



Bruxelles, le 22.5.2014
COM(2014) 288 final

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

Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013)

{SWD(2014) 165 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013)

1. INTRODUCTION

L'année 2013 a vu augmenter le nombre de demandes d'asile de manière très significative par rapport aux années précédentes. Il y a également eu une forte augmentation du nombre de détections de personnes franchissant clandestinement les frontières par rapport à 2012. Ces augmentations ont démontré la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE afin de soutenir les États membres face aux défis consistant à répondre à la pression migratoire, dans le plein respect des droits fondamentaux des migrants. Les événements tragiques du 3 octobre au large de l'île italienne de Lampedusa, lorsqu'un bateau transportant plus de 500 migrants a coulé en faisant plus de 360 victimes, ont constitué une étape tragique dans le débat sur la migration et l'asile dans la région européenne. Cette tragédie n'était pas un accident isolé. 40 000 personnes auraient gagné l'Europe en 2013 par voie maritime et, parmi ces personnes, au moins 600 auraient perdu la vie dans leur tentative pour atteindre les côtes de l'UE¹.

Une task-force pour la Méditerranée (TFM) a été créée afin d'élaborer une stratégie globale visant à éviter de nouvelles victimes en Méditerranée et cerner des actions prioritaires pour une utilisation à court terme plus efficace des politiques et outils européens, sur la base des principes de prévention, de protection et de solidarité. La TFM a défini un large éventail de mesures pour l'ensemble de la Méditerranée, énoncées dans une communication² adoptée par la Commission le 4 décembre 2013. Ces mesures incluent une coopération avec les pays tiers, le renforcement des filières d'immigration légale, un engagement clair en ce qui concerne la relocalisation, de nouvelles mesures pour lutter contre le trafic et la traite des êtres humains et le renforcement de la surveillance des frontières. La communication a souligné la nécessité d'apporter un soutien opérationnel aux États membres sous pression. Le Conseil européen de décembre a accueilli favorablement la communication et a invité la Commission à faire rapport sur sa mise en œuvre.

Toutefois, la tragédie de Lampedusa ne s'est pas produite dans un vide de politique. L'exacerbation du conflit en Syrie, avec un nombre enregistré de réfugiés en provenance de Syrie dépassant les 2,3 millions début 2014³, a intensifié les sollicitations faites à l'UE et aux États membres pour renforcer les politiques en matière d'immigration, d'asile et de frontières extérieures basées sur la protection des migrants, et la solidarité entre États membres. À cet égard, une réalisation majeure a été l'adoption du régime finalisé d'asile européen commun, qui fixe des normes communes élevées et prévoit une coopération renforcée afin de veiller à une égalité de traitement des demandeurs d'asile dans un régime ouvert et équitable à travers l'UE. L'année 2013 a également vu une importante évolution de la gestion des frontières, notamment la gouvernance de Schengen, et de nouvelles propositions concernant des «frontières intelligentes».

¹ De 1998 à 2013, il a été observé que 623 118 migrants ont atteint les côtes de l'UE de manière irrégulière, représentant une moyenne de 40 000 personnes par an. Source: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*; Centre des politiques migratoires; <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>.

² COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

Parallèlement à la nécessité de répondre aux situations de crise, l'UE a continué d'être confrontée au défi consistant à assurer la reprise économique et la croissance. Une migration bien gérée peut contribuer à stimuler l'économie, à offrir un accès aux compétences nécessaires et à lutter contre les pénuries sur le marché du travail.

L'action de l'UE doit être perçue dans le contexte politique plus large des relations de l'UE avec les pays et régions partenaires concernés. La politique européenne de voisinage (PEV)⁴ et l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)⁵ définissent le cadre permettant de renforcer un dialogue et une coopération approfondis avec les pays partenaires sur la migration et la mobilité, en vue, notamment, de traiter les causes profondes de la migration irrégulière et forcée, de prévenir des incidents dramatiques et de protéger la vie des migrants et leurs droits fondamentaux.

En s'appuyant tant sur l'AGMM que sur la politique de développement de l'UE – le Programme pour le changement –, le cadre stratégique de l'UE pour la migration et le développement a été révisé au moyen de la communication intitulée «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement»⁶ et des conclusions ultérieures du Conseil⁷, soulignant le rôle d'une gouvernance efficace en matière de migration en augmentant les synergies positives entre migration et développement et en renforçant l'engagement de l'UE en faveur du soutien aux pays en développement dans la consolidation de la gouvernance des migrations.

L'année 2013 a également été témoin de progrès importants dans la fixation des priorités et l'obtention d'un financement de l'UE pour des actions dans le domaine de l'asile, des migrations et de l'intégration, avec l'achèvement des négociations concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le règlement établissant le nouveau Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et le nouveau Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) a été approuvé par le Parlement européen le 13 mars 2014⁸.

Le présent rapport résume l'évaluation par la Commission de l'évolution de la politique au niveau de l'UE en matière d'immigration et d'asile en 2013. Il est complété par un document de travail de ses services⁹ fournissant un complément d'informations et de statistiques sur l'évolution intervenue au niveau tant de l'UE que des États membres, statistiques qui ont été recueillies par le réseau européen des migrations¹⁰.

2. CHIFFRES CLÉS DE L'IMMIGRATION DANS L'UE EN 2013¹¹

Au début de 2013, la population de l'Union s'établissait à 503 millions d'individus, dont 20,4 millions étaient des ressortissants de pays tiers, représentant 4 % de la population totale. En 2012, 2,1 millions de premiers titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_fr.htm.

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm.

⁶ COM(2013)292.

⁷ Document du Conseil 12415/13.

⁸ Entrée en vigueur prévue au deuxième trimestre 2014.

⁹ SWD (2014) 165.

¹⁰ REM, <http://www.emn.europa.eu>.

¹¹ Les statistiques présentées dans la présente communication sont essentiellement les dernières statistiques disponibles d'Eurostat. Des statistiques plus détaillées, dont certaines proviennent du REM et ventilées par État membre, sont reprises dans l'annexe statistique du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne SWD(2014)165.

tiers¹². Sur ces premiers titres, 32 % ont été délivrés pour raisons familiales, 23 % en vue de l'exercice d'une activité rémunérée, 22 % pour études et 23 % pour d'autres raisons (telles qu'une protection internationale). Les pays dont les ressortissants ont reçu le plus grand nombre de premiers titres sont: les États-Unis d'Amérique avec 200 000 ressortissants de pays tiers représentant 9,5 % du total de l'UE, suivis de l'Ukraine, de la Chine et de l'Inde avec environ 7,5 % du total de l'UE (163 000, 161 000 et 157 000). Un nombre important de titres (entre 5 % et 2,5 % du total de l'UE) ont été délivrés à des ressortissants du Maroc (102 000), de la Russie (66 000), des Philippines (62 000), de la Turquie (59 000) et du Brésil (51 000).

Le nombre total de demandes d'asile en 2013 s'est élevé à 434 160, ce qui représente une forte augmentation d'environ 100 000 demandeurs par rapport à l'année précédente. Le plus grand groupe de demandeurs provenait de la Syrie (50 470, soit 12 % de l'ensemble des demandeurs), d'autres pays importants étant la Russie, l'Afghanistan, la Serbie, le Pakistan et le Kosovo. Sur l'ensemble des demandeurs, 112 730 ont bénéficié d'une protection en première instance (réfugiés: 49 510, protection subsidiaire: 45 540 ou humanitaire¹³: 17 685), ce qui représente environ 35 % de l'ensemble des décisions prises en première instance¹⁴.

La vaste majorité des plus de 2,3 millions de personnes ayant fui la Syrie depuis le déclenchement du conflit en 2011 ont trouvé refuge au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Irak et en Égypte¹⁵, avec quelque 82 730¹⁶ demandeurs d'asile dans l'UE¹⁷.

Le nombre de mineurs non accompagnés demandant une protection internationale est resté le même qu'en 2012, avec 12 425 demandes soumises. Venant essentiellement d'Afghanistan (3 310), de Somalie (1 580), de Syrie (1 010) et d'Érythrée (715), la majorité de ces enfants ont été accueillis par la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche et l'Italie.

