cela a permis de renforcer les systèmes de gestion des frontières, d'asile et de migration, les capacités administratives nationales sont toujours limitées et peinent souvent à relever le défi que représentent de nouveaux flux migratoires.

création de sites spécifiques pour les mineurs non accompagnés et les soins de santé, a été confié aux autorités grecques.

¹⁵ Dont l'accès aux soins de santé et à l'éducation non formelle, la mise à disposition de zones de sécurité spécifiques pour les mineurs non accompagnés, ainsi que des formations destinées au personnel opérationnel.

¹⁶ Près de 40 millions d'euros au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» (par exemple à l'accueil) et près de 52 millions d'euros au titre du Fonds pour la sécurité intérieure afin de soutenir la politique des visas, le contrôle aux frontières et la coopération policière.

¹⁷ Les États membres de relocalisation pourraient percevoir une somme forfaitaire de 6 000 euros par demandeur, en application de l'article 18 modifié du règlement (UE) n° 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

¹⁸ En outre, depuis 2007, 216,1 millions d'euros ont été octroyés en vue d'aider les partenaires des Balkans occidentaux dans le domaine de la migration dans le cadre de l'aide financière régulière versée au titre de l'instrument d'aide de préadhésion.

La Bosnie-Herzégovine a enregistré une augmentation substantielle du nombre d'arrivées. Selon les estimations, plus de 45 000 réfugiés et migrants seraient entrés sur son territoire depuis janvier 2018. Cette situation a posé un sérieux problème, quelque 3 300 personnes étant actuellement hébergées dans des centres officiels. Depuis 2018, la Commission collabore avec les partenaires humanitaires et les autorités afin de répondre aux besoins fondamentaux des réfugiés et des migrants et d'aider le pays à renforcer ses capacités en matière de gestion des migrations, au moyen d'une enveloppe supplémentaire de 34 millions d'euros. Cette aide, dont jouissent plus de 3 500 bénéficiaires, vise les centres d'accueil temporaires et porte sur l'accès à la nourriture, les services de base et la protection des personnes les plus vulnérables.

Avec l'arrivée de l'hiver, les autorités de Bosnie-Herzégovine doivent trouver rapidement des structures d'hébergement appropriées pour les réfugiés et les migrants bloqués sur leur territoire. L'Union européenne est disposée à contribuer au financement de ces installations supplémentaires, pour autant qu'elles respectent les normes internationalement reconnues, et à soutenir les communautés locales les plus touchées.

- **Route de la Méditerranée centrale**

La Libye et les mécanismes de transit d'urgence

La situation de la **Libye** reste une source de préoccupation majeure. L'action de l'UE visant à protéger les déplacés internes, les réfugiés et les migrants libyens s'appuie sur les travaux du groupe de travail conjoint de l'Union africaine, de l'Union européenne et des Nations unies. Après que de violents conflits ont éclaté à Tripoli et aux alentours en avril 2019, le groupe de travail conjoint a contribué à accélérer l'évacuation des réfugiés et des migrants depuis les centres de rétention situés à proximité de la ligne de front et, lorsque cela était possible, à les aider à se mettre à l'abri hors de Libye.

Les combats à Tripoli et alentour ont fait des centaines de morts et de blessés parmi la population civile, et chassé plus de 150 000 personnes de leur foyer. Il n'a pas été possible d'instaurer un cessez-le-feu durable depuis lors, et la situation reste instable en dépit des mesures prises pour parvenir à un règlement politique.

Le conflit a eu un effet notable sur les migrants et les réfugiés, et notamment sur les quelque 3 300 personnes hébergées dans des centres de rétention situés dans les zones touchées. L'un de ces centres, installé à Tadjourah, a été victime de frappes aériennes, qui ont entraîné la mort de plus de 50 personnes. Une fois libérés, les 482 réfugiés et migrants toujours présents dans ce centre ont cherché refuge auprès de l'**installation du HCR pour le regroupement et le départ** à Tripoli. Vu l'augmentation des arrivées, cette installation a vu sa capacité d'accueil habituelle dépassée et n'a par conséquent pas été à même de procéder au transfert de très nombreuses personnes vulnérables depuis les centres de rétention.

Les programmes de coopération élargie de l'UE en Libye (dont le budget total s'élève à 467 millions d'euros) se poursuivent en dépit de la situation en matière de sécurité, et de nouveaux programmes ont été adoptés en juillet au titre du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique¹⁹. L'**aide apportée par l'UE aux personnes vulnérables** touchées par le conflit s'est accélérée. Elle comprend une aide d'urgence directe et des mesures de protection, telles qu'une assistance médicale ou une aide psychosociale, déployées notamment aux points de débarquement et aux centres de rétention en Libye lorsque ceux-ci sont accessibles. Près de 185 000 articles non alimentaires et produits d'hygiène ont été distribués en tant qu'aide

¹⁹ Ces programmes renforceront les actions menées actuellement en vue de protéger et d'aider les réfugiés et les migrants vulnérables, en particulier en Libye, d'améliorer les conditions de vie et la résilience des Libyens et de promouvoir les perspectives économiques ainsi que la migration et la mobilité de la main-d'œuvre dans les pays d'Afrique du Nord.

d'urgence aux réfugiés et aux migrants vulnérables, qui ont également bénéficié d'une assistance médicale. Fin septembre, une équipe de base de la mission d'assistance de l'UE pour une gestion intégrée des frontières en Libye, qui poursuivait ses activités depuis Tunis, a également pu revenir à Tripoli.

Les évacuations depuis la Libye ont constitué une aide vitale. Depuis septembre 2017, plus de 4 000 personnes ont été évacuées, dont 3 000 environ vers le *mécanisme de transit d'urgence* du HCR au Niger, qui est financé par l'UE. Les évacuations réalisées vers ce mécanisme ont par ailleurs été complétées par des évacuations directes vers l'Italie (808) et vers le centre de transit d'urgence en Roumanie (303). Jusqu'ici, 1 856 personnes, parmi celles évacuées vers le Niger, ont été réinstallées²⁰. L'installation nigérienne est à présent complétée par un nouveau mécanisme de transit d'urgence mis en place au Rwanda, qui a accepté jusqu'ici d'accueillir à tout moment 500 personnes au maximum. Près de 200 personnes ont été évacuées vers le Rwanda au cours des dernières semaines, et de nouvelles évacuations sont prévues pour les mois à venir. Un nouveau train de mesures d'aide de l'UE en faveur du mécanisme de transit d'urgence du Rwanda est en cours de finalisation.

Parallèlement, les autorités nigériennes ont revu à la baisse le plafond applicable aux opérations du mécanisme de transit d'urgence pour le ramener à son niveau précédent et pourraient donc ne plus être en mesure de procéder à de nouvelles évacuations d'ici à la fin de l'année. L'une des principales raisons de cette baisse est la lenteur des réinstallations. Il est donc particulièrement important que les États membres accroissent la portée et accélèrent le rythme des réinstallations au départ des mécanismes de transit d'urgence.

