



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2011
COM(2011) 291 final

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

Rapport annuel sur l'immigration et asile (2010)

{SEC(2011) 620 final}

I. INTRODUCTION

L'élaboration d'une politique européenne en matière de migrations qui soit globale, orientée vers l'avenir et fondée sur la solidarité et la responsabilité est un objectif politique fondamental de l'Union Européenne¹.

Le 4 mai, la Commission a présenté une communication sur les migrations², dont l'objectif était d'inscrire les propositions politiques récentes et futures dans un cadre tenant compte de tous les aspects pertinents et permettant à l'Union européenne et à ses États membres de gérer l'asile, les migrations et la mobilité des ressortissants de pays tiers de façon globale et cohérente.

Le présent rapport annuel fait suite à la demande formulée par le Conseil européen lors de l'adoption du Pacte de 2008 sur l'immigration et l'asile³. Il couvre les avancées réalisées dans la mise en œuvre du Pacte en 2010 et les progrès enregistrés vers la réalisation des priorités pertinentes du programme de Stockholm adopté en 2009⁴, au niveau de l'Union européenne comme au niveau national. Ce rapport a été élaboré sur la base des contributions des États membres et d'autres informations, en particulier des rapports des points de contact nationaux (PCN) du réseau européen des migrations (REM).

Le présent rapport résume et évalue les évolutions enregistrées à l'échelon de l'UE et des États membres⁵ et propose des recommandations pour l'avenir.

II. ENTRER ET RESIDER DANS L'UE

Les citoyens arrivent en Europe par divers moyens et à différentes fins. La voie empruntée par un ressortissant de pays tiers afin d'entrer dans l'UE influera directement sur les droits qui lui seront conférés, notamment en ce qui concerne l'accès au marché du travail. Cependant, quel que soit leur statut particulier, les migrants qui résident légalement dans l'UE ont besoin d'être intégrée à leur société d'accueil, ce qui représente une responsabilité conjointe du migrant et de la société dans laquelle il s'est installé.

1. Migrations légales - garantir une porte d'entrée légale dans l'UE

1.1 Défis démographiques et pénuries de main-d'œuvre

La **population de l'Union européenne**, soit près de 501 millions d'habitants en 2010, devrait atteindre les 520,7 millions en 2035, puis retomber à 505,7 millions en 2060. Si en 2010, l'Union comptait 3,5 *personnes en âge de travailler* (20-64 ans) pour une personne de 65 ans ou plus, ce ratio devrait être de 1,7 contre 1 en 2060⁶.

La migration est le *principal moteur de l'évolution démographique* de l'UE. En 2009, l'immigration nette vers l'UE a atteint les 857 000 personnes, soit 63 % de la croissance démographique totale.

¹ Programme de Stockholm, 2 décembre 2009, Conseil de l'Union européenne **17024/09**.

² COM(2011) 248/3.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st13/st13440.fr08.pdf>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FR:PDF>

⁵ De plus amples détails sont disponibles dans un document de travail des services de la Commission.

⁶ Toutes les données proviennent d'Eurostat, sauf mention du contraire.

Au 1^{er} janvier 2003, le *nombre de ressortissants de pays tiers* au sein de l'EU-25 était de 16,2 millions, soit 3,6 % de la population. En 2010, une ventilation de la population par nationalité dans l'EU-27 a montré que 20,1 millions de personnes étaient citoyennes d'un pays tiers (soit 4 % de la population totale).

Les *principaux groupes* de ressortissants de pays tiers dans l'UE sont les Turcs, les Marocains et les Albanais.

En 2009, plus de 770 000 personnes ont acquis la *citoyenneté* d'un État membre de l'UE, ce qui représente une hausse de 9 % par rapport à la moyenne enregistrée entre 2004 et 2008.

Deux millions de premiers *titres de séjour* ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers dans l'UE en 2009, c'est-à-dire 8 % de moins que l'année précédente. Le nombre de titres délivrés pour des activités rémunérées a diminué de 28 %, reflétant les effets de la crise économique. Ce type de permis a représenté 24 % du total des titres délivrés en 2009, contre 27 % d'autorisations pour raisons familiales, 22 % pour suivre des études et 27 % pour diverses autres raisons (protection, séjour sans droit de travail, etc.).

Cette tendance se reflète également dans le flux des *transferts de fonds* (flux extra-UE) des travailleurs, qui ont diminué de 4 % en 2009 par rapport à 2008⁷.