Les statistiques sur la migration irrégulière sont probablement incomplètes ou manquent de fiabilité, en raison de la nature des phénomènes qu'elles sont appelées à traduire. Néanmoins, la migration irrégulière demeure une composante majeure de la migration vers l'UE. Des indicateurs tels que les refus d'entrée, les arrestations et les retours peuvent être utilisés, bien qu'ils fassent l'objet de nombreuses réserves.

En 2013¹⁸, quelque 317 840 personnes se sont vu interdire l'entrée dans l'UE, ce qui représente une légère augmentation de 0,6 % par rapport à 2012, la grande majorité d'entre elles (61 %) ayant été refoulées en Espagne. Le nombre des arrestations a diminué, avec 386 230 personnes appréhendées en 2013¹⁹ (contre 433 665 en 2012). En 2013, les États membres ont renvoyé quelque 166 470 citoyens non ressortissants de l'UE vers des pays tiers²⁰. Des rapports trimestriels de Frontex²¹ ont également permis d'informer en temps utile les responsables politiques de la situation aux frontières extérieures de l'UE: en 2013 (de

¹² Données d'Eurostat pour 2012. Les données de 2013 seront disponibles en juillet 2013. SWD (2014) 165, annexe statistique, inclut des données 2013 partielles présentées par le REM.

¹³ Une protection humanitaire est accordée aux ressortissants de pays tiers ou aux apatrides qui sont autorisés à séjourner sur le territoire des États membres pour des raisons autres que le besoin de protection internationale, mais à titre discrétionnaire par bienveillance ou pour des raisons humanitaires.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

¹⁶ 50 470 en 2013, 24 115 en 2012 et 8 145 en 2011.

¹⁷ La plupart ont demandé l'asile en Allemagne et en Suède (un tiers du total chacune), suivies par la Bulgarie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et la Belgique, les autres États membres n'étant que marginalement concernés.

¹⁸ Eurostat; données pour 2013 non disponibles pour la Grèce.

¹⁹ Eurostat, données pour 2013 non disponibles pour la Grèce et les Pays-Bas.

²⁰ Eurostat, pas de données pour 2013 disponibles pour la Grèce.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>.

janvier à septembre), 77 140 personnes ont été interceptées en franchissant illégalement les frontières de l'UE, avec une augmentation significative à partir de juillet affectant fortement les côtes italiennes, notamment en raison de l'aggravation de la crise syrienne.

3. EFFORTS POUR RENFORCER LA PROTECTION INTERNATIONALE

3.1. Un progrès majeur: accord sur le régime d'asile européen commun

L'année 2013 a été importante pour les progrès du régime d'asile européen commun (RAEC). Les négociations sur la refonte des règlements de Dublin²² et Eurodac²³ ainsi que sur la refonte des directives concernant les conditions d'accueil²⁴ et les procédures d'asile²⁵ ont été finalisées et les textes ont été adoptés le 26 juin 2013²⁶. La refonte de la directive concernant les normes relatives aux conditions pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale²⁷ et l'extension du champ d'application de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée²⁸, afin d'inclure également les bénéficiaires de la protection internationale, sont devenus opérationnels. Le RAEC offrira un meilleur accès à la procédure d'asile pour ceux qui recherchent une protection, des décisions sur les demandes d'asile plus équitables, plus rapides et de meilleure qualité, et des conditions dignes et décentes tant pour ceux qui demandent l'asile que pour ceux auxquels est accordée une protection internationale dans l'UE. Au cours des prochaines années, l'accent sera placé sur une mise en œuvre uniforme des nouveaux instruments en matière d'asile dans l'UE.

3.2. Coopération pratique et solidarité au sein de l'UE

3.2.1. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

L'EASO²⁹ a continué de contribuer à l'élaboration d'initiatives de coopération pratique en matière d'asile. En 2013, 2 111 fonctionnaires ont reçu une formation dans le cadre de modules du programme de formation de l'EASO³⁰. Les activités de l'EASO incluaient une assistance aux États membres dans le renforcement de la qualité des procédures d'asile avec une attention particulière pour l'accès à la protection, l'entretien individuel, l'appréciation des preuves et la localisation des familles. En ce qui concerne les informations sur les pays d'origine, l'Agence a publié un rapport sur les Balkans occidentaux³¹ et a organisé plusieurs ateliers sur la Syrie, la Russie et d'autres principaux pays d'origine des demandeurs d'asile. La «stratégie par réseaux» a été affinée, par l'établissement de réseaux d'experts des États membres ayant des contacts réguliers avec les principaux pays d'origine afin de partager des informations et contribuer à l'harmonisation des décisions au niveau de l'UE.

²² Règlement (UE) n° 604/2013 (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

²³ Règlement (UE) n° 603/2013 (JO L 180 du 29.6.2013, p. 1).

²⁴ Directive 2013/33/UE (JO L 180 du 29.6.2013, p. 96).

²⁵ Directive 2003/32/UE (JO L 180 du 29.6.2013, p. 60).

²⁶ Pour plus d'informations: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. Brochure : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_fr.pdf. Infographie: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>.

²⁷ Directive 2011/95/UE (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

²⁸ Directive 2003/109/CE (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44), telle que modifiée par la directive 2011/51/UE (JO L 132 du 19.5.2009, p. 1).

²⁹ <http://easo.europa.eu>.

³⁰ 1947 personnes ont suivi des formations nationales et 164 des sessions de formation pour formateurs à Malte. Environ 200 étaient des fonctionnaires non membres de l'UE formés dans le cadre de projets tels que les projets du HCR, le Processus de Prague, etc.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>.

L'EASO a continué d'apporter une assistance à la Grèce et a activé un plan de soutien spécial à l'Italie et à la Bulgarie en raison des difficultés auxquelles ces pays sont confrontés dans la gestion des demandes d'asile. Le Bureau a également développé des actions dans le domaine de la relocalisation, de la réinstallation et de la dimension extérieure du RAEC. Le second «Rapport annuel sur la situation de l'asile dans l'Union 2012³²», publié en juillet 2013, présente le bilan de la mise en œuvre du RAEC et une analyse des flux d'asile vers l'UE.

3.2.2. *Financement d'urgence et appui en matière d'asile aux États membres*

À la suite de la tragédie de Lampedusa, la Commission a apporté un soutien spécial aux autorités italiennes afin de les aider à gérer les flux migratoires et à mieux contrôler l'axe de la Méditerranée centrale en vue d'améliorer la surveillance des frontières et sauver des vies. Les opérations de Frontex ont été renforcées par un budget supplémentaire de 7,9 millions d'euros, tandis que l'Italie s'est vu allouer des ressources d'urgence au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER)³³, du Fonds pour les frontières extérieures et du Fonds pour le retour (FR), pour un montant total de 23 millions d'euros.

En outre, huit autres États membres³⁴ ont bénéficié en 2013 de mesures d'urgence au titre du FER pour un montant total de 36,34 millions d'euros³⁵ qui ont été consacrés à une réponse rapide aux conséquences de la crise syrienne.

En 2013, la Grèce a reçu 82,7 millions d'euros³⁶ du FER, du FR et du Fonds pour les frontières extérieures. Le plan d'action grec révisé sur la réforme de la migration et de l'asile, présenté en janvier 2013³⁷, constitue le point de référence actuel au niveau de l'UE pour répondre aux pressions migratoires d'urgence et remédier aux lacunes systémiques³⁸. La Grèce a fait preuve de volonté politique pour améliorer son régime d'asile et ses politiques de migration. Un accord politique a été trouvé sur l'accroissement de la capacité d'hébergement en centres ouverts pour les demandeurs d'asile et les personnes vulnérables. L'accès à la procédure d'asile s'est amélioré avec la création de nouveaux bureaux régionaux d'asile. Le premier centre d'accueil à Fylakio Evros et les centres de filtrage dans les îles du nord de la

³² Bureau européen d'appui en matière d'asile, 2013 <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>.

³³ Un total de 12 millions d'euros, dont 10 millions en réponse à la tragédie de Lampedusa.

³⁴ Allemagne, France, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Chypre, Grèce, Bulgarie.

³⁵ Y compris 12 millions d'euros pour l'Italie.

³⁶ Pour la période 2011-2013, la Grèce s'est vue allouer un montant de 97,88 millions d'euros au titre du Fonds pour le retour, de près de 130 millions d'euros au titre du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) et de 23,97 millions d'euros au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER). Bien que le montant alloué par le FER pour 2013 se soit limité à 3,2 millions d'euros, les montants alloués à la Grèce au titre du Fonds pour le retour et du Fonds pour les frontières extérieures se sont respectivement élevés à 35,5 millions d'euros et à 44 millions d'euros pour 2013.