La coopération engagée par l'UE en ce qui concerne les *retours volontaires* constitue une autre mesure particulièrement importante. L'action menée conjointement depuis 2015 avec l'Organisation internationale pour les migrations a contribué de façon considérable au retour de plus de 49 000 migrants en provenance de Libye²¹ et permis à plus de 76 000 personnes faisant l'objet d'une décision de retour dans leur pays d'origine de bénéficier d'une aide à la réintégration après leur arrivée. Grâce à ce soutien, plus de 23 000 migrants ont également pu être secourus dans le désert nigérien.

Pour relever les défis actuels, le groupe de travail conjoint de l'Union africaine, de l'Union européenne et des Nations unies chargé de gérer la situation des migrants et des réfugiés en Libye s'est réuni au niveau politique en marge de l'Assemblée générale des Nations unies et a recensé un certain nombre de priorités communes aux fins des prochaines étapes²². Ces priorités consistent notamment à soutenir les personnes déplacées en Libye et les efforts déployés par l'Organisation internationale pour les migrations en vue de leur enregistrement, à élaborer de nouvelles options en matière d'évacuation et à maintenir la pression en vue de l'abandon du système actuel de rétention arbitraire. Elles comprennent également des mesures de réintégration renforcées et des actions de communication visant à empêcher les voyages périlleux.

²⁰ La Belgique, le Canada, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tous procédé à la réinstallation de personnes évacuées depuis la Libye et le mécanisme de transit d'urgence.

²¹ Au total, plus de 61 000 personnes en provenance de Libye, du Niger, du Mali, de Mauritanie et de Djibouti ont regagné volontairement leur pays.

²² Communiqué de presse conjoint disponible à l'adresse suivante: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68133/node/68133_fr.

Aide en faveur de l'Italie et de Malte

Depuis 2014, l'UE a octroyé à l'**Italie** près d'1 milliard d'euros en faveur de sa politique d'asile, de migration, de sécurité et de gestion des frontières²³. En juillet 2019, l'UE a alloué une aide d'urgence de 0,7 million d'euros au ministre italien de l'intérieur et au HCR en vue de l'évacuation humanitaire de quelque 450 personnes depuis la Libye et le Niger vers l'Italie. Parmi les exemples récents, on peut également citer un projet de 30 millions d'euros mis en œuvre dans cinq régions italiennes afin de remédier à l'exploitation des migrants dans le secteur de l'agriculture et de contribuer à leur intégration au sein du marché régulier du travail. Les agences et les États membres de l'UE ont également apporté leur expertise, avec au total 144 experts déployés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2019 et 180 experts déployés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile. Cette expertise demeure un élément essentiel de la contribution de l'UE à la gestion des migrations et à la capacité de réaction en Méditerranée centrale, et les États membres doivent maintenir le niveau de déploiement requis.

Le soutien financier octroyé à **Malte** a atteint 105 millions d'euros depuis 2014²⁴. La majeure partie du soutien apporté à Malte par l'UE visait à faciliter la relocalisation des migrants et des réfugiés débarqués, et l'Organisation internationale pour les migrations a accordé à Malte une aide d'urgence de 0,5 million d'euros en vue de la relocalisation de 500 personnes au maximum.

Accords temporaires en matière de débarquement

Le rapport sur les progrès accomplis, publié par la Commission en mars dernier, a mis en lumière la nécessité de dégager une solution provisoire plus structurée en ce qui concerne les débarquements faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage.

Les opérations de débarquement effectuées en Méditerranée centrale, y compris au moyen de navires appartenant à des ONG, ont clairement montré qu'il fallait trouver des solutions à l'échelle de l'Union européenne en vue d'une approche durable de la gestion des migrations fondée sur la solidarité, la responsabilité commune et le respect des droits fondamentaux. À la demande des États membres, la Commission a coordonné des exercices de relocalisation ad hoc tout au long de l'année²⁵. Cette coordination active, par la Commission, des actions faisant suite à des opérations de débarquement a contribué à faciliter ces opérations. Ces efforts s'appuyaient sur les efforts de solidarité déployés par les États membres d'accueil²⁶, qui ont participé à ces exercices sur une base volontaire, mais également sur l'aide fournie par les agences de l'UE, en particulier le Bureau européen d'appui en matière d'asile, sous la coordination de la Commission. Les fonds de l'UE ont également aidé les États membres dans le cadre des débarquements ad hoc et de la mise en place des procédures appropriées en vue du traitement et de la relocalisation des migrants.

Parallèlement, la Commission encourage et soutient activement l'élaboration d'accords temporaires en matière de débarquement, en attendant l'accord sur un système durable à long

²³ Fonds «Asile, migration et intégration» et fonds pour la sécurité intérieure, dont une aide d'urgence de 275 millions d'euros.

²⁴ Ce montant inclut une enveloppe de 21 millions d'euros au titre du fonds «Asile, migration et intégration» et une enveloppe de 84 millions d'euros au titre des programmes nationaux du fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020.

²⁵ À la date du 7 octobre, dans le cadre des 14 opérations de débarquement coordonnées par la Commission, les États membres participants se sont engagés à procéder à la répartition de 1 187 migrants, dont 368 ont déjà été relocalisés.

²⁶ Depuis 2018, la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Bulgarie et l'Espagne ont participé à au moins un exercice de relocalisation ad hoc. La Norvège a également participé

terme dans le cadre de la réforme du système d'asile européen. Sur la base des discussions entre les États membres, la présidence du Conseil a présenté en juin un document de travail relatif à des orientations sur des «accords temporaires concernant les débarquements». Plusieurs débats tenus à Helsinki et à Paris en juillet ont ouvert la voie à une rencontre ministérielle qui s'est déroulée à Malte le 23 septembre. Les ministres italien, français, maltais et allemand se sont réunis en présence de la présidence finlandaise et de la Commission et ont défini les contours d'une série d'accords prévisibles et structurels. Ceux-ci ont ensuite été examinés par tous les États membres lors du Conseil «Affaires intérieures» du 8 octobre, à l'occasion duquel la Commission a encouragé les États membres à être aussi nombreux que possible à souscrire à cet effort de solidarité. À la suite de discussions constructives entre les ministres, la Commission s'est engagée dans des discussions techniques avec les États membres participant à la relocalisation en vue de l'examen des pratiques existantes et des flux de travail appliqués aux exercices de relocalisation volontaire coordonnés par la Commission et soutenus par les agences de l'UE. La Commission reste déterminée à œuvrer avec les États membres à la définition d'une solution durable en ce qui concerne les débarquements faisant suite à des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée.

De tels accords temporaires montrent que les États membres sont désireux de s'engager dans une solidarité concrète et pourraient servir de modèles pour le traitement des flux migratoires dans d'autres parties de la Méditerranée.