Les chiffres susmentionnés montrent que l'UE rencontre actuellement un problème structurel concernant son développement démographique. En dépit d'un taux de chômage de près de 10 %, qui laisse plus de 23 millions de personnes sans emploi, de nombreuses pénuries de compétences sont signalées. L'examen annuel de la croissance de 2010⁸ indique que la demande de main-d'œuvre a continué à augmenter et que, malgré ces niveaux de chômage élevés, certains employeurs ne parviennent pas à trouver des personnes présentant les compétences requises pour remplir leurs postes vacants. Afin de soutenir la relance économique et de maintenir les systèmes de sécurité sociale de l'Europe, l'UE a besoin de toute urgence de traiter les inadéquations entre l'offre de compétences et la demande du marché du travail. Cette nécessité est soulignée dans la stratégie Europe 2020, notamment dans les lignes directrices pour l'emploi et la communication phare «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois». Dans la stratégie Europe 2020, l'UE s'est engagée à atteindre un taux d'emploi de 75 % d'ici 2020, ainsi qu'à mieux faire correspondre les compétences obtenues grâce à l'éducation et la formation, d'une part, et les besoins réels du marché du travail d'autre part.

La réponse politique initiale des États membres à ce problème de compétences consiste essentiellement à améliorer l'employabilité de leur force de travail *nationale*, en améliorant l'éducation et la formation, en augmentant le taux d'emploi des femmes, des travailleurs seniors, des ressortissants nationaux issus de l'immigration et des ressortissants de pays tiers jouissant déjà du statut de résident légal, ainsi qu'en appliquant le principe de préférence pour les citoyens de l'Union. Néanmoins, étant donné tant la gravité de l'inadéquation entre les compétences et les marchés du travail européens que les évolutions démographiques irréversibles⁹, une politique d'immigration légale et d'intégration bien organisée, en

⁷ Eurostat, Statistiques en bref 40/2010.

⁸ Rapport sur la croissance, MEMO/11/11, p. 3.

⁹ Eurostat, Statistiques en bref 72/2008 «Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies» («Le vieillissement caractérise les perspectives démographiques des sociétés européennes»).

adéquation avec le programme de Stockholm et soutenue par les instruments juridiques de l'UE mentionnés plus bas, doit jouer un rôle central en garantissant la compétitivité à long terme de l'Union et, enfin, l'avenir de son modèle social. Il s'agit également d'une des principales conclusions de l'étude de REM intitulée «*Satisfying labour demand through migration*»¹⁰, qui sera publiée parallèlement à la présente communication.

La contribution des immigrants aux économies de l'UE a été considérable. Entre 2000 et 2005, **les ressortissants de pays tiers ayant immigré dans l'UE ont représenté plus d'un quart de la hausse globale de l'emploi et 21 % de la croissance du PIB moyen dans l'EU-15.** Cette hausse de la part des migrants dans la main-d'œuvre concernait des emplois hautement qualifiés dans les secteurs économiques en expansion mais également de nombreux emplois nécessitant un panachage de qualifications plus faibles. Par conséquent, la gestion efficace des migrations et la promotion de la participation et de l'inclusion effectives dans l'emploi et dans nos sociétés des nombreux immigrants vivant déjà en toute légalité sur le territoire de l'UE sont indispensables pour réaliser les objectifs en matière d'emploi prévus par la stratégie Europe 2020.

C'est dans ce contexte que la Commission est en train de mettre en place plusieurs instruments visant à réexaminer l'adéquation des compétences et de l'offre – citons le panorama européen global des compétences, disponible en 2012, l'observatoire européen des postes vacants, le bulletin européen sur la mobilité de l'emploi et les prévisions du CEDEFOP concernant la demande et l'offre de compétences à plus long terme. La Commission a l'intention de présenter d'ici à 2012 un livre vert sur le comblement des pénuries de main-d'œuvre par les immigrations dans les États membres de l'UE, qui examinera ces questions.

Il est essentiel de veiller à ce que les migrants résidant légalement dans l'UE bénéficient d'un accès non discriminatoire aux marchés du travail en fonction de leurs compétences et de leur expérience et aient la possibilité de participer pleinement à la vie socio-économique, politique et culturelle des sociétés dans lesquelles ils se sont installés. Dans ce contexte, des mesures garantissant la reconnaissance des compétences et des qualifications acquises, un accès non discriminatoire aux services sociaux et de l'emploi ainsi qu'une forte coordination entre les politiques dans les domaines de l'intégration et de l'inclusion s'imposent pour réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020. Actuellement, il n'existe pas de méthode adoptée au niveau de l'Union européenne pour évaluer les pénuries de main-d'œuvre ou de compétences spécifiques dans les États membres et pour déterminer si les travailleurs des pays tiers disposent des compétences et qualifications requises pour les combler. Les États membres ne disposent pas tous de systèmes qui leur permettent (ou qui permettent aux employeurs opérant sur leur territoire) de repérer les pénuries de compétences (à venir) ou de définir comment combler ces dernières en embauchant des migrants dotés des compétences appropriées. Si la nature et l'ampleur des pénuries de compétences (à venir) varient selon les États membres, la nécessité urgente d'y remédier est présente dans l'ensemble de l'UE.

En ce qui concerne le secteur de la santé, par exemple, comme déjà annoncé dans la «stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois»¹¹, la Commission entend présenter un plan d'action en 2012 pour remédier à la pénurie de personnel de santé dans l'UE. L'action commune relative à la planification des effectifs annoncée dans la même communication

¹⁰ «*Satisfying labour demand through migration*» (www.emn.europa.eu).