³⁷ Résumé du plan d'action grec révisé sur la gestion de l'asile et des migrations (décembre 2012) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf.

³⁸ Il couvre: la création d'une procédure de filtrage à la frontière dans le respect du droit de l'UE; la réforme de la procédure d'asile par l'établissement d'un nouveau service d'asile et d'une instance d'appel administrative indépendante; le règlement des affaires en souffrance pendant la période transitoire; le renforcement de la capacité d'accueil de demandeurs d'asile; et l'établissement d'un régime efficace pour le retour. La Commission a entrepris un exercice de définition des priorités dans la mise en œuvre du plan d'action grec révisé, en mettant notamment l'accent sur les actions visant à traiter les principales préoccupations servant de base à la condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire MSS, ainsi que les préoccupations soulevées dans une procédure d'infraction en cours. La Commission, avec l'EASO et d'autres parties intéressées, a continué d'apporter une aide à la Grèce pour améliorer son régime d'asile, y compris l'octroi d'un financement ciblé et le déploiement d'équipes d'appui en matière d'asile de l'EASO.

mer Égée (Lesbos, Chios et Samos) sont à présent opérationnels. Enfin, six anciens centres de détention, inappropriés pour héberger des migrants dans des conditions humaines, ont été fermés. Tout en saluant clairement ces avancées, la Commission estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, la prestation continue des services et les conditions de vie dans les centres de détention. La Commission, y compris la task-force pour la Grèce, continuera à collaborer avec les autorités grecques afin de faciliter la mise en œuvre efficace du plan d'action. Le maintien du soutien et de la solidarité témoignés par d'autres États membres est également nécessaire.

La Commission a effectué des missions afin de discuter avec Chypre de la nécessité d'améliorer son régime d'asile et notamment la nécessité d'accroître ses capacités d'hébergement en centres ouverts et d'améliorer les conditions d'accueil. Dans ce contexte, les 2,7 millions d'euros d'allocations du FER pour 2012 et 2013 seront principalement investis dans l'amélioration des conditions d'accueil. Chypre a également bénéficié des mesures d'urgence du FER pour 2013 mentionnées ci-dessus.

Par suite d'une forte augmentation du nombre de migrants franchissant la frontière bulgare-turque et de personnes demandant une protection internationale, les autorités bulgares ont sollicité l'assistance de l'UE notamment. En octobre 2013, la Commission, avec le soutien de l'EASO et Frontex, a procédé à une évaluation et a cerné deux principaux domaines de préoccupation: la capacité d'accueil et d'hébergement, ainsi que la capacité de traiter un plus grand nombre de demandes. Afin de remédier à ces insuffisances, l'EASO et les autorités bulgares ont convenu d'un plan opérationnel, courant jusque septembre 2014. La Bulgarie était assistée par des équipes d'experts détachés d'autres États membres et a reçu 5,65 millions d'euros au titre de l'enveloppe d'urgence octroyée par le FER pour élargir et améliorer sa capacité d'hébergement. 2,4 millions d'euros ont été octroyés au titre du Fonds pour les frontières extérieures afin d'aider la police des frontières à repérer et enregistrer les nouvelles arrivées, améliorer les capacités d'hébergement, supporter les coûts du transport intérieur des migrants, assurer le contrôle des frontières et passer en revue l'équipement technique.

3.2.3. *Relocalisation dans l'UE*

Le premier forum annuel de la relocalisation, tenu le 25 septembre 2013³⁹, a été l'occasion pour les États membres de discuter avec la Commission tant de leurs besoins en matière de relocalisation que de leurs intentions concernant de futures activités de relocalisation. La communication sur les travaux de la TFM a également rappelé l'importance de la relocalisation en tant qu'instrument clé pour une solidarité volontaire.

3.3. Programmes de protection régionaux et relocalisation

L'inclusion de la protection internationale et de la dimension extérieure de l'asile en tant que priorité thématique spécifique de l'AGMM révisée en 2012 a permis de traiter ces questions de manière plus systématique et stratégique dans le cadre de dialogues politiques et d'une coopération opérationnelle. Il s'agit par exemple de l'instauration d'un régime d'asile national qui constitue l'un des principaux engagements pris par le Maroc dans le contexte du plan

³⁹ Reconnaissant que les États membres étaient majoritairement opposés à la suggestion de la Commission, telle qu'exposée dans la *communication sur le renforcement de la solidarité au sein de l'Union européenne dans le domaine de l'asile*, COM(2011) 835, pour un programme de relocalisation volontaire permanent, la Commission a organisé un forum sur la relocalisation afin de discuter des besoins, des capacités et des préoccupations politiques en matière de relocalisation.

d'action de la PEV et du partenariat pour la mobilité entre l'UE et le Maroc, signé en juin 2013.

La migration résultant du conflit en Syrie est restée un défi important pour les régimes d'asile de certains États membres (Bulgarie, Grèce, Chypre), d'autres étant témoins d'une augmentation du nombre des demandes d'asile.

Les programmes de protection régionaux et la relocalisation sont des instruments clés pour renforcer la solidarité avec les pays tiers et aider les réfugiés ainsi que d'autres personnes ayant besoin de protection. La relocalisation des réfugiés est un acte de solidarité entre les États membres de l'UE et les pays tiers qui accueillent de grandes populations de réfugiés. L'objectif de la Commission est de veiller, tout en respectant le caractère volontaire de la réinstallation, à ce que davantage de réfugiés soient relocalisés chaque année par un plus grand nombre d'États membres. Lors de l'accord conclu sur le programme européen commun de réinstallation⁴⁰, les États membres ont arrêté ensemble, pour la première fois, des priorités communes en matière de relocalisation pour 2013⁴¹. Il s'agit d'un signal politique fort d'unité et de solidarité, qui témoigne de l'importance que l'UE et ses États membres attachent au ciblage des efforts européens de relocalisation sur les situations prolongées qui méritent une attention particulière.

En 2014, la Commission finalisera le lancement d'un programme régional (de développement et) de protection au Moyen-Orient. Le Haut-Commissaire aux réfugiés des Nations unies (HCR) a lancé un appel pour quelque 12 000 places pour la relocalisation et l'admission humanitaire de personnes provenant de Syrie en 2013, ainsi que quelque 30 000 places pour la fin de 2014. La Commission a soutenu cet appel et plusieurs États membres⁴² ont répondu en offrant plus de 13 100 places.

Le cadre politique de l'UE pour la migration et le développement⁴³ a également été révisé en 2013 et des mesures ont été prises afin d'intégrer pleinement la migration forcée dans l'agenda du développement-migration et veiller à ce que les réfugiés et autres migrants forcés soient inclus dans la planification du développement à long terme, afin de prévenir de futurs déplacements et renforcer les efforts pour trouver des solutions durables.

3.4. Mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés forment un groupe vulnérable qui a continué à faire l'objet d'une grande attention en 2013, l'accent étant mis à parts égales sur les mineurs qui demandent l'asile et sur ceux qui ne le demandent pas. En septembre 2013, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation des enfants non accompagnés dans l'UE, appelant la Commission et les États membres à renforcer leurs efforts pour la protection de ce groupe vulnérable. L'EASO a poursuivi ses travaux concernant la détermination de l'âge⁴⁴, la localisation des familles et les pays d'origine.

⁴⁰ Décision 281/2012/UE du 29 mars 2012. <http://www.resettlement.eu>.

⁴¹ Dans le cadre de ce programme, les États membres participants se sont engagés à relocaliser 3 962 réfugiés en 2013. Cela représente une augmentation par rapport à 2012, année durant laquelle le nombre d'engagements de réinstallation s'est établi à 3 083.

⁴² Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Suède.

⁴³ Communication intitulée «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement», COM(2013)292 du 21.5. 2013.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>.