- **Route de la Méditerranée occidentale**

L'aide consentie au Maroc

Le *Maroc* a fait face ces dernières années à une forte pression migratoire, à la fois en tant que pays de transit et en tant que pays de destination. Le soutien apporté par l'UE au titre de la coopération en matière de migration, qui vise à contribuer à la gestion de cette situation, s'élève à présent à 238 millions d'euros, en ce compris l'aide apportée par le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Cette aide, octroyée en étroite collaboration avec l'Espagne, a joué un rôle important dans la diminution du nombre d'arrivées par la Méditerranée occidentale, permettant de lutter contre la migration irrégulière, de démanteler des réseaux criminels et de venir en aide aux personnes vulnérables. L'aide de l'UE était axée sur le renforcement des capacités du Maroc en ce qui concerne la gestion des flux à l'intérieur et au départ de son territoire, par exemple au moyen de sa stratégie nationale en matière de migration et d'asile, qui s'accompagne d'une aide institutionnelle en vue de la gestion des migrations, du renforcement des capacités et de la gestion des frontières. Les migrants et les réfugiés vulnérables bénéficient d'une protection et d'un accès à une assistance juridique, l'accent étant mis en particulier sur les droits des mineurs non accompagnés. Des fonds ont aussi été octroyés en faveur du retour volontaire et de la réintégration. Le Maroc est également un partenaire important en ce qui concerne le développement de la migration légale. Il travaille sur des projets pilotes permettant de mettre en relation la formation d'une main-d'œuvre qualifiée au Maroc et les besoins du marché du travail dans les États membres. L'expérience tirée des programmes en cours contribuera à l'élaboration de nouveaux programmes dans le cadre de relations plus approfondies concernant les problèmes de migration à long terme.

Le 14^e Conseil d'association UE-Maroc qui s'est tenu en juin dernier a constitué une étape importante dans le processus de relance des relations entre le Maroc et l'UE. Il a notamment porté sur la mobilité et la migration, qui sont des aspects clés d'une future collaboration. En outre, l'amélioration du climat bilatéral a conduit à la reprise du dialogue sur la migration et la mobilité dans le cadre du partenariat pour la mobilité. Ce dialogue a été encouragé par plusieurs réunions à haut niveau tenues récemment et par des contacts entre les experts, tant à Bruxelles qu'au Maroc.

L'aide consentie à l'Espagne

L'*Espagne* est l'un des principaux bénéficiaires du fonds «Asile, migration et intégration» et du fonds pour la sécurité intérieure et a reçu 737 millions d'euros au total au cours de la période 2014-2020. Parmi les priorités de financement, on peut citer le renforcement du bureau d'asile et du système d'accueil, l'intégration des non-ressortissants, le déploiement de forces et d'équipements renforcés aux frontières et les retours. En outre, une aide d'urgence de plus de 42,2 millions d'euros a été accordée depuis 2018 afin de permettre aux autorités nationales de gérer le flux migratoire sur la côte méridionale, au moyen notamment de nouveaux centres d'enregistrement locaux, de renforcer la Guardia Civil et la police, ainsi que de venir en aide aux migrants dès leur arrivée. Par ailleurs, 240 experts ont été déployés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2019.

- **Lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière**

À moyen et à long termes, il est essentiel de collaborer avec les pays partenaires en ce qui concerne la résilience et la stabilité, ainsi que la création d'emplois et de perspectives, tant pour les migrants et les réfugiés que pour les communautés qui les accueillent.

En *Afrique du Nord*, les programmes avaient pour objectif le développement des infrastructures sociales et des perspectives économiques. Ainsi, par exemple, deux programmes de stabilisation des communautés mis en œuvre dans plus de 50 municipalités libyennes ont permis d'améliorer l'accès de plus d'1,7 million de personnes aux services de base et ont aidé 2 500 jeunes entrepreneurs au moyen de programmes de formation professionnelle. En Tunisie, l'UE a investi plus de 200 millions d'euros dans des programmes en faveur de la création d'emplois et du développement économique, permettant à plus de 60 000 jeunes de bénéficier de microcrédits en faveur du développement des petites entreprises. Le soutien apporté par l'UE depuis 2014 dans le cadre de la coopération bilatérale avec le Maroc s'élève à 1 milliard d'euros; il a permis d'encourager la création d'emplois et de soutenir l'environnement des entreprises²⁷.

Dans la *Corne de l'Afrique* et la *région du Sahel et du lac Tchad*, l'accent est mis sur la promotion des perspectives économiques et en matière d'emploi, ainsi que sur la résilience des communautés, la gouvernance et une gestion plus efficace de la migration. Le volet «région du Sahel et lac Tchad» accorde une attention particulière au trafic des migrants et à la sécurité. De nombreux programmes exécutés dans la Corne de l'Afrique ciblaient les importantes populations de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de la région. De nouveaux programmes ont été approuvés en mai 2019, dont une aide à la santé et à l'éducation au Soudan du Sud et une aide en faveur des communautés vulnérables et des populations déplacées au Soudan, en Éthiopie et dans la région des Grands Lacs.

Parmi les actions mises en œuvre en Asie, on peut citer un programme de 27 millions d'euros supplémentaires devant permettre à l'*Afghanistan* de créer des débouchés économiques dans les villes confrontées à un fort afflux de personnes déplacées.

Le *plan d'investissement extérieur* de l'UE octroiera des fonds supplémentaires en faveur des moyens de subsistance et des économies en Afrique subsaharienne et dans les pays du voisinage de l'UE, afin de contribuer également à la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière. À ce jour, plus de 4 milliards d'euros ont été approuvés au titre de ce plan (soit 1,54 milliard d'euros en faveur de 28 programmes de garantie et 2,6 milliards d'euros en faveur de 121 projets de financement mixte approuvés²⁸). Les garanties devraient

²⁷ Le Maroc est remonté dans le classement établi par la Banque mondiale dans son indice de la facilité de faire des affaires, passant de la 128^e place en 2010 à la 60^e place en 2018.

²⁸ Les *garanties* visent à mobiliser des fonds supplémentaires, notamment auprès du secteur privé, étant donné qu'elles limitent le risque encouru par les investisseurs privés et absorbent une partie des pertes potentielles

permettre de débloquer jusqu'à 17,5 milliards d'euros d'investissements dans des domaines tels que l'accès au financement pour les micro, petites et moyennes entreprises, l'énergie et la connectivité, les villes, l'agriculture et le numérique. Les projets de financement mixte qui ont été approuvés devraient permettre de débloquer près de 24 milliards d'euros, et le plan devrait atteindre son objectif initial, à savoir la mobilisation de 44 milliards d'euros d'investissements au total d'ici à 2020.

Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique

Depuis sa création en 2015, le fonds fiduciaire a encouragé les opérations d'évacuation visant à sauver des vies humaines. Il a amélioré la gestion des migrations et a contribué à la lutte contre les réseaux de passeurs et les causes profondes de la migration irrégulière dans 26 pays d'Afrique. Les fonds qu'il a octroyés s'élèvent à quelque 4,5 milliards d'euros au total, dont 4 milliards provenant de fonds de l'UE et 528 millions d'euros fournis par les États membres, la Suisse et la Norvège. Le fonds fiduciaire s'est révélé être un outil très souple, qui a permis de réagir rapidement à des besoins urgents, avec 210 programmes adoptés à ce jour.