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:FR:PDF>.

permettra de recenser les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs de la santé des États membres. Il y aura lieu d'examiner le rôle que pourra jouer l'immigration de ressortissants de pays tiers disposant des qualifications requises pour remédier à ces pénuries.

Des mesures efficaces dans ce domaine profiteront à toutes les parties concernées. En effet, les États membres seront moins touchés par les pénuries de main-d'œuvre, les migrants et les migrantes pourront tirer pleinement parti du potentiel de leurs compétences et qualifications, et l'UE développera un marché du travail attractif pour les migrants. La Commission est prête à soutenir intégralement les efforts des États membres dans ce contexte, et présentera divers outils à cet effet.

- *L'inadéquation actuelle entre les besoins du marché du travail et l'offre de compétences doit être traitée par les États membres, avec le soutien intégral de la Commission. Le comblement de ces manques par la gestion de l'immigration de ressortissants de pays tiers dotés des compétences appropriées devrait être au centre de ces efforts.*
- *Une meilleure reconnaissance, au niveau de l'UE, des compétences et qualifications des ressortissants de pays tiers permettrait à ces derniers d'exploiter pleinement leur potentiel au travail. Des marchés du travail plus flexibles au niveau géographique permettraient aux migrants de changer plus facilement d'employeurs, éventuellement situés dans différents États membres. Cette mobilité devrait préserver leurs droits de résidence et améliorer la correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail.*
- *Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, les États membres et l'Union devraient tenir compte du rôle que l'immigration pourrait jouer dans la satisfaction des pénuries de main-d'œuvre et de compétences.*

1.2 Cadre juridique de l'UE

Au niveau européen, il aura fallu attendre 1999¹² pour que les États membres conviennent de mettre en place une politique d'immigration commune, instaurant ainsi un domaine stratégique relativement nouveau. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les décisions relatives à la politique migratoire sont prises selon la procédure législative ordinaire.

Les effets de la crise économique ont continué d'influencer l'élaboration de la politique de migration légale en 2010, ce qui s'est reflété dans le processus législatif relatif aux propositions de l'UE. Ce dernier s'est avéré difficile, les discussions concernant les nouvelles propositions de l'UE n'ayant que lentement progressé. Ces difficultés se font sentir depuis juillet 2010, moment où la Commission a présenté des propositions relatives aux travailleurs saisonniers¹³ et au détachement intragroupe¹⁴. Qui plus est, les parlements nationaux ont rendu plusieurs avis selon lesquels le principe de subsidiarité n'aurait pas été respecté. Les débats se sont poursuivis au sujet de la proposition de directive relative à un «permis unique» et aux droits des migrants dans le domaine de l'emploi, mais le Parlement européen et le Conseil n'ont pas encore trouvé d'accord.

¹² Conclusions du Conseil européen de Tampere

¹³ COM(2010) 379 final.

¹⁴ COM(2010) 378 final.

Un système d'immigration doté de règles d'admission flexibles qui garantisse parallèlement des normes communes relatives aux conditions d'entrée et de résidence ainsi qu'une protection adéquate des droits des migrants. Il est dès lors essentiel de conclure un accord sur la proposition de «permis unique». Dans le cas contraire, les droits des travailleurs migrants légaux ne seraient pas garantis au niveau de l'Union européenne, et l'approche fragmentée actuelle se maintiendrait en ce qui concerne les formalités administratives et la simplification. Les propositions relatives aux travailleurs saisonniers et au détachement intragroupe sont tout aussi indispensables au renforcement du cadre juridique de l'UE en matière de migration légale. La directive relative au détachement intragroupe aidera l'Union à développer une économie de la connaissance et innovante, à attirer les investissements des sociétés multinationales et à stimuler la compétitivité de notre économie. La directive relative aux travailleurs saisonniers contribuera à lutter contre l'exploitation d'un groupe particulièrement vulnérable de migrants et à fournir un cadre commun simple et rapide pour les travailleurs saisonniers qui viendront travailler provisoirement dans l'UE.

En ce qui concerne la transposition de la directive «carte bleue», qui doit être terminée pour juin 2011, la situation est également loin d'être satisfaisante. Jusqu'à présent, seuls quelques États membres ont communiqué leurs mesures de transposition à la Commission. Le système de carte bleue européenne met en place un ensemble de mesures attractives, telles que le traitement égal à celui des travailleurs nationaux, des conditions favorables pour le regroupement familial et la mobilité intra-européenne, afin d'attirer les travailleurs hautement qualifiés vers l'UE. La Commission a poursuivi l'évaluation de la transposition des directives existantes (relatives aux résidents de longue durée, aux étudiants et aux chercheurs) dans le but de présenter des rapports au cours de l'année 2011. Pour ce qui est du regroupement familial, certains États membres ont remarqué la nécessité de remédier à ce qu'ils considèrent être un abus des procédures nationales de regroupement familial, et ont engagé des modifications législatives. À la suite de son rapport de 2008 sur la directive relative au regroupement familial¹⁵, la Commission lancera un livre vert à ce sujet d'ici la fin de l'année.