3.5. Éradiquer la traite des êtres humains et lutter contre le trafic illicite

En avril 2013, la Commission a publié le premier rapport de statistiques sur la traite des êtres humains au niveau de l'UE⁴⁵. 23 632 personnes étaient des victimes identifiées ou présumées de la traite dans l'UE au cours de la période 2008-2010; 80 % des victimes étaient des femmes et des filles, 20 % des hommes et des garçons. La majorité des victimes étaient soumises à la traite à des fins d'exploitation sexuelle (62 %), suivie de la traite à des fins de travail forcé (25 %) et d'autres formes de traite dont le prélèvement d'organes, les activités criminelles ou la vente des enfants (14 %).

Le délai de transposition de la directive 2011/36/UE⁴⁶ concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes a expiré en avril 2013. Alors que 21 États membres ont notifié une transposition complète, la Commission poursuit des procédures d'infraction contre ceux qui ne l'ont pas fait.

La communication de la TFM consacre à la lutte contre la traite des êtres humains et l'activité de passeur un chapitre qui expose des actions concrètes à entreprendre et souligne la nécessité de concilier une lutte efficace contre les activités des passeurs avec la nécessité d'éviter la criminalisation de l'aide humanitaire.

4. PROGRÈS FACE À LA PRESSION MIGRATOIRE

4.1. Maintenir une approche cohérente pour réduire les migrations irrégulières

Conformément aux priorités stratégiques établies dans la 3^e mise à jour semestrielle⁴⁷ de l'«Action de l'UE face à la pression migratoire – une réponse stratégique»⁴⁸, en 2013, plusieurs résultats ont été obtenus. De nouveaux accords de réadmission ont été signés (Arménie, Cap-Vert, Turquie) et les travaux se sont poursuivis afin d'assurer la mise en œuvre complète des accords existants. L'accord de réadmission avec l'Arménie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, les négociations en la matière ont été menées à terme avec l'Azerbaïdjan et des négociations se sont ouvertes avec le Belarus en février 2014. Des mesures ont été entreprises afin de prévenir la migration irrégulière par la frontière gréco-turque, grâce également à l'implication active de Frontex, qui a poursuivi ses travaux de lutte et de prévention de la migration irrégulière, avec une attention particulière pour les Balkans occidentaux et l'Europe orientale. Un certain nombre d'actions ont eu lieu dans le but de recueillir, d'analyser et de partager des données sur la fraude ainsi que de partager les renseignements et les meilleures pratiques pour la prévention entre les États membres.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

⁴⁶ JO L 101 du 15.4.2011, p. 1. Directive non appliquée par le Danemark.

⁴⁷ Document 16344/13, approuvé par le SCIFA/comité mixte le 21 novembre 2013.

⁴⁸ «L'action de l'UE face à la pression migratoire – une réponse stratégique» comprend sept domaines stratégiques prioritaires: I) renforcer la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit en matière de gestion des migrations; II) renforcer la gestion des frontières extérieures; III) prévenir l'immigration clandestine à la frontière gréco-turque; IV) améliorer la lutte contre le détournement des voies de migration légales; V) préserver et protéger la liberté de circulation en prévenant les abus des ressortissants de pays tiers; VI) améliorer la gestion des migrations, notamment la coopération en matière de retour; VII) prévenir l'immigration clandestine en provenance de et via les pays au Sud de la Méditerranée.

4.2. Politique de retour

Une communication sur la politique de l'Union européenne en matière de retour⁴⁹ a été adoptée en mars 2014, rendant compte de l'évolution de la politique de l'UE en matière de retour au cours des dernières années, analysant son impact et présentant des idées novatrices.

Des progrès considérables ont été réalisés en 2013 dans l'évaluation et la promotion d'une application correcte et harmonisée de la directive «retour»⁵⁰, qui favorise une coopération opérationnelle et offre un cadre juridique pour la conduite des mesures en matière de retour dans l'UE. Un grand nombre d'États membres ont commencé ou achevé de modifier leur législation nationale afin de remédier aux carences répertoriées.

Le départ volontaire demeure l'option privilégiée pour la mise en œuvre des retours, bien que, dans certains cas, des retours forcés puissent être nécessaires. Les États membres ont eu de plus en plus recours aux opérations conjointes de retour, coordonnées et financées par Frontex. En outre, Frontex a dispensé une formation aux spécialistes des retours, axée sur le respect des droits fondamentaux et de la dignité des personnes renvoyées dans le cadre d'opérations de retour forcé.

Les États membres sont encouragés à donner une suite ambitieuse aux suggestions formulées par la Commission dans la communication en matière de retour. L'accent est placé sur l'adoption d'un «Manuel en matière de retour» contenant des lignes directrices, les meilleures pratiques et des recommandations pour les autorités réalisant des activités liées au retour, un meilleur échange d'information entre les organismes nationaux de contrôle des retours forcés afin de favoriser une exécution plus harmonisée du contrôle, et le recours au réseau européen des migrations comme plate-forme de facilitation de la coopération, notamment en ce qui concerne le départ volontaire.

4.3. Directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs

En 2013, les travaux ont progressé en ce qui concerne l'évaluation de la mise en œuvre de la directive relative aux sanctions à l'encontre des employeurs⁵¹. Le premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive⁵² conclut que tous les États membres liés par cette directive⁵³ interdisent l'emploi de migrants irréguliers et punissent leurs employeurs par des sanctions financières et pénales. Un certain nombre d'États membres ont durci les sanctions, par exemple en augmentant le montant des amendes ou la sévérité des sanctions pénales, et le niveau des sanctions varie considérablement.

Tous les États membres n'ont pas encore mis en œuvre les éléments de protection en faveur des migrants irréguliers de manière satisfaisante, des améliorations étant encore possibles notamment en ce qui concerne le droit d'introduire une plainte contre un employeur, ainsi que les mécanismes efficaces pour ce faire, et l'information systématique et efficace sur les droits.

Les inspections sont cruciales pour faire respecter l'interdiction de l'emploi illégal et pour informer les migrants irréguliers de leurs droits. Les rapports des inspections communiqués à ce jour sont souvent incomplets, difficilement comparables, rendant difficile une synthèse significative des inspections à l'échelle de l'UE et de leurs résultats. Les informations

⁴⁹ COM 2014(199) du 28.3.2014.

⁵⁰ Directive 2008/115/CE (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

⁵¹ Directive 2009/52/CE (JO L 168 du 30.6.2009, p. 24).

⁵² COM(2014)286 du 22.5.2014.

⁵³ Non appliquée par le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni. Situation en matière de droits de l'homme non encore évaluée.

recueillies suggèrent cependant l'existence de grandes lacunes dans les efforts des États membres pour faire respecter l'interdiction.

Les États membres sont tenus de faire rapport sur les inspections chaque année avant le 1^{er} juillet, et la Commission continuera de contrôler les mesures prises pour veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient appliquées dans l'UE et à ce que des mécanismes visant à faciliter le respect des droits des migrants irréguliers soient en place. Une application effective de la directive doit inciter les employeurs à recruter des ressortissants de pays tiers par des filières légales, dans l'intérêt des migrants, des employeurs et des États membres.

5. ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA GESTION DES FRONTIÈRES

5.1. Frontières extérieures de l'UE

5.1.1. Le point sur les activités de Frontex

Étant donné que la pression migratoire est restée élevée aux frontières extérieures de l'UE au cours de l'année 2013, Frontex a continué à soutenir et coordonner la réponse opérationnelle des États membres, notamment par des opérations conjointes aux frontières des pays les plus touchés ainsi que le long des principales routes migratoires maritimes, en mettant toujours un accent particulier sur la promotion des meilleures pratiques en matière de gestion des frontières et le strict respect des droits fondamentaux. Si l'objectif principal des opérations conjointes en mer, coordonnées par Frontex, est de prévenir l'entrée irrégulière par les frontières extérieures, elles ont également eu pour but la détection précoce des migrants en détresse et ont contribué à sauver leurs vies. En avril 2013, la Commission a présenté une proposition⁵⁴ de règlement établissant des règles pour les opérations en mer coordonnées par Frontex. Les négociations entre le Conseil et le Parlement européen se sont achevées et le règlement entrera bientôt en vigueur.

5.1.2. Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)

Le règlement portant création du système européen de surveillance des frontières⁵⁵ est entré en vigueur le 2 décembre 2013⁵⁶, rendant EUROSUR opérationnel pour les 19 États membres de l'espace Schengen aux frontières extérieures méridionales et orientales. Les 11 autres États membres de l'espace Schengen rejoindront le système EUROSUR le 1^{er} décembre 2014⁵⁷.