Parmi les actions clés soutenues jusqu'ici par ce fonds, on peut citer, notamment:

- des mesures visant à aider les migrants à quitter la Libye, qui ont conduit à ce jour à quelque 49 000 retours volontaires assistés et à plus de 4 000 évacuations;
- le soutien des efforts déployés par la Libye, le Maroc et la Tunisie en matière de gestion des migrations afin de lutter contre la migration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants;
- la mise en œuvre, en Gambie, d'un programme comptant 25 000 bénéficiaires, axé sur des domaines tels que la cohésion sociale et l'emploi dans le secteur des énergies renouvelables, de l'écotourisme et de l'agriculture moderne;
- la mise en place, en Côte d'Ivoire, d'un programme, toujours en cours de discussion avec les autorités, devant contribuer à la modernisation du registre de l'état civil et à l'instauration d'un registre de l'état civil sécurisé;
- l'octroi d'une aide en faveur de la sécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique, qui a permis à plus de 300 000 personnes de conserver leur bétail, et d'un soutien à l'emploi, grâce auquel plus de 30 000 personnes ont pu développer leurs compétences professionnelles grâce à des actions de formation;
- la mise en œuvre, au Soudan du Sud, d'un programme permettant d'offrir un complément salarial à plus de 28 000 enseignants dans près de 2 500 écoles primaires, afin de les encourager à conserver leur poste et à être davantage présents, ce qui contribue à maintenir les enfants scolarisés.

Le fonds fiduciaire a donc été en mesure de répondre à de nombreux besoins essentiels. Les fonds octroyés dans le cadre de chacun des trois volets du programme (Afrique du Nord, Corne de l'Afrique et région du Sahel et lac Tchad) commenceront à être épuisés à la fin de cette année. Pour permettre la poursuite de ces programmes cruciaux, il sera par conséquent essentiel de réapprovisionner le fonds fiduciaire d'ici à 2020, y compris, nécessairement, grâce à des contributions des États membres. La Commission définira par conséquent des besoins précis en la matière.

des bailleurs de fonds et des investisseurs. Le *financement mixte* associe des subventions et d'autres sources de financement plus commerciales.

- **Efforts déployés par l'UE pour venir en aide aux réfugiés et aux migrants dans le monde entier**

L'aide aux réfugiés, aux migrants et aux personnes déplacées à l'intérieur des frontières est l'un des principaux résultats de l'action humanitaire et en faveur du développement déployée par l'UE dans le monde. Elle permet de venir en aide de façon immédiate aux personnes concernées, de faire preuve de solidarité avec les efforts déployés par les pays d'accueil et d'apporter davantage de stabilité aux mouvements migratoires. À l'instar des actions menées en Turquie, il existe de nombreux exemples de l'aide directe d'urgence apportée par l'UE aux réfugiés de par le monde.

La crise qui touche le *Venezuela* a conduit à des déplacements très importants, plus de 4 millions de personnes ayant quitté le pays à ce jour. L'UE a mobilisé près de 150 millions d'euros, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Dans la région, l'aide d'urgence a bénéficié à plus d'1,3 million de personnes. Un soutien supplémentaire a été consenti en faveur des capacités des pays d'accueil et du secteur de l'éducation. En octobre 2019 se tiendra à Bruxelles une conférence devant offrir à la communauté internationale l'occasion d'apporter un soutien supplémentaire aux pays de la région qui accueillent des réfugiés vénézuéliens²⁹.

La *Corne de l'Afrique* accueille un cinquième des réfugiés et des populations déplacées du monde et a bénéficié ces dernières années d'un soutien particulier de l'UE. Parmi les nouveaux projets déployés cette année figurent l'octroi d'une aide en faveur des réfugiés en Éthiopie, au Soudan et au Soudan du Sud, ainsi qu'une aide humanitaire directe de plus de 67 millions d'euros.

Le mois d'août 2019 a marqué le deuxième anniversaire de l'afflux massif de réfugiés *rohingyas* du Myanmar/de la Birmanie vers le Bangladesh. Les près d'un million de réfugiés rohingyas qui vivent au Bangladesh dépendent entièrement de l'aide internationale. Depuis 2017, l'UE a octroyé près de 140 millions d'euros dans le contexte de cette crise. Son soutien vise en particulier les besoins essentiels des réfugiés et de leurs communautés d'accueil, et l'approche suivie porte de plus en plus sur le développement et tient compte également des risques spécifiques de catastrophes naturelles.

4. LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS ET AMÉLIORATION DE LEUR RETOUR ET DE LEUR RÉADMISSION

- **Lutte contre le trafic de migrants**

La mise en œuvre du plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants et la série complémentaire de mesures opérationnelles adoptée par le Conseil en décembre 2018 continuent d'avoir une incidence sur le trafic de migrants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE³⁰.

Le *centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants* établi au sein d'Europol centralise désormais efficacement l'action en la matière. Sa mission principale consiste à aider la police et les autorités frontalières à coordonner des opérations transfrontières de lutte contre le trafic de migrants d'une extrême complexité. En juillet 2019, le centre a en outre été doté d'une task force conjointe de liaison sur le trafic de migrants et la traite des êtres humains, de sorte que les officiers de liaison des États membres de l'UE peuvent collaborer encore plus étroitement sur des enquêtes communes. Au cours des 9 premiers mois de 2019, le centre a soutenu 7 journées d'action commune, qui ont conduit à 474 arrestations, et a contribué à

²⁹ Cette conférence, organisée conjointement par l'UE, le HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) et l'Organisation internationale pour les migrations, se déroulera les 28 et 29 octobre prochains.

³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/06/migrant-smuggling-council-approves-a-set-of-measures-to-fight-smuggling-networks/>

75 affaires pénales prioritaires. Des programmes communs de formation sont, en outre, élaborés actuellement par l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs. Le 1^{er} octobre 2019 s'est tenue la deuxième réunion organisée entre les services de la Commission et les organisations de la société civile en vue d'examiner la mise en œuvre, sur le terrain, de la législation de l'UE concernant le trafic de migrants³¹.

Une étroite *coopération avec les pays tiers* demeure un élément capital pour prévenir le trafic de migrants. Les campagnes d'information et de sensibilisation, qui ont jusqu'ici bénéficié d'un budget supérieur à 27 000 000 EUR et dont un nouveau programme est en cours d'élaboration³², constituent un pas dans cette direction. Les communautés de la diaspora, telles que la diaspora sénégalaise, présentes dans plusieurs États membres de l'UE jouent un rôle en la matière³³. Un groupe de travail spécial a été mis sur pied pour se charger des campagnes d'information et de sensibilisation dans le cadre du Réseau européen des migrations. Au sein de ce groupe, les États membres, les institutions de l'UE, ainsi que des organisations internationales échangent des bonnes pratiques et assurent une coordination plus étroite.

Cette action est complétée par une coopération des services répressifs dans la lutte contre les réseaux de trafic de migrants par l'intermédiaire des *partenariats opérationnels communs*. Au Niger, le travail d'une équipe commune d'enquête réunissant les autorités nigériennes, françaises et espagnoles a donné lieu à ce jour à 202 poursuites judiciaires. Le Sénégal et la Guinée lanceront bientôt deux projets couvrant, et le trafic de migrants, et la traite des êtres humains. Au Sénégal, l'accent est mis sur la coopération entre ministères et agences. En Guinée, le projet portera également sur la gestion des frontières et les documents de voyage. Une autre mesure essentielle est la coopération engagée par l'UE avec l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Un programme régional, couvrant à la fois la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, a récemment été lancé dans le cadre du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique afin de contribuer au démantèlement des réseaux criminels opérant en Afrique du Nord.