- *En vue de renforcer le cadre juridique des migrations légales, la Commission estime qu'il y a lieu, à cet effet, d'intensifier les discussions avec l'ensemble des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux. À cet effet, les États membres doivent transposer pleinement et dans les temps la **directive «carte bleue»**.*
- *Il convient de conclure **un accord** sur le **projet de directive «permis unique»** dans un avenir proche. Des **progrès considérables** doivent être réalisés ces prochains mois dans le cadre des discussions sur les **propositions relatives aux travailleurs saisonniers et au détachement intragroupe**.*
- *L'évaluation de la transposition des directives existantes **doit être poursuivie**. Elle permettra de **déceler les problèmes de mise en œuvre** et contribuera à **améliorer la législation en vigueur ou à repérer une nécessité de consolider l'acquis communautaire actuel**.*

2. Asile – accorder une protection internationale et garantir la solidarité

En 2009, les États membres ont enregistré 266 400 *demandes d'asile*, contre 257 815 en 2010, soit une légère diminution de 3 %. Tandis que la Pologne, l'Italie, la Hongrie et Malte ont

¹⁵ 2003/86/CE.

reçu moins de demandeurs d'asile en 2010 qu'en 2009, l'Allemagne, la Belgique et la Suède ont enregistré des augmentations significatives.

En 2010, les principaux *pays d'origine des demandeurs d'asile* dans l'UE étaient, par ordre décroissant: l'Afghanistan (20 580), la Russie (18 500), la Serbie (17 715, sans compter le Kosovo*¹⁶), l'Iraq (15 800) et la Somalie (14 350).

En 2010, 55 095 demandeurs d'asile ont reçu un *statut de protection* au sein de l'UE en première instance (statut de réfugié, protection subsidiaire ou raisons humanitaires). La protection a dès lors été accordée dans 25 % des décisions prises lors de procédures en première instance.

En 2009, 7 147 réfugiés provenant de pays tiers ont été *réinstallés* dans l'UE. Ce chiffre s'élevait à 3 848 pour 2010 (jusqu'au troisième trimestre).

Dans le domaine de l'asile, la progression législative s'est révélée lente et difficile en 2010. Les co-législateurs se sont accordés sur l'extension du champ d'application de la directive relative aux résidents de longue durée aux bénéficiaires de la protection internationale, et ont quelque peu progressé en ce qui concerne les règlements Dublin et Eurodac, ainsi que la directive sur les conditions requises. Afin de débloquent les négociations concernant les directives sur les conditions d'accueil et les procédures d'asile, la Commission adoptera des propositions modifiées sur ces deux instruments en juin 2011.

L'adoption en 2010 du règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) a marqué une évolution significative. La Commission œuvre activement à ce que le BEA soit opérationnel en juin de cette année en vue de stimuler la coopération pratique.

La solidarité entre les États membres compte parmi les composantes nécessaires du régime d'asile européen commun (RAEC). Actuellement, un projet pilote concernant la réinstallation dans dix États membres d'environ 250 bénéficiaires de la protection internationale à Malte est en cours. Ce projet sera prolongé au-delà de sa durée initialement prévue afin de faciliter la réinstallation de migrants récemment arrivés nécessitant une protection internationale.

Après avoir soumis un plan d'action à la Commission européenne en août 2010, la Grèce a commencé à revoir en profondeur son système d'asile et de migrations et a reçu le soutien de la Commission, des États membres, de la Norvège, du HCR et d'autres partenaires de l'Union européenne. Des équipes d'experts en matière d'asile, coordonnées par le BEA, sont désormais déployées dans le pays. La Grèce a déjà adopté en 2010 d'importants nouveaux textes législatifs, dont la mise en œuvre est en cours.

Les programmes de protection régionaux (PPR) en place en Tanzanie et en Europe orientale ont été poursuivis, la mise en œuvre d'un nouveau PPR dans la région de la Corne de l'Afrique a commencé en septembre, en étroite collaboration avec le HCR, tandis que les travaux ont avancé en ce qui concerne l'élaboration d'un autre PPR en Afrique du Nord-est (Égypte, Lybie et Tunisie).

La réinstallation est également essentielle dans ce contexte. Les négociations relatives à la création d'un programme européen commun de réinstallation doivent parvenir à une issue

¹⁶ * Selon la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies.

opérationnelle et positive. Une approche stratégique et une conduite politique concernant le recours à la réinstallation sont requises.