EUROSUR est un système multifonctionnel destiné à détecter et prévenir la criminalité transfrontière, telle que le trafic de stupéfiants, ainsi qu'à contribuer à sauver la vie des migrants aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Il fournit un mécanisme commun d'échange d'informations en temps quasi réel et de coopération interservices dans le domaine de la surveillance des frontières. Toutes les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières sont tenues de coordonner leurs activités via des centres nationaux de coordination, les unes avec les autres, avec d'autres États membres et avec Frontex. Le règlement EUROSUR exige des États membres et de Frontex qu'ils respectent pleinement les droits fondamentaux, notamment le principe de non-refoulement et de protection des données à caractère personnel.

⁵⁴ COM(2013)197 du 12.04.2013. Destinée à remplacer la décision 2010/252/UE du Conseil, annulée par la Cour de justice de l'UE en septembre 2012.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 1052/2013, JO L 295 du 6.11.2013, p. 11.

⁵⁶ Suite à son adoption formelle en octobre 2013.

⁵⁷ Infographie EUROSUR:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf.

Ce nouvel instrument constitue également une pierre angulaire de la réponse de l'UE à la tragédie de Lampedusa, permettant le contrôle des frontières maritimes et un meilleur repérage des bateaux des migrants en détresse. Cet instrument doit être exploité davantage en tirant le meilleur parti d'autres systèmes tels que ceux élaborés par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)⁵⁸.

5.2. Gouvernance de Schengen

5.2.1. Rapports semestriels sur l'espace Schengen

Le quatrième rapport semestriel a été adopté le 28 novembre 2013⁵⁹, présentant des informations sur la situation générale (frontières extérieures, flux migratoires secondaires, mécanisme d'évaluation de Schengen, EUROSUR et règles concernant les opérations de Frontex aux frontières maritimes), sur l'application de l'acquis de Schengen (notamment les cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et les procédures d'infraction en cours) ainsi que des questions connexes, telles que l'utilisation du système d'information Schengen, le système d'information sur les visas, la politique des visas et les accords de réadmission.

5.2.2. Nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen/gouvernance de Schengen

Après des négociations longues et complexes, le règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen⁶⁰ a été adopté le 7 octobre 2013⁶¹. Le nouveau mécanisme permettra de surveiller la situation, d'apporter un soutien et de remédier aux points faibles afin de maintenir la confiance mutuelle au sein de l'espace Schengen. Le règlement (CE) n° 1051/2013⁶² prévoit des règles communes concernant la réintroduction temporaire d'un contrôle frontalier aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles, lorsque le mécanisme d'évaluation de Schengen a cerné les carences graves et persistantes aux frontières extérieures.

5.2.3. Modification technique du code frontières Schengen

Longtemps attendu, le règlement (UE) n° 610/2013 modifiant notamment le code «frontières Schengen» est entré en vigueur le 19 juillet 2013⁶³. Il améliore la clarté et rétrécit le champ des différentes interprétations du code frontières Schengen et répond aux problèmes pratiques qui se sont présentés depuis l'entrée en vigueur du code. Il introduit également une définition claire et harmonisée de la méthode de calcul des séjours de courte durée pour les ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen et le nouveau cadre juridique pour les accords bilatéraux établissant des points de passage transfrontaliers communs aux frontières extérieures.

5.2.4. Introduction de frontières plus intelligentes

Faciliter le franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'UE est une autre manière de faire de l'Union une destination plus attractive. En février 2013,

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>.

⁵⁹ COM(2013) 832 final du 28.11.2013.

⁶⁰ Règlement (UE) n° 1053/2013 du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

⁶¹ S'appliquant le 27.11.2014. La Commission prépare actuellement une mise en œuvre harmonieuse du nouveau mécanisme d'évaluation.

⁶² Règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 1).

⁶³ JO L 182 du 29.6.2013, p. 1.

la Commission a présenté un paquet «frontières intelligentes», qui comprenait des propositions portant sur un «système d'entrée et de sortie (EES)⁶⁴», un «programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)⁶⁵» ainsi que des modifications ultérieures du code frontières Schengen, visant à accélérer, à faciliter et à renforcer les procédures de vérification aux frontières pour les voyageurs qui se rendent dans l'UE. La première discussion au sein du Conseil s'est achevée début 2014. Le Parlement européen a également émis un premier avis. La Commission a suggéré de réaliser une étude (lancée en mars 2014) qui analysera en outre certains éléments techniques sous-jacents des propositions. Un projet pilote – destiné à être confié à l'agence eu-LISA – testera en 2015 tant la conception détaillée de l'architecture technique que les processus opérationnels sous-jacents.

5.3. Politique des visas

En 2013, un accord a été trouvé entre les colégislateurs sur un mécanisme de réciprocité révisé et le nouveau dispositif de suspension du régime des visas compris dans la proposition de la Commission⁶⁶ modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil⁶⁷, qui a permis son entrée en vigueur en janvier 2014.

Début 2014, un accord entre colégislateurs a également été obtenu concernant la proposition de la Commission modifiant les listes de visas du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil. La modification, qui prévoit le transfert dans la liste des pays pour lesquels est instauré un régime sans visa de 16 petits États insulaires des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que des Émirats arabes unis, du Pérou et de la Colombie, devrait entrer en vigueur en juin 2014. La proposition de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 en vue de transférer la République de Moldavie dans la liste des pays pour lesquels est instauré un régime sans visa⁶⁸ a été approuvée par les colégislateurs au début du mois d'avril 2014 et entrera en vigueur à la fin de ce même mois.

Les accords révisés de facilitation de l'octroi des visas avec l'Ukraine et la République de Moldavie sont entrés en vigueur en juillet 2013. Des accords de facilitation des visas ont été conclus avec l'Arménie et le Cap-Vert et celui avec l'Arménie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Un accord de facilitation des visas avec l'Azerbaïdjan a été signé en novembre et, pour le Maroc, des instructions de négociation ont été adoptées par le Conseil en décembre.

Le 1^{er} avril 2014, la Commission a adopté un rapport sur la mise en œuvre du code des visas assorti d'une proposition de modification, visant à faire en sorte que la politique des visas de l'UE contribue à favoriser la croissance économique et les échanges culturels en facilitant les voyages de personnes se déplaçant légitimement, tels que les hommes d'affaires, les touristes, les étudiants et les jeunes, tout en continuant à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE⁶⁹.

⁶⁴ COM(2013) 95 du 28.2.2013.

⁶⁵ COM(2013) 97 du 28.2.2013.

⁶⁶ COM(2011) 290 du 24.5.2011.

⁶⁷ Règlement (CE) n° 539/2001 du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

⁶⁸ COM(2013) 853 du 27.11.2013.

⁶⁹ COM(2014) 165 et COM(2014)164 du 1.4.2014.

Le déploiement du système d'information sur les visas a continué en 2013 pour inclure huit régions supplémentaires⁷⁰.

6. PROMOUVOIR LES VOIES DE MIGRATION RÉGULIÈRE VERS L'EUROPE

6.1. Vers de nouvelles règles de l'UE concernant la migration légale

L'année 2013 a été une année d'intenses négociations concernant la législation de l'UE sur la migration légale. Une nouvelle directive sur l'emploi saisonnier a été convenue par les colégislateurs en novembre et adoptée en février 2014⁷¹. Il s'agit de la première directive traitant essentiellement des migrants peu qualifiés et de la migration circulaire, à savoir les migrants qui se rendent dans l'UE pour de courtes périodes et qui retournent dans un pays tiers à la fin du contrat. Une fois cette directive mise en œuvre dans la législation nationale pour le 30 septembre 2016, les travailleurs saisonniers bénéficieront d'une égalité de traitement avec les nationaux de l'État membre d'accueil du point de vue des conditions d'emploi et de travail, et l'État membre vérifiera que ces travailleurs ont accès à un hébergement approprié. Davantage de contrôles réduiront le risque d'un emploi irrégulier et d'une exploitation des groupes vulnérables.