La lutte contre le trafic de migrants constitue aussi un volet majeur du travail des *missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune*, telles que l'opération Sophia (EUNAVFOR Med) et la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya). La cellule de renseignement en matière criminelle intégrée à l'opération Sophia s'est avérée particulièrement utile en lançant une campagne de sensibilisation opérationnelle commune entre les agences de l'UE participantes et l'opération Sophia elle-même. S'il y a lieu de saluer l'extension supplémentaire du mandat de l'opération au 31 mars 2020, en revanche, la suspension temporaire du déploiement de ses moyens navals depuis mars 2019 a nui à la capacité de l'opération de remplir pleinement son mandat. EUBAM Libya travaille de concert avec le système judiciaire et des mécanismes de coordination libyens, en insistant sur la nécessité de prévoir des contrôles aux frontières du pays en vue de démanteler les réseaux criminels organisés, et notamment les réseaux de passeurs.

- **Retour et réadmission**

D'après les informations communiquées à Eurostat, 478 155 personnes en séjour irrégulier auraient reçu l'ordre de quitter le territoire de l'Union en 2018, au nombre desquelles 170 380

³¹ Dans le cadre du suivi à donner à l'évaluation du train de mesures relatives aux passeurs [SWD(2017) 120], la Commission s'est engagée à nouer le dialogue avec les acteurs concernés en vue de mettre en œuvre la législation, notamment en ce qui concerne la non-criminalisation de l'aide humanitaire apportée aux migrants.

³² L'appel à propositions peut être consulté à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/amif-2019-ag-call-04>.

³³ Belgique, Allemagne, Espagne, Grèce, Italie, Malte, Portugal.

ont effectivement été contraintes de retourner dans un pays tiers. Il en est résulté un taux de retour de 36 % pour 2018, en léger recul par rapport à 2017 (taux de retour de 37 %)³⁴.³⁵ Certains pays dont un grand nombre de ressortissants se voient communiquer une décision de retour³⁶ affichent des taux de retour particulièrement bas, tels que 1,7 % pour le Mali et 2,8 % pour la Guinée.

Davantage doit être fait en matière de retour et de réadmission

Les 23 ***accords et dispositifs de réadmission en vigueur***³⁷ (soutenus par des outils de gestion de dossiers financés par l'UE, des projets de renforcement des capacités en faveur des pays tiers et des échanges d'officiers de liaison) portent leurs fruits en améliorant le niveau de coopération et en rendant plus efficaces les flux opérationnels, des accords et dispositifs supplémentaires étant à l'étude dans le cadre du développement des relations avec les partenaires. Les résultats restent toutefois décevants pour ce qui est du nombre de personnes ayant fait l'objet d'un retour.

Des efforts supplémentaires doivent être consentis par les États membres et les pays tiers si l'on veut augmenter les retours. Pour commencer, il y a lieu d'adapter les ***systèmes de retour des États membres*** afin de faire en sorte que ceux qui reçoivent des décisions de retour aient des disponibilités pour un retour effectif. Au nombre des principales mesures figurent, d'une part, un suivi actif de la situation des ressortissants des pays tiers tout au long de la procédure de retour et du respect de l'obligation de retour, afin d'empêcher leur fuite et les mouvements secondaires et, d'autre part, le renforcement de l'aide aux ressortissants des pays tiers coopératifs disposés à rentrer volontairement. Il importe aussi de mener à bien les négociations sur la refonte de la directive «retour»,³⁸ qui ont progressé, et le Conseil a adopté une orientation générale partielle le 7 juin 2019. Le Parlement européen n'a pas adopté de position sur ce dossier au cours de son mandat 2014-2019. Toutefois, dans l'attente de l'approbation de cette refonte, les États membres pourraient peut-être déjà renforcer leur bilan en matière de retour et de réadmission en donnant suite au plan d'action renouvelé en matière de retour présenté par la Commission en 2017³⁹.

Les États membres devraient alors utiliser pleinement les instruments de réadmission et tous les outils mis en place. La Commission continuera d'aider les États membres à ***mettre en œuvre les accords de retour*** et à mener des négociations pour d'autres instruments, à chaque fois qu'une action réalisée au niveau de l'UE apporte une valeur ajoutée au processus.

La négociation et la mise en œuvre des accords de réadmission s'appuient sur un message fort et cohérent selon lequel l'UE et ses États membres escomptent la coopération du pays tiers concerné. Cela peut passer par le recours à plus de ***moyens de grande ampleur pour mettre en place les mesures adoptées***. À cet égard, le code des visas de l'Union révisé, qui entrera en

³⁴ Le nombre de retours vers les Balkans occidentaux, qui affichent généralement de très bons taux de retour, a diminué par rapport au nombre total de retours. Si l'on fait exception des Balkans occidentaux, le taux de retour a augmenté, passant de 29 % en 2017 à 32 % en 2018.

³⁵ Les taux de retour moyens varient sensiblement d'un État membre à l'autre. Cette variation ne montre pas nécessairement l'efficacité des systèmes de retour, mais peut aussi être due à la différence des approches en matière de collecte et de traitement des données. Outre les facteurs internes, le dosage migratoire peut avoir une forte influence, compte tenu des divers niveaux de coopération, notamment en ce qui concerne les retours et les réadmissions, observés entre les pays tiers d'origine.

³⁶ Les pays tiers qui comptent le plus grand nombre de ressortissants (plus de 10 000 par an) s'étant vu communiquer une décision de retour sont, dans une large mesure, restés les mêmes en 2018: le Maroc, l'Ukraine, l'Albanie, l'Afghanistan, l'Algérie, l'Iraq, le Pakistan, la Guinée, le Mali, la Tunisie, l'Inde et le Nigeria.

³⁷ Les négociations d'un 24^e accord, cette fois avec la Biélorussie, ont à présent abouti, mais la signature reste à venir.

³⁸ COM(2018) 634 final.

³⁹ COM(2017) 200 final.

vigueur en février 2020, sera un outil supplémentaire de taille, dès lors qu'il offrira à l'UE la possibilité d'adopter des mesures restrictives en matière de visas à l'égard des pays tiers qui ne coopèrent pas suffisamment sur la question de la réadmission. Il convient de rechercher des incitations et des leviers supplémentaires également dans d'autres domaines d'action, au cas par cas.