- *Les négociations relatives aux propositions législatives en matière d'asile doivent être finalisées avant la limite de 2012.*
- *Les événements récents dans la région méditerranéenne, ainsi que la restructuration nécessaire des systèmes d'asile de certains États membres, confirment qu'il y a lieu de créer une procédure commune et un statut uniforme au niveau de l'Union européenne. Cette approche nécessite d'améliorer la législation de l'Union européenne, de renforcer la coopération pratique coordonnée par le BEA, de prendre un engagement concret et multidimensionnel envers la solidarité et d'augmenter les investissements dans la coopération avec les pays tiers.*
- *Le Parlement européen et le Conseil doivent parvenir à un accord sur le programme européen commun de réinstallation.*
- *Le projet pilote de réinstallation de l'UE réalisé avec Malte, les réformes législatives adoptées par la Grèce, ainsi que le soutien permanent que ce pays a reçu dans la mise en œuvre du plan d'action, illustrent concrètement la combinaison de responsabilité et de solidarité nécessaire à la création du RAEC.*

3. Intégration – un élément clé pour les migrants comme pour les sociétés d'accueil

En 2010, les questions liées à l'intégration ont figuré parmi les priorités politiques dans l'ensemble de l'Europe. D'une part, les dirigeants européens reconnaissent de plus en plus l'importance de la cohérence entre les politiques d'immigration et d'intégration et les efforts que les migrants résidents légaux et les sociétés d'accueil doivent fournir afin de garantir la participation économique, sociale, culturelle et politique des migrants. D'autre part, les attitudes de certains Européens face à l'immigration et l'intégration peuvent mener à la discrimination et au racisme, même si les sentiments antimigration sont souvent déconnectés des réalités de la migration et de son incidence sur l'économie.

Malgré leurs efforts, les migrants continuent de rencontrer des obstacles à leur participation au sein des sociétés européennes. Afin de résoudre ces problèmes, les ministres chargés de l'intégration se sont réunis à Saragosse en 2010 et on réaffirmé leur engagement envers «l'intégration en tant qu'élément moteur du développement et de la cohésion sociale»¹⁷. La Commission a lancé un projet pilote visant à définir des indicateurs permettant de contrôler les résultats des politiques d'intégration. Elle a également commencé à élaborer des «modules européens» destinés à soutenir les politiques et pratiques d'intégration nationales et locales. Le Forum européen sur l'intégration s'est réuni à deux reprises, tandis que le développement du site internet européen sur l'intégration s'est poursuivi. La troisième édition du manuel sur l'intégration a également été publiée.

Au niveau national, la plupart des États membres ont élaboré des plans nationaux en matière d'intégration et/ou ont institué des organismes de conseil consultables pour les questions portant sur ce sujet. Certains ont modifié leur législation afin d'introduire des examens

¹⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/115348.pdf.

permettant d'évaluer l'intégration des ressortissants de pays tiers. La formalisation des droits et obligations des nouveaux arrivants au travers d'un «contrat d'admission et d'intégration» s'est poursuivie dans plusieurs États membres. Bon nombre d'entre eux ont accordé une attention particulière à la nécessité d'apprendre la langue de la société d'accueil et de lutter contre l'augmentation du chômage chez les migrants, en prenant des mesures afin d'améliorer l'accès à l'emploi. La tendance à l'élaboration de stratégies globales et de systèmes de contrôle pour le suivi des résultats de ces dernières s'est maintenue dans la plupart des États membres.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin d'améliorer l'efficacité de l'intégration. L'UE doit reconnaître et soutenir la contribution des migrants à la croissance économique, tout en garantissant la cohésion sociale. C'est seulement en assurant progressivement l'intégration sociale et économique des ressortissants de pays tiers résidents légaux qu'elle pourra parvenir à une acceptation élargie des migrations, tout en promouvant les valeurs essentielles européennes. Une synergie devrait être encouragée entre les initiatives politiques ciblées dans le contexte de la politique migratoire et l'éventail d'initiatives politiques horizontales, de manière à garantir une réponse politique adéquate et globale. Pour la Commission, une approche ascendante, fondée sur une gouvernance bien organisée au niveau local ou régional, permettra au mieux d'atteindre cet objectif. La Commission prendra des mesures d'incitation et de soutien en faveur de ces actions. Une communication relative à «un agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers» et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, qui seront tous deux adoptés prochainement par la Commission, exposeront la vision de la Commission en matière d'intégration.

- *L'UE doit progressivement garantir l'intégration économique et sociale effective des ressortissants de pays tiers résidents légaux – hommes et femmes – afin d'exploiter pleinement le potentiel de la migration, de la croissance et de la cohésion.*
- *L'UE peut concilier la contribution des migrants à la croissance économique et la cohésion sociale. Seule l'inclusion, par les États membres, des questions liées à l'intégration et à l'inclusion dans tous les domaines politiques concernés permettra d'obtenir des résultats tangibles. Une approche ascendante, fondée sur un système de gouvernance efficace au niveau local ou régional, permettra au mieux d'y parvenir.*
- *Une stratégie proactive d'information et de communication devrait être adoptée au niveau de l'UE, des États membres et des pouvoirs locaux afin de maximiser les perceptions positives des immigrations.*

III. LUTTER CONTRE LES MIGRATIONS ILLEGALES POUR FACILITER LES MIGRATIONS LEGALES

En 2009, le nombre de *ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* appréhendés dans l'EU-27 s'élevait à environ 570 000 (7 % de moins qu'en 2008). Les États membres ont renvoyé près de 253 000 ressortissants de pays tiers (4,7 % de plus qu'en 2008).