Les négociations intenses sur la proposition d'une directive sur le détachement intragroupe⁷² ont abouti à un accord politique au début de l'année 2014. La nouvelle directive devrait générer une croissance économique en apportant une valeur ajoutée aux accords de libre-échange existants de l'UE, d'une part, et en contribuant à attirer de nouveaux investissements vers l'UE, d'autre part. L'accord prévoit un régime viable pour la mobilité intra-UE — qui revêt une importance particulière pour cette catégorie de travailleurs — ainsi que des droits et conditions de travail adéquats pour les personnes transférées à l'intérieur de leur entreprise.

Une nouvelle proposition⁷³ de directive (refonte) relative aux conditions d'entrée et de séjour et aux droits des chercheurs, des étudiants, des stagiaires, des élèves, des volontaires et des travailleurs au pair ressortissants de pays tiers, présentée par la Commission en mars 2013, a été largement discutée avec le Conseil et le Parlement européen. Par rapport aux règles existantes, la proposition introduit des conditions d'admission et des garanties procédurales plus claires, en augmentant la cohérence avec les programmes de mobilité de l'UE, et offre aux étudiants des possibilités plus nombreuses pour chercher du travail pendant et après leurs études. Elle a également pour objet d'assurer une meilleure protection et de garantir certains droits relatifs à l'égalité de traitement avec les nationaux.

6.2. Meilleure mise en œuvre de la législation existante

La Commission a préparé son premier rapport⁷⁴ sur la mise en œuvre par les États membres de la directive «carte bleue»⁷⁵. Tous les États membres participants ont à présent transposé la directive et peuvent délivrer des cartes bleues aux demandeurs hautement qualifiés ressortissants de pays tiers.

⁷⁰ Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique australe, Amérique du Sud, Asie centrale, Asie du Sud-Est et le territoire palestinien occupé.

⁷¹ Directive n° 2014/36/UE du 26 février 2014 (JO L 94 du 28.3.2014, p. 375 à 390).

⁷² COM(2010)378. Voir [Parlement européen/Observatoire législatif: référence interinstitutionnelle 2010/0209\(COD\)](#).

⁷³ COM(2013)151 du 25.3.2013. Législation/directives existantes 2005/71/CE (chercheurs) et 2004/114/CE (étudiants).

⁷⁴ COM(2014)287 du 22.5.2014.

⁷⁵ Directive 2009/50/CE (JO L 155 du 18.6.2009, p. 17). Non appliquée par le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Les premières statistiques disponibles⁷⁶ ayant fait l'objet d'un rapport en 2013 montrent que 3 664 cartes bleues ont été délivrées en 2012, dont 2 584 en Allemagne. 105 cartes bleues ont été renouvelées et une a été retirée. Avec les titulaires de cartes bleues, 1 107 membres de leurs familles ont été admis et 108 permis de séjour pour ces membres ont été renouvelés. Sur la base des données actuellement disponibles, il n'est pas encore possible de tirer des conclusions finales sur l'efficacité du programme pour attirer des ressortissants hautement qualifiés de pays tiers dans l'UE. Toutefois, il semble clair que la coexistence de programmes nationaux pour travailleurs hautement qualifiés et le manque d'informations et de communication sur la carte bleue ont eu une incidence sur le faible nombre de cartes bleues délivrées dans certains pays.

La Commission poursuit son évaluation de la mise en œuvre par les États membres et lancera, si nécessaire, des procédures d'infraction concernant d'éventuels cas de non-conformité.

Dans la continuité du livre vert de 2011 relatif au droit au regroupement familial⁷⁷, la Commission a adopté des lignes directrices⁷⁸. Cette communication donne aux États membres des orientations sur la façon de mieux appliquer la directive 2003/86/CE⁷⁹. Elle vise à clarifier les questions cernées durant la consultation publique, à assurer une compréhension transparente et claire des règles de regroupement familial au niveau de l'UE et à contribuer à leur application cohérente.

En 2013, l'extension du champ d'application de la directive relative au statut des résidents de longue durée⁸⁰ afin d'y inclure également les bénéficiaires d'une protection internationale est devenu opérationnel; toutefois, à la fin de 2013, 10 États membres n'avaient pas transposé complètement la directive révisée. Sur la base des plaintes reçues, la Commission a également engagé une action contre plusieurs États membres, ce qui a entraîné des modifications de la législation nationale afin d'assurer une mise en œuvre adéquate. Des efforts ont été consentis pour cerner les domaines prioritaires nécessitant un contrôle plus étroit, tels que l'égalité de traitement pour les résidents de longue durée et les droits en matière de mobilité au sein de l'UE. La Commission continuera de veiller à ce que les droits des migrants soient garantis et à ce que les dispositions et l'esprit de la directive soient pleinement respectés.

En décembre, la nouvelle directive établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique et un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers⁸¹ est devenue applicable. À la fin de 2013, la transposition complète n'avait été notifiée que par huit États membres. Des procédures d'infraction ont été engagées contre les autres États membres. Lorsqu'elle sera pleinement appliquée, cette directive contribuera à faire barrage au dumping social et à l'exploitation des travailleurs de pays tiers dans l'UE. Elle veillera à ce que les travailleurs relevant de son champ d'application, y compris ceux travaillant sur la base de permis nationaux, aient droit à l'égalité de traitement par rapport aux nationaux en ce qui concerne des aspects importants tels que les conditions de travail, l'accès aux produits et aux services et l'accès à la sécurité sociale.

⁷⁶ Pour 2012, concernant 20 États membres.

⁷⁷ COM(2011) 735 final.

⁷⁸ COM(2014) 210 du 3.4.2014.

⁷⁹ JO L 251 du 3.10.2003, p. 12.

⁸⁰ Directive 2003/109/CE, telle que modifiée par la directive 2011/51/UE (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44, JO L 132 du 19.5.2011).

⁸¹ Directive 2011/98/UE (JO L 343 du 23.12.2011, p. 1). Non appliquée par le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

6.3. La migration légale comme outil de croissance

L'UE est confrontée depuis quelque temps à des défis importants liés à l'absence de croissance, de même qu'à l'aggravation des pénuries sur le marché du travail dans certains domaines, au manque de compétences nécessaires et à l'impact du vieillissement de la population sur la productivité et la compétitivité. Plusieurs initiatives en 2013 ont examiné la contribution des migrants à la croissance économique et apporté des preuves de l'intérêt d'une migration bien gérée⁸² et d'une mobilité liée au commerce.

Le plan d'action «Entrepreneuriat 2020»⁸³, qui cerne des actions susceptibles de libérer le potentiel entrepreneurial de l'Europe, d'éliminer les obstacles et de révolutionner la culture d'entrepreneuriat, a reconnu que les migrants représentent un réservoir important d'entrepreneurs potentiels en Europe.

6.4. De meilleures connaissances pour soutenir l'intégration des migrants

Dans un contexte de crise économique mondiale, les ressortissants de pays tiers étaient encore significativement affectés par des difficultés d'accès au marché du travail, des moins bons résultats dans l'enseignement ou par un risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Les indicateurs d'intégration des migrants de l'UE indiquent une aggravation de la situation par rapport aux citoyens de l'UE en 2013. Par exemple, en 2013, 22 % des ressortissants de pays tiers étaient au chômage contre un taux de 11% pour l'UE (en 2012, le taux était de 21,3 % contre 10,6 % pour l'UE). Quatre États membres (Autriche, Belgique, Danemark et Suède) ont reçu des recommandations spécifiques concernant l'intégration sur le marché du travail des ressortissants de pays tiers, dans le cadre du semestre européen 2013⁸⁴. En ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, les chiffres de 2012 disponibles⁸⁵ montrent que 44,3 % des ressortissants de pays tiers couraient un risque de pauvreté et d'exclusion, contre 24,8 % dans l'UE.

Les indicateurs existants de l'UE en tant que base de données probantes pour orienter les politiques d'intégration, conjointement avec une analyse de leurs limites et avec des suggestions d'améliorations, ont été examinés dans le rapport final d'un projet pilote de l'UE portant sur les indicateurs de l'intégration des migrants, qui a été coordonné par la Commission et mis en œuvre avec la participation active des États membres, de la société civile et de la communauté des chercheurs. Le rapport⁸⁶ et les indicateurs, joints aux modules européens pour l'intégration des migrants⁸⁷ récemment publiés, continuent d'alimenter un

⁸² Notamment un atelier organisé par l'EPC (Centre de politiques européennes) intitulé *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility? [Inadéquation et pénurie des compétences en Europe: nécessité d'une mobilité accrue de la main-d'œuvre?]* (28 février 2013), une publication du Centre d'études de la politique européenne intitulée *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU [Avantages sociaux et migration – une relation contestée et un défi politique dans l'UE]* - <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>; deux projets conjoints OCDE-CE intitulés «*Matching Economic Migration with Labour Market Needs*» [Adapter les migrations économiques aux besoins du marché du travail] à finaliser pour juin 2014 et un projet de 2 ans lancé en 2013 «*Review of Labour Migration Policy in Europe*» [Examen de la politique de l'immigration de main-d'œuvre en Europe].