Il sera en outre capital que le mandat étendu de l'*Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes* soit pleinement opérationnel dans le domaine du retour⁴⁰. Outre le renforcement sensible de l'Agence, la consolidation de ses capacités en matière de retour permettant d'accroître le soutien aux activités des États membres, avec une réserve de contrôleurs, d'agents d'escorte et de spécialistes des questions de retour, devrait contribuer à rendre la politique de l'UE en matière de retour plus efficace dans les années à venir. Ce sera aussi l'un des rôles du nouveau réseau européen d'officiers de liaison «Immigration».⁴¹

5. RENFORCEMENT DE LA GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Depuis 2016, la Commission, avec le concours de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des États membres, a continué d'œuvrer à l'application du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en vue de procéder à la *gestion européenne intégrée des frontières* en tant que responsabilité commune à l'Agence et aux autorités nationales. Un aspect important a été l'action menée par la nouvelle agence pour s'assurer que les normes de l'Union en matière de gestion des frontières sont garanties à toutes les frontières extérieures, y compris par la création d'un mécanisme de traitement des plaintes géré par un officier aux droits fondamentaux indépendant.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est actuellement au cœur des travaux de l'UE destinés à aider les États membres à protéger les frontières extérieures. Concrètement, une *réserve de réaction rapide* composée de 1 500 garde-frontières et d'autres membres du personnel compétents a été constituée parallèlement à un parc d'équipements de réaction rapide en vue d'un déploiement en cas d'urgence aux frontières extérieures de n'importe quel État membre. L'Agence a aussi continué à apporter une aide opérationnelle aux États membres le long des principales routes migratoires, aux frontières extérieures tant maritimes que terrestres, y compris en ce qui concerne le retour. Le déploiement total à la mi-octobre 2019 comprenait près de 1 400 garde-frontières et autres experts, ainsi que des équipements.⁴² En outre, depuis 2016, l'Agence a aussi recours à des observations depuis l'espace par l'intermédiaire du programme Copernicus, à l'appui de la surveillance des frontières de l'UE.

L'Agence est en outre chargée d'effectuer chaque année des *évaluations de vulnérabilité* en vue de déterminer si les États membres ont les capacités pour faire face aux menaces et défis aux frontières extérieures et s'ils y sont disposés. Cela passe notamment par une évaluation des équipements, des infrastructures, du budget et des ressources financières des États membres ainsi que de leurs plans d'urgence pour faire face à d'éventuelles crises aux frontières extérieures. L'Agence émet des recommandations concernant les capacités des États membres en matière de contrôles aux frontières. À cette fin, l'Agence a effectué des

⁴⁰ Le mandat autorise l'Agence à aider les États membres à tous les stades du processus de retour, y compris par exemple en recensant les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union, en se procurant des documents de voyage valides auprès des pays tiers et en fournissant un appui au départ volontaire et à la réintégration dans le pays d'origine.

⁴¹ Règlement (UE) 2019/1240 entré en vigueur le 24 août 2019. Il établit un mécanisme de coordination au niveau de l'UE par l'intermédiaire d'un comité directeur et d'une plateforme d'échange d'informations. Il prévoit aussi la possibilité d'actions communes et d'activités de renforcement des capacités, à financer au moyen de fonds de l'UE.

⁴² Patrouilleurs de haute mer, 18 navires/bateaux de patrouille côtière, 5 aéronefs; 4 hélicoptères, 103 voitures de patrouille, 14 bureaux mobiles et d'autres équipements légers.

évaluations de ce genre pour l'ensemble des États membres en trois cycles annuels, en 2017, 2018 et 2019, et a recommandé des mesures concrètes pour remédier aux vulnérabilités décelées dans 131 cas au total, demandant aux États membres concernés de prendre des mesures appropriées, notamment en augmentant leurs capacités respectives ou en adaptant le déploiement des ressources humaines et des équipements, ainsi que leur utilisation, afin d'atténuer ces vulnérabilités. L'Agence suit de près la mise en œuvre de ces recommandations.

Un autre aspect crucial du règlement de 2016 a consisté à permettre le traitement des *données à caractère personnel* recueillies par l'Agence à des fins d'analyse des risques et de transmission aux agences et États membres de l'UE⁴³. Enfin, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a également apporté son soutien à des pays tiers et contribué à l'orientation de ressortissants de pays tiers ayant besoin d'une protection internationale, tout en garantissant la sécurité intérieure de l'UE.

La Commission a négocié des *accords sur le statut* avec cinq pays des Balkans occidentaux, afin de permettre le déploiement d'agents dotés de pouvoirs exécutifs sur leur territoire. L'accord avec l'Albanie est entré en vigueur le 1^{er} mai 2019 et des équipes de garde-frontières ont été rapidement déployées à la frontière entre l'Albanie et la Grèce. L'accord signé le 7 octobre avec le Monténégro est à présent soumis à l'approbation du Parlement européen. D'autres accords, cette fois avec la Macédoine du Nord (en juillet 2018), la Serbie (en septembre 2018) et la Bosnie-Herzégovine (en janvier 2019), ont été paraphés et sont en instance de signature.

En mars 2019, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord sur un *corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et parfaitement équipé*, le nouveau règlement devant entrer en vigueur début décembre 2019. La constitution d'un corps permanent de *10 000 agents opérationnels dotés de pouvoirs exécutifs* et le développement au sein de l'Agence de son propre parc d'équipements constitueront à cet égard de nouveaux éléments opérationnels de premier plan. Les difficultés rencontrées en tout temps par les États membres pour apporter une réponse suffisante aux demandes de l'Agence en ce qui concerne la mise à disposition d'experts pour des opérations essentielles aux frontières, y compris en Grèce, en Espagne et en Bulgarie, ont également mis en avant la valeur de la nouvelle législation. Le manque récurrent d'engagements suffisants de la part des États membres a conduit à un redéploiement interne de ressources humaines et d'équipements techniques par les États membres d'accueil, financé par l'Agence. Ces mesures peuvent compenser temporairement les lacunes actuelles, mais elles ne sont pas conformes à la responsabilité conjointe des autorités compétentes de l'ensemble des États membres et de l'Agence à l'égard d'une protection effective des frontières extérieures.

L'Agence disposera également d'un mandat renforcé concernant *les retours* et coopérera plus étroitement avec les pays tiers, y compris ceux situés au-delà du voisinage immédiat de l'UE. Ce renforcement lui conférera un degré d'ambition à la mesure des défis communs auxquels l'Europe est confrontée dans la gestion des migrations et de ses frontières extérieures.

Un certain nombre d'*outils renforcés de contrôle aux frontières* voient leur élaboration progresser à la suite de l'adoption de règles en matière d'interopérabilité des systèmes d'information et des principaux nouveaux systèmes d'information⁴⁴. Cela permettra de combler les lacunes et les angles morts en matière d'informations, en contribuant à détecter les identités multiples et à lutter contre la fraude à l'identité. La Commission soutient les États membres dans la mise en œuvre, en veillant à ce que les systèmes d'information de l'UE pour

⁴³ Les données à caractère personnel sont rendues anonymes dans les produits d'analyse finale des risques.

⁴⁴ Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du 20 mai 2019. Les principaux nouveaux systèmes sont le système d'entrée/de sortie (EES) de l'UE et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Tout aussi essentielles sont les mesures visant à renforcer le système d'information Schengen et à étendre aux ressortissants de pays tiers le système européen d'information sur les casiers judiciaires.

la sécurité, les frontières et la gestion des migrations soient pleinement interoperables d'ici la fin de 2020. La conclusion rapide, par le Parlement européen et le Conseil, de toute la législation liée sera essentielle à la mise en place d'un système efficace comblant les lacunes en matière d'informations et garantissant le meilleur usage de ces outils cruciaux. Cela englobe les négociations en cours sur la révision du système d'information sur les visas, Eurodac et les modifications y afférentes opérées sur le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages.