Au troisième trimestre 2010, 63 % des *franchissements illégaux des frontières* pour entrer dans l'UE (soit près de 20 000) ont été détectés à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie.

Des mesures efficaces visant à empêcher l'immigration illégale et à assurer la sécurité des frontières sont une composante essentielle d'une politique européenne d'immigration cohérente et crédible, mais cette dernière doit être équitable et respectueuse des droits humains.

1. Instruments de lutte contre les migrations illégales

Deux instruments juridiques fondamentaux ont été adoptés ces dernières années: la directive «retour» (2008/115/CE) et la directive 2009/52/CE concernant les sanctions à l'encontre des employeurs. Si ces directives sont désormais en vigueur, l'état de leur transposition est loin d'être satisfaisant, notamment en ce qui concerne la directive «retour», dont le délai de mise en œuvre a expiré le 24 décembre 2010. C'est pourquoi sa transposition intégrale et dans les temps est essentielle. Ces dispositions, qui confèrent directement des droits aux migrants, peuvent être invoquées – et le sont déjà – dans des procédures devant les juridictions nationales. Elles sont directement applicables au niveau national, que la législation de transposition nationale ait été adoptée ou non.

Le renforcement des contrôles aux frontières et celui de la coopération avec les pays tiers, notamment au moyen d'accords de réadmission, ont déjà prouvé leur efficacité, comme il l'a été démontré dans certains États membres ayant signalé leur effet dissuasif et des améliorations du fonctionnement des accords sur le retour. Il reste cependant une marge d'amélioration de l'efficacité des accords sur la réadmission au niveau de l'UE, ainsi que la Commission l'a exposé dans sa communication sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE [document Com(2011) 76]. Il ne fait par ailleurs aucun doute que l'augmentation du nombre de vols de retour conjoints coordonnés par Frontex en 2010 marque une réussite, et a conféré à l'agence un soutien et des moyens financiers supplémentaires. Qui plus est, les 29 mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures et à lutter contre l'immigration illégale adoptées par le Conseil ont à présent été mises en œuvre. Dans le document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre de ces 29 mesures¹⁸, celle-ci a donné un compte rendu détaillé des progrès réalisés pour chaque mesure, en insistant particulièrement sur le rôle joué par Frontex, la mise en place d'EUROSUR et le dialogue en cours sur les migrations avec les principaux pays d'origine et de transit, dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche globale. Ces mesures doivent être accélérées et devenir prioritaires.

Grâce à la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, au coordonateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains, nommé par la Commission, ainsi qu'à un site internet sur la lutte contre la traite des êtres humains¹⁹, lancé en 2010, l'UE s'est dotée de nouveaux pouvoirs et de nouveaux moyens de combattre cette forme d'esclavage moderne. Le rapport de mise en œuvre récemment adopté concernant la directive 2004/81/CE²⁰ relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains demande également que ces dernières reçoivent une protection plus efficace, ce qui permettrait aussi de démanteler les réseaux de trafiquants.

¹⁸ SEC (2010) 1480 final du 26 novembre 2010.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

²⁰ COM(2010) 493

- *Les États membres doivent transposer intégralement d'ici à juillet 2011 la **directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs**, essentielle à la lutte contre les migrations illégales et à la crédibilité des migrations légales.*
- *Les États membres doivent **intensifier les mesures de lutte contre la traite des êtres humains, y compris l'assistance aux victimes** au titre de la directive 2004/81/CE, afin de démanteler les réseaux de trafiquants tout en renforçant les droits des victimes.*
- *La **directive «retour»** doit être pleinement transposée et mise en œuvre par les États membres, qui devraient continuer de saisir la possibilité que celle-ci offre **d'encourager le départ volontaire** comme solution de retour privilégiée.*
- *L'utilisation de **vols de retour conjoints** devrait rester de mise, en recourant pleinement au Fonds européen pour le retour et à la coordination de Frontex, tout en incluant la présence de **contrôleurs du retour forcé**, conformément à la directive «retour».*
- *Les États membres devraient systématiquement inscrire les **interdictions d'entrée dans le SIS** afin de donner pleinement effet à la dimension européenne des interdictions d'entrée émises en vertu de la directive «retour».*