⁸³ COM(2013) 795 final du 9.1.2013.

⁸⁴ Recommandations par pays 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.htm.

⁸⁵ Eurostat, enquête EU-SILC.

⁸⁶ Le rapport final est publié en août sur le portail européen sur l'intégration, http://ec.europa.eu/ewsi/fr/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216.

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/fr/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802.

échange régulier sur l'évolution de la politique d'intégration de l'UE, notamment par l'entremise du réseau des points de contact nationaux pour l'intégration.

Une attention particulière a de nouveau été accordée à la dimension locale et régionale. En juin 2013, la Commission a lancé, avec le soutien du Comité des régions, une carte interactive des pratiques d'intégration au niveau local et régional sur le portail européen de l'intégration⁸⁸, offrant un outil d'échange d'informations par les pairs sur les initiatives couronnées de succès. Les praticiens locaux et régionaux ont également été invités à rejoindre le forum européen de l'intégration⁸⁹, dans le cadre des efforts visant à renforcer leur implication dans l'évolution des politiques en matière d'intégration. Lors de ses deux réunions annuelles, le forum a traité de questions relatives à l'intégration des jeunes migrants et à la participation démocratique des migrants⁹⁰.

7. RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS

7.1. Dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement

La migration est restée une question prioritaire à l'agenda mondial en 2013. Le deuxième dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, organisé par l'assemblée générale des Nations unies les 3 et 4 octobre 2013, a renouvelé et renforcé l'engagement politique sur la question des migrations internationales et du développement. La déclaration issue de ce dialogue démontre que la communauté internationale est capable de parvenir à un accord politique sur ces questions, notamment sur la nécessité d'intégrer la migration dans l'agenda de développement post-2015, et témoigne des progrès réalisés ces dernières années dans ce domaine. L'UE a joué un rôle très actif durant les négociations du texte final qui reflète bon nombre des principales préoccupations de l'UE⁹¹.

7.2. Renforcer la coopération avec les pays tiers

Au cours de l'année 2013, l'UE a poursuivi la mise en œuvre de l'AGMM, qui sert de cadre global à la politique extérieure de l'UE en matière de migration et d'asile, en engageant des dialogues politiques et une coopération opérationnelle avec les régions et pays tiers. Des progrès importants ont été réalisés concernant le renforcement des relations politiques avec les pays et régions tiers, notamment les pays du Sud de la Méditerranée et les pays du partenariat oriental, que la contribution aux réformes institutionnelles et législatives et le renforcement des capacités dans les pays partenaires. Des étapes importantes, dans ce contexte, ont été l'établissement des partenariats pour la mobilité avec l'Azerbaïdjan (décembre 2013), le Maroc (juin 2013) et la Tunisie (mars 2014). En décembre 2013, des discussions ont été entamées avec la Jordanie sur l'établissement d'un partenariat pour la mobilité.

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/lra.cfm>.

⁸⁹ Le forum sert de plateforme principale de l'UE pour une consultation avec la société civile concernant les politiques d'intégration.

⁹⁰ Les rapports des deux réunions sont disponibles sur le portail européen sur l'intégration, <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁹¹ La position de l'UE avant le dialogue de haut niveau, traduite dans les «Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil relatives au dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement prévu en 2013 et au renforcement du lien entre migration et développement» (document 12415/13 du Conseil), approuve les messages clés compris dans la communication de la Commission «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement - Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations unies et prochaines étapes dans le renforcement du lien entre migrations et développement» (COM (2013) 292).

Les dialogues pour la libéralisation du régime des visas se sont poursuivis avec la Russie⁹², l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie et le Kosovo⁹³. La Commission a publié des rapports d'avancement sur chacun d'eux⁹⁴. Un plan d'action pour la libéralisation du régime des visas a été présenté à la Géorgie en février et le premier rapport de la Commission sur l'état d'avancement a été publié en novembre 2013⁹⁵. Le dialogue avec la Turquie pour la libéralisation du régime des visas a débuté le 16 décembre 2013, parallèlement à la signature de l'accord de réadmission. En ce qui concerne la Moldavie, la Commission a conclu, dans sa communication, que ce pays a rempli toutes les conditions de son plan d'action et, selon l'accord concernant la proposition de la Commission de modifier le règlement sur les visas (règlement (CE) n° 539/2001), le transfert de la République de Moldavie vers la liste des pays pour lesquels est instauré un régime sans visa est devenu effectif le 28 avril 2014. Par ces dialogues, l'UE prend des mesures progressives vers l'objectif ultime de l'exemption de visa au cas par cas, sous réserve que les conditions pour une mobilité bien gérée et sûre soient en place. Ces dialogues contribuent à une meilleure gestion de la migration et de l'asile dans les pays partenaires concernés, étant donné qu'ils indiquent les conditions nécessaires à remplir.

Des propositions pour l'établissement d'agendas communs pour les migrations et la mobilité, un cadre plus souple pour une coopération bilatérale que les partenariats pour la mobilité, axé sur les pays prioritaires au-delà du voisinage de l'UE, ont été soumises à l'Inde et au Nigeria.

La coopération a continué dans le cadre des dialogues régionaux et bilatéraux existants, notamment dans le contexte du partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, du processus de Rabat et du dialogue UE-ACP sur les migrations et le développement dans le Sud, du processus de Prague et du panel du Partenariat oriental sur les migrations et l'asile en ce qui concerne l'Est, ainsi que du dialogue UE-CELAC sur les migrations. Le nouveau partenariat des routes de la soie sur les migrations, établi dans le cadre du processus de Budapest lors de la conférence ministérielle qui s'est tenue à Istanbul en avril 2013, mérite une mention particulière. L'établissement de ce partenariat est le point d'orgue de la réorientation géographique du processus de Budapest et sert de base à un dialogue et une coopération substantiels avec les pays bordant la route de la Soie, qui avaient été assez limités dans le passé. Il met également à l'avant-plan des éléments importants, tels qu'un engagement clair à respecter les droits de l'homme dans la gestion des migrations.

En octobre 2013 s'est tenue la première réunion du dialogue de haut niveau sur la migration et la mobilité avec la Chine. Le dialogue de haut niveau a été établi afin de permettre un échange de politiques et de meilleures pratiques et afin d'examiner les possibilités de faciliter la mobilité tout en renforçant la coopération sur la lutte contre la migration irrégulière. La possibilité de lancer des négociations sur les questions relatives à la réadmission et une exemption de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique a été discutée.

Un nombre croissant de groupes criminels organisés opèrent dans les pays d'origine et de transit afin de faciliter la migration irrégulière vers l'UE. Afin de mettre fin à ces activités, l'«immigration irrégulière» a été identifiée comme l'une des priorités de l'UE en matière de criminalité dans le cycle politique de l'UE sur la grande criminalité et la criminalité

⁹² En raison de la crise en Crimée et à la suite de la déclaration du Conseil européen du 6 mars 2014, les travaux dans le cadre du dialogue sur les visas avec la Russie ont été suspendus.

⁹³ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme avec l'UNSCR 1244/99 et l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁹⁴ COM(2013) 923 du 18.12.2013; COM(2013) 809 du 15.11.2013; COM(2013) 807 du 15.11.2013; COM(2013) 66 du 8.2.2013.

⁹⁵ COM(2013) 808 du 15.11.2013.

organisée 2014-2017⁹⁶. La nécessité d'avoir une meilleure vision de la situation dans les pays voisins de transit est clairement apparue. L'établissement de réseaux d'agents de liaison spécialisés dans la migration irrégulière en Libye et en Turquie sera importante à cet égard.