6. CADRE JURIDIQUE, RÉINSTALLATION, VISAS ET VOIES D'ENTRÉE LÉGALES

L'un des enseignements majeurs de la crise de 2015 a été la nécessité de *réformer le régime d'asile européen commun*, en particulier celle de dégager une meilleure façon d'imputer la responsabilité des demandes d'asile à l'État membre de première entrée dans une situation d'arrivées massives. Les discussions autour de la réforme de Dublin, proposée en 2016 aux côtés de six autres propositions⁴⁵ visant à remanier la législation en matière d'asile, ont permis d'examiner les différentes manières dont les États membres pouvaient afficher leur solidarité en cas de besoin. De réels progrès ont été enregistrés sur la voie d'un accord préliminaire sur cinq des sept propositions. Toutefois, une majorité d'États membres ont insisté sur une approche globale, ce qui nécessite de se mettre d'accord sur la voie à suivre en ce qui concerne des éléments essentiels du règlement de Dublin et du règlement sur les procédures d'asile. Le Parlement européen a adopté un ensemble complet de mandats.

La *réinstallation* est une alternative sûre et légale aux dangereux périple entrepris clandestinement par les réfugiés, ainsi qu'une manifestation de la solidarité européenne envers les pays tiers qui accueillent un grand nombre de personnes fuyant la guerre ou les persécutions. En attendant l'adoption de la proposition de cadre de l'Union pour la réinstallation, des régimes temporaires sont en place. Depuis 2015, près de 63 000 réfugiés ont bénéficié d'une réinstallation. Dans le cadre de l'actuel programme de réinstallation de l'UE, 20 États membres se sont engagés à fournir plus de 50 000 places à ceux qui en ont le plus besoin. Au 7 octobre 2019, 39 000 réinstallations (soit 78 % du total des engagements) avaient eu lieu. Les États membres doivent maintenir cette dynamique et veiller à ce que les engagements restants soient respectés avant l'arrivée à échéance du régime actuel, à la fin de l'année. Les États membres ont répondu à l'appel de la Commission à poursuivre les réinstallations en 2020, en promettant déjà quelque 30 000 places de réinstallation cette année-là. Cette réaction confirme la volonté constante des États membres d'utiliser la réinstallation comme une voie d'entrée sûre et légale dans l'UE.

Les trois pays d'où les départs vers l'Europe en vue d'une réinstallation sont les plus nombreux restent la Turquie, le Liban et la Jordanie; les efforts se concentrent également sur les pays de la route de la Méditerranée centrale, notamment l'Égypte, le Niger, la Libye et le Tchad. Les réinstallations dans le cadre des mécanismes de transit d'urgence au Niger et au Rwanda devraient revêtir une priorité particulière.

Le *code des visas*, dans sa version révisée, vient s'ajouter à la réforme des règles sur les visas Schengen, que la Commission a engagée en mars 2018, et faciliter le processus de délivrance

⁴⁵ Les propositions portent sur la révision 1) du règlement de Dublin (définissant l'État membre responsable d'un demandeur d'asile), 2) du règlement Eurodac (élargissant le champ d'application de la base de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile), 3) du règlement relatif à l'Agence de l'UE pour l'asile (agence apportant un soutien opérationnel aux États membres), 4) du règlement sur les procédures d'asile (remplaçant la directive actuelle et simplifiant les règles), 5) du règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (fixant les critères d'obtention du statut de réfugié), 6) de la directive relative aux conditions d'accueil (garantissant des normes minimales pour l'accueil de demandeurs d'asile) et 7) du règlement établissant un cadre pour la réinstallation (un nouvel instrument établissant une voie d'entrée légale pour les personnes ayant besoin d'une protection).

de visas pour les voyageurs de bonne foi ou les séjours de courte durée, tout en renforçant les normes de sécurité et en réduisant la migration irrégulière. Un accord rapide entre le Parlement européen et le Conseil sur la proposition de la Commission visant à moderniser le système d'information sur les visas⁴⁶ viendrait compléter ces mesures.

La politique et les instruments en matière de *migration légale*, en particulier pour attirer les talents de pays tiers, ont connu des évolutions importantes au cours de ces dernières années. Leur incidence est bien réelle. Ainsi, la réforme de 2016 des règles en matière d'immigration pour les étudiants, les chercheurs, les stagiaires et les volontaires a contribué à faire passer le nombre de ressortissants de pays tiers se rendant dans un pays de l'UE pour y étudier d'un peu moins de 200 000 en 2011 à 320 000 en 2018⁴⁷. Malheureusement, les négociations sur la réforme proposée visant à rendre la carte bleue européenne plus intéressante et à renforcer la compétitivité de l'UE sont au point mort. Parallèlement, l'ensemble du cadre de l'UE en matière de migration légale a fait l'objet d'une appréciation sous la forme d'une évaluation complète («bilan de qualité»)⁴⁸. Les résultats alimenteront la réflexion en cours sur les prochaines actions à entreprendre.

Parallèlement, des progrès concrets ont été réalisés dans ce domaine grâce à la mise sur pied de *projets pilotes dans le domaine de la migration légale*, élaborés par les États membres en collaboration avec les principaux pays partenaires d'origine et de transit, et avec le soutien de la Commission. Ces projets visent à rapprocher les nouvelles compétences pour les ressortissants de pays tiers des besoins du marché du travail au sein de l'UE. Cinq projets pilotes sur la migration légale sont actuellement mis en œuvre avec des fonds de l'UE, le but étant la mise en place de programmes de mobilité circulaire et à long terme pour les jeunes diplômés et les travailleurs issus de pays partenaires choisis (Égypte, Maroc, Nigeria et Tunisie). Ces projets peuvent non seulement apporter des avantages directs aux pays tiers et aux migrants eux-mêmes, mais également inciter davantage les pays partenaires à participer à une gestion efficace des migrations. Aussi la Commission continue-t-elle d'encourager les États membres à poursuivre le développement de projets pilotes, en élargissant leur portée géographique au-delà de l'Afrique du Nord (la principale cible jusqu'à présent).

La Commission a considérablement renforcé son soutien aux États membres et à l'ensemble des parties prenantes concernées dans le domaine de l'*intégration*, au moyen de mesures de financement, de coordination des politiques et de promotion des échanges d'expériences et de pratiques. Depuis le lancement du plan d'action sur l'intégration en 2016, un grand nombre d'actions ont été mises en place dans différents domaines: l'éducation, l'intégration sur le marché du travail, la facilitation, un accès plus aisé aux services de base et la promotion de la participation. Dans le domaine de l'intégration sur le marché du travail, la Commission a mis au point un outil de profilage des compétences des ressortissants de pays tiers⁴⁹, et a travaillé étroitement avec les partenaires sociaux et économiques pour mettre en œuvre le *partenariat européen pour l'intégration*, afin d'améliorer l'intégration des réfugiés sur le marché du

⁴⁶ La base de données contenant des informations sur les demandes de visa et les décisions y afférentes sera renforcée au moyen de vérifications plus approfondies des antécédents des demandeurs de visas et par des mesures visant à combler les lacunes en matière d'information grâce à un meilleur échange de données. Les négociations relatives au système d'information sur les visas ont bien progressé, les trilogues devant débiter prochainement.