2. Efficacité du contrôle frontalier

En 2010, la Commission a proposé un règlement concernant l'établissement d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application correcte de l'acquis de Schengen. À la lumière des expériences récentes, son adoption doit être une priorité, de sorte que l'UE soit mieux armée pour imposer une application uniforme des règles et prendre les mesures appropriées dans le cas contraire. L'élaboration du système d'information sur les visas (VIS) s'est poursuivie par la finalisation des deuxième et troisième grandes phases d'essais sur un total de quatre. Un accord final sur les spécifications techniques relatives à l'interaction entre le SIS II et les systèmes nationaux a été adopté. Les États membres ont continué de préparer le terrain à la mise en place d'EUROSUR, conformément à la feuille de route. EUROSUR établira progressivement un mécanisme permettant aux autorités des États membres chargées de la surveillance des frontières de coopérer et de partager des informations opérationnelles, entre elles et avec Frontex, afin de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, notamment au niveau des frontières maritimes méridionales et à l'est du territoire, ainsi que d'intensifier la lutte contre les migrations illégales et la criminalité transfrontalière. L'année dernière, l'UE a vécu des situations critiques au niveau de ses frontières, où elle a été confrontée à des flux entrants élevés de migrants illégaux. Ce phénomène a représenté et reste un test important de la capacité de l'UE à réagir rapidement et efficacement, tandis que les États membres les plus directement concernés par les mouvements migratoires ont eu besoin d'assistance dans un esprit de solidarité. Les réalisations de Frontex sont dorénavant largement reconnues, et la nécessité de renforcer le rôle de l'agence pour qu'elle puisse être plus efficace est globalement acceptée.

Les résultats de l'action concertée de l'UE pour surmonter les crises liées aux frontières se sont révélés mitigés. D'une part, l'UE et les États membres ont démontré qu'ils étaient en mesure de répondre de façon décisive à des défis spécifiques auxquels est confronté un État membre dans le contrôle efficace de ses frontières extérieures. Pour la première fois, à la suite d'une demande de la Grèce concernant la pression exercée sur ses frontières terrestres avec la Turquie, les équipes d'intervention rapide aux frontières de l'agence (RABIT) ont été déployées. Cette mesure rapide, fortement soutenue par les États membres participants, a

stabilisé la situation et réduit le nombre d'arrivées par rapport aux chiffres record de 2010. Malte a récemment demandé l'intervention des RABIT au vu de la situation au sud de la Méditerranée.

D'autre part, l'une des leçons à tirer de ces événements est que les États membres doivent mieux garantir la coopération renforcée et l'application uniforme de l'acquis, en faisant preuve de plus d'efficacité dans ces domaines. L'action préventive coordonnée de l'UE vis-à-vis des pays d'origine reste lente et faible.

- *Le Parlement européen et le Conseil doivent s'accorder sur la proposition de **modification du règlement Frontex** dès que possible, afin de fournir une base juridique appropriée permettant de renforcer le fonctionnement de l'agence.*
- *Tous les **points de franchissement des frontières de l'espace Schengen devraient être correctement équipés, la surveillance des frontières correctement assurée, et les gardes-frontières formés** à l'utilisation des nouveaux outils informatiques, conformément au code frontières Schengen.*
- *La proposition de **mécanisme d'évaluation de Schengen** doit être **adoptée**, afin d'encourager la confiance mutuelle entre les États membres et les institutions de l'UE concernant l'application correcte, uniforme et cohérente de l'acquis de Schengen.*
- *La faisabilité de la création d'un corps européen de gardes-frontières devrait être examinée.*
- *La coopération locale au titre de Schengen doit être pleinement exploitée afin de garantir une procédure d'octroi de visa pleinement harmonisée et rationalisée, notamment au bénéfice des voyageurs de bonne foi.*
- *En vue de l'élaboration d'un système pleinement fiable de contrôle des frontières de l'UE, les États membres devraient continuer de préparer le terrain pour la création **d'EUROSUR et examiner l'opportunité de mettre en place un système d'entrée/de sortie et un programme d'enregistrement des voyageurs.***
- *Afin de mieux coordonner les contrôles aux frontières extérieures, la Commission présentera des propositions en 2012, dans le but **d'améliorer la coopération interagences** entre Frontex, Europol et les autorités douanières et policières nationales.*

IV. MINEURS NON ACCOMPAGNES – UN DEFI PARTICULIER

Les mineurs non accompagnés méritent une attention particulière. Bon nombre de ces enfants sont des demandeurs d'asile et, en tant que tels, sont protégés par la législation en matière d'asile. Or, ce sont également eux qui arrivent illégalement sur le territoire de l'UE et qui forment le groupe le plus vulnérable.

Ces dernières années, la plupart des États membres ont enregistré une augmentation du nombre de mineurs non accompagnés arrivant sur leur territoire, et la nécessité de l'action de l'UE a de plus en plus été reconnue. En réponse à ce besoin, la Commission a adopté en 2010

un plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)²¹, sur la base duquel le Conseil de juin a adopté ses conclusions²². Ce plan d'action a présenté une approche européenne commune, fondée sur le principe des meilleurs intérêts de l'enfant, et a défini plusieurs grands domaines d'action, tels que la prévention, la réception et la définition de solutions durables. Le plan d'action a également reconnu qu'une bonne protection des mineurs non accompagnés nécessitait une coopération plus étroite entre les États membres, le BEA, les institutions de l'UE et les parties intéressées.