7.3. Adaptation au changement climatique et migration

Le 16 avril 2013, un document de travail des services de la Commission⁹⁷ a été publié sur le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les migrations, au titre de la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'UE⁹⁸. Ce document vise à permettre une compréhension conceptuelle des liens entre le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les migrations. Il inventorie également les outils et initiatives dont dispose déjà l'UE pour relever les futurs défis dans ce domaine et propose des orientations pour une action future, notamment dans le cadre de la politique de l'Union en matière de migrations et de développement.

7.4. Rapport 2013 de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement

La migration demeure l'un des cinq sujets prioritaires cernés par le Conseil pour le programme de l'UE relatif à la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD). Le rapport CPD 2013 de l'UE⁹⁹ proposait une vue d'ensemble des nombreuses mesures prises par l'UE et les États membres afin de maximiser les contributions importantes au développement que la migration légale vers l'Europe peut apporter aux pays d'origine, y compris dans des domaines tels que les envois de fonds, la fuite des cerveaux et la diaspora. Le rapport a relevé qu'il était possible d'en faire davantage pour que les préoccupations en matière de développement soient prises en compte dans les politiques de mobilité et de migration de la main-d'œuvre au niveau tant de l'UE que des États membres.

7.5. Le rapport sur l'approche globale des migrations et de la mobilité

En février 2014, la Commission a présenté son premier rapport bisannuel sur la mise en œuvre de l'approche globale des migrations et de la mobilité, couvrant la période 2012-2013¹⁰⁰. Le rapport inventorie les principales réalisations, tire les enseignements de la mise en œuvre passée et examine certaines options en ce qui concerne tant les politiques que les modalités de mise en œuvre. Le rapport conclut que l'AGMM reste un cadre efficace pour amener les régions et pays tiers à un dialogue politique et à une coopération opérationnelle. Le rapport a été suivi des conclusions du Conseil adoptées le 14 avril 2014.

8. UN NOUVEAU FONDS «ASILE, MIGRATION ET INTÉGRATION» (FAMI)

La Commission a adopté le paquet de propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 dans le domaine des affaires intérieures le 15 novembre 2011¹⁰¹. Ce paquet couvrait 4 propositions législatives qui, conjointement, organisent la création d'un Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et d'un Fonds pour la sécurité intérieure (FSI).

⁹⁶ Conclusions du Conseil, Conseil JAI des 6-7.6.2013:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf.

⁹⁷ SWD (2013) 138 du 16.4.2013.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm.

⁹⁹ SWD (2013) 456 du 31.10.2013.

¹⁰⁰ COM(2014) 96 du 21.2.2014.

¹⁰¹ COM(2011) 751 final du 15.11.2011.

Les négociations avec le Parlement européen et le Conseil ont débuté en 2012 et ont été menées à bien fin 2013. Le résultat constitue un bon compromis qui répond aux préoccupations de toutes les parties, reflétant la nature ultrasensible de ce domaine politique.

Le FAMI est un instrument plus complet que les trois fonds précédents auxquels il succède – le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen pour l'intégration de ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour le retour – et vise à soutenir la gestion efficace et intégrée des flux migratoires dans l'UE tout en tenant compte du principe de solidarité et de partage des responsabilités. Près de 90 % de l'ensemble de ses ressources (3 137 millions d'euros) transiteront par des programmes nationaux sur l'ensemble de la période 2014-2020.

Pour mieux aligner les ressources utilisées au niveau national sur les objectifs et priorités politiques de l'UE, des dialogues politiques entre la Commission et chaque État membre ont eu lieu au cours du second semestre 2013. Les États membres sont actuellement occupés à élaborer leurs programmes nationaux pluriannuels qu'ils soumettront officiellement lorsque le FAMI sera entré en vigueur.

Une autre nouveauté introduite dans le nouveau Fonds est la possibilité de soutenir des actions liées à la dimension externe, avec une attention particulière pour les accords de réadmission, les partenariats pour la mobilité et les programmes de protection régionaux. Le Fonds prévoit également un mécanisme d'assistance d'urgence capable de répondre rapidement aux pressions migratoires dans les États membres et dans les pays tiers.

Le Fonds continuera de renforcer et développer le régime d'asile européen commun en veillant à l'application efficace et uniforme de l'acquis de l'UE et à promouvoir la solidarité entre les États membres. Il encouragera également l'élaboration de stratégies d'intégration proactives, notamment des actions durant la phase qui précède le départ, et favorisera une approche locale de l'intégration, en accordant une attention particulière aux besoins des bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi qu'aux groupes vulnérables de migrants. Le Fonds soutiendra en outre une gestion équitable et efficace des retours, mettant l'accent sur le retour (assisté) volontaire.

Ces actions financés par le FAMI seront complétées par le Fonds pour la sécurité intérieure, notamment son volet «frontières et visas», au moyen duquel un soutien sera apporté à la gestion et à la surveillance des frontières extérieures de l'UE et à l'élaboration de la politique européenne en matière de visas, facilitant ainsi la mobilité des personnes en déplacement légitime et contrecarrant le franchissement irrégulier des frontières de l'UE.

9. MISE EN RÉSEAU ET COMMUNICATION SUR L'ASILE ET LES MIGRATIONS

9.1. Le réseau européen des migrations (REM)

Le REM¹⁰² a renforcé son rôle de conseil à la prise de décision s'appuyant sur des données probantes, en fournissant des informations actuelles, fiables et comparables sur la migration et l'asile. En 2013, la réalisation principale des travaux du REM comprenait des études sur l'immigration des étudiants internationaux dans l'UE, sur la vérification de l'identité dans la protection internationale, sur la mobilité intra-UE et sur l'attraction de ressortissants

¹⁰² Établi par décision 2008/381/CE du Conseil.

hautement qualifiés de pays tiers¹⁰³. La conférence annuelle du REM a eu lieu à Vilnius, sur le thème de la croissance, de la pénurie de main-d'œuvre et de la migration¹⁰⁴.

9.2. Communication de messages clés sur l'immigration et l'asile

Une stratégie de communication efficace est essentielle pour toucher les groupes cibles et pour aider les citoyens, tant de l'UE que des pays tiers, à comprendre les défis et les avantages de l'immigration. La Commission produit divers documents sur les sujets liés à la migration. En 2013, elle a également organisé le concours intitulé «Les migrants en Europe», avec plus de 750 écoles des 28 États membres qui ont soumis des œuvres audiovisuelles sur la contribution des migrants à la société de l'UE¹⁰⁵. Des projections spéciales de films axés sur le thème de la traite des êtres humains ont été organisées¹⁰⁶. Les versions espagnole, arabe et portugaise du portail de l'UE dans le domaine de l'immigration ont été lancées. Le portail fournit des informations conviviales sur les politiques et législations de l'UE et nationales en matière d'immigration et s'adresse aux ressortissants de pays tiers désireux d'émigrer dans l'UE¹⁰⁷.

10. CONCLUSIONS ET VOIE À SUIVRE

Si des progrès significatifs ont été réalisés en ce qui concerne certains domaines de la gestion des migrations, l'évolution de 2013 montre clairement l'importance pour l'UE et ses États membres de continuer à étendre leur action dans le domaine de l'immigration, de l'asile et de la gestion des frontières. L'UE doit prendre des mesures résolues pour empêcher les migrants de perdre la vie en tentant d'atteindre les côtes européennes et pour intensifier la lutte contre la criminalité organisée qui prospère grâce à la traite et au trafic des êtres humains. L'UE doit veiller à ce que les frontières de l'Europe soient sûres et sécurisées avec des filières légales appropriées pour y entrer.

Il convient de redoubler d'efforts pour lutter contre la violence et la discrimination à l'égard des migrants et de promouvoir activement leur intégration dans nos sociétés ainsi que de combattre le racisme et la xénophobie, des facteurs qui affectent la cohésion sociale et qui peuvent dissuader les migrants, notamment ceux qui sont hautement qualifiés, de choisir l'Europe pour destination.

La Commission continuera de soutenir et de promouvoir une migration bien gérée et se félicite du débat qui aura lieu au Parlement européen et au Conseil sur la base du présent rapport.

¹⁰³ Les résultats du REM sont disponibles en ligne à l'adresse www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network.

¹⁰⁴ <http://emn2013.lt/>.

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_fr.htm.

¹⁰⁶ «Sestre» de Vladimir Paskljević sur la Journée portes ouvertes de l'UE 2013; «Not my Life» de Robert Bilheimer sur la Journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains.

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration/>.