⁴⁷ Premiers permis délivrés à des fins d'étude par les États membres couverts par la précédente directive relative aux étudiants et par la directive actuelle relative aux étudiants et aux chercheurs, donc sans le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

⁴⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

travail⁵⁰, plusieurs actions et initiatives ayant été lancées dans de nombreux États membres, ainsi qu'avec le secteur privé au moyen de l'initiative «Employeurs unis pour l'intégration»⁵¹.

La Commission a également renforcé son soutien aux *collectivités locales et régionales*, qui sont en première ligne de l'intégration des migrants dans nos communautés. Huit grands réseaux de villes et de régions ont récemment été lancés pour travailler sur l'intégration. La Commission a également uni ses forces à celles du Comité des régions, qui a lancé l'initiative «Les villes et les régions pour l'intégration des migrants», une plateforme permettant aux maires et aux dirigeants régionaux européens d'échanger des exemples positifs. Elle a également renforcé son soutien aux États membres par l'intermédiaire du Réseau européen d'intégration en lançant trois projets d'assistance mutuelle, afin d'encourager le soutien mutuel entre les États membres en vue de la mise en place d'une nouvelle politique ou d'un nouveau programme d'intégration.

7. CONCLUSION

Dans le présent rapport ont été décrits les efforts que l'Union fournit en continu pour relever le défi que représente la migration depuis le début de la crise en 2015. Non seulement l'UE a été en mesure de gérer les flux, de réduire les arrivées et de sauver des vies, mais son approche globale a également permis de mettre en place de nouveaux outils et d'apporter la preuve de sa volonté de faire montre de solidarité et de responsabilité, tout en apportant un appui concret sur le terrain. L'UE continue d'apporter une protection aux migrants et aux réfugiés, d'aider les États membres soumis aux pressions les plus fortes, d'ériger une frontière extérieure solide, et de travailler de manière approfondie avec ses partenaires dans le monde entier. Tout ce travail a rendu les fondements de la politique migratoire de l'UE bien plus solides que ce qu'ils n'étaient au moment de l'éclatement de la crise en 2015.

L'UE a apporté une valeur ajoutée indispensable aux efforts fournis pour relever le défi de la migration. Le *soutien opérationnel* fourni aux États membres, en particulier par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et Europol, est une composante essentielle de la sécurité des frontières et de la politique des retours, de la gestion des migrations et de l'asile, ainsi que de la lutte contre le trafic de migrants. Il s'agit d'une forme tangible de solidarité qui associe les efforts européens et les efforts nationaux et renforce la confiance. Il est donc essentiel que les États membres n'autorisent pas une réduction du nombre d'experts associés aux travaux des agences.

Le *financement* est l'un des principaux instruments permettant de mettre en œuvre non seulement les politiques de l'UE, mais aussi la solidarité de l'Union. C'est ce qui ressort également des propositions de la Commission relatives au prochain cadre financier pluriannuel. Il est proposé de presque tripler les fonds consacrés à la migration et à la gestion des frontières au sein de l'UE, et de mettre sur pied un nouvel instrument combiné de financement extérieur, qui cible un dixième des dépenses consacrées à la migration, et inclurait aussi une réserve souple à mobiliser en cas de nouveaux besoins. Il sera primordial que l'UE maintienne un niveau de financement suffisant, tant pour répondre aux impératifs humanitaires immédiats que pour mettre en place une infrastructure de migration solide dans le long terme. Durant la phase de transition entre une période de financement pluriannuelle et une autre, la continuité de la mise en œuvre sur le terrain sera également cruciale pour que les progrès accomplis à ce jour ne soient pas anéantis, notamment dans le cadre des programmes

⁵⁰ Le partenariat a été signé en décembre 2017 entre la Commission et les partenaires sociaux et économiques afin de collaborer étroitement à la promotion de l'intégration des réfugiés sur le marché du travail. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_fr.pdf

⁵¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en

fondamentaux relevant des fonds fiduciaires. La reconstitution du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique en 2020 sera dès lors essentielle.

Or, dans le même temps, des personnes continuent de perdre la vie en mer, et les solutions ad hoc ne sont manifestement pas viables. Le risque d'un regain de la pression migratoire demeure, en raison, d'une part, de l'instabilité à court terme et, d'autre part, de tendances à plus long terme, liées notamment à la démographie et au changement climatique. La recherche de voies d'entrée légales et d'une intégration adéquates demeure un défi. Les retours, la réadmission et la réintégration des personnes qui n'ont pas besoin de protection exigent également la poursuite des travaux. Il est donc plus important que jamais de parvenir à mettre en place un système à long terme et durable à l'échelle de l'UE afin de mieux gérer la migration, sous tous ses aspects. À cette fin, il convient de faire progresser les travaux menés à ce jour sur les plans du soutien opérationnel et financier, de l'achèvement et de la mise en œuvre du cadre législatif et de l'approfondissement des partenariats avec les pays tiers. La voie à suivre, notamment en ce qui concerne la réforme législative, doit être fondée sur une plus grande solidarité et une volonté accrue, affichée par tous, de parvenir à un compromis.

S'il est essentiel que les *dispositions temporaires concernant les débarquements* soient mises en application avec le soutien d'une masse critique d'États membres, il convient également d'accélérer la mise en place d'un *cadre juridique* de l'UE complet et durable en matière de migration et d'asile. En dépit des progrès accomplis, la réforme globale du régime d'asile européen commun est toujours en cours. Une approche commune pour garantir un régime d'asile juste et durable sera nécessaire pour faire en sorte que l'UE puisse réagir aux demandes futures d'une manière efficace et respectueuse de nos valeurs.

La migration a érigé en priorité la nécessité pour l'UE d'entretenir des relations avec ses partenaires, cette thématique ayant gagné en importance auprès des citoyens de l'Union. Il convient maintenant d'en assurer la pleine intégration dans l'approfondissement des *partenariats avec les pays tiers*, afin qu'elle devienne une composante à part entière de relations durables, à même d'inclure des domaines tels que la migration légale, la lutte contre le trafic de migrants et la réadmission.

En outre, un système de *Schengen* fonctionnant correctement est essentiel pour l'UE et son économie. Nous devons poursuivre nos efforts visant à renforcer le système et à instaurer un climat de confiance afin de pouvoir revenir à un espace Schengen sans frontières intérieures.

Au cours des quatre dernières années, les politiques mises en œuvre ont montré que l'UE était capable de faire face à des circonstances imprévues, de trouver des solutions communes et d'œuvrer de manière concertée à l'obtention de résultats concrets. Mais la tâche est loin d'être terminée. La situation reste fragile, comme en témoignent la récente augmentation des arrivées par la Méditerranée orientale et la reprise des hostilités armées dans le nord-est de la Syrie, qui risquent de compromettre encore davantage la stabilité de l'ensemble de la région. L'autosatisfaction n'est dès lors pas de mise. Cependant, les fondements adéquats ont été posés pour pouvoir mener à bien les travaux visant à mettre en place un régime européen solide et efficace en matière de migration et d'asile, respectant la solidarité et la responsabilité et produisant des résultats tangibles.