La mise en œuvre du plan d'action est en cours. Le séminaire de la présidence belge de 2010 intitulé «Mineurs non accompagnés: des enfants qui franchissent les frontières extérieures de l'UE en quête de protection» a abouti à l'adoption d'un ensemble détaillé de recommandations, soulignant, entre autres, l'importance d'établir des procédures qui permettent une identification rapide des enfants non accompagnés à la frontière. D'après les rapports soumis par les États membres en 2010, le nombre de mineurs non accompagnés arrivant sur leur territoire a fortement varié, allant de quelques uns à 6 000. Certains États membres ont mené des campagnes d'information ciblées dans les pays d'origine concernant les dangers des migrations illégales de mineurs non accompagnés, d'autres encore ont élaboré des outils destinés à évaluer l'âge des mineurs concernés.

• *L'UE et les États membres doivent poursuivre la mise en œuvre du plan d'action pour les mineurs non accompagnés.*

V. LA DIMENSION EXTERIEURE DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIERE DE MIGRATIONS – L'APPROCHE GLOBALE

En 2010, les outils existants de l'approche globale des migrations ont été de plus en plus appliqués à une échelle internationale afin de développer la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE. Plus précisément, l'intérêt pour les partenariats pour la mobilité gagne en importance. Plusieurs États membres ont mentionné leur participation à ces partenariats ainsi que leur volonté de s'engager dans de nouveaux. La coopération avec la République de Moldavie, le Cap Vert et la Géorgie dans le cadre de ces derniers a continué, tandis que des discussions à ce sujet ont été menées avec l'Arménie et le Ghana. La Commission entend également entamer des dialogues dans un proche avenir dans le but de conclure des partenariats pour la mobilité avec les pays du sud de la Méditerranée.

Tout en poursuivant leur coopération bilatérale, les États membres ont de plus en plus agi de concert dans le cadre d'initiatives conjointes au niveau de l'UE. À la suite de la révision de l'accord de Cotonou, un dialogue sur les migrations a été ouvert avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'observatoire ACP sur les migrations a été ouvert en octobre 2010. Au sein du partenariat UE-Afrique sur la migration, la mobilité et l'emploi (MME), un nouveau plan d'action pour 2011-2013 a été adopté en novembre lors du 3^e sommet Afrique-UE de Tripoli. Les travaux sur l'orientation future du processus de **Prague (conclusion de partenariats dans le domaine des migrations) ont débuté à la fin 2010**. Le dialogue structuré sur les migrations entre l'UE et l'Amérique latine a été poursuivi. Une plate-forme UE-États-Unis pour la coopération sur les questions liées aux migrations et aux réfugiés a été instaurée, tandis qu'une réunion de dialogue sur les migrations s'est tenue

²¹ COM(2010) 213. Le REM a fourni une étude européenne sur les mineurs non accompagnés (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf.

avec l'Inde en octobre 2010. En ce qui concerne le processus d'élargissement, il importe de coopérer étroitement avec les pays candidats dans le but d'aligner leurs politiques et pratiques en matière de migrations et d'asile sur les normes de l'UE.

L'importance d'une politique extérieure renforcée en matière de migrations va croissant. Le traité de Lisbonne et la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) offrent de nouvelles possibilités et rendent nécessaire une réflexion sur le rôle de l'approche globale des migrations dans le contexte général des relations extérieures de l'Union. La dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE doit également refléter le processus selon lequel l'UE établit les conditions de la modernisation de ses marchés du travail, conformément à la stratégie Europe 2020. L'approche globale des migrations devrait dès lors mieux intégrer les objectifs stratégiques de l'Union, extérieurs comme intérieurs, en matière de migrations.

- *La dimension extérieure de la politique de migration de l'UE doit refléter les priorités de l'UE pour le marché du travail et le rôle de l'immigration, conformément à la stratégie Europe 2020.*
- *L'approche globale des migrations doit devenir un cadre politique plus équilibré, plus viable et à plus long terme afin de s'attaquer aux **priorités géographiques et thématiques** de l'UE.*
- *Les États membres, les institutions de l'UE et les agences concernées de celles-ci devront en outre coopérer plus efficacement pour anticiper et empêcher les **flux migratoires de masse soudains**, grâce à un mécanisme solide basé sur le **principe de solidarité** et en **partenariat avec les pays tiers**.*
- L'UE proposera un **dialogue structuré sur les migrations, la mobilité et la sécurité** à ses pays partenaires, en particulier ceux de la rive sud de la Méditerranée, en vue d'établir des **partenariats de mobilité** y afférents, qui couvriront les initiatives relatives aux migrations légales et à l'assouplissement des conditions d'octroi des visas.