



Bruxelles, le 21.2.2014
COM(2014) 96 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**Rapport sur la mise en oeuvre de l'approche globale de la question des migrations et de
la mobilité 2012-2013**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Rapport sur la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité 2012-2013

1. INTRODUCTION

L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) forme, depuis 2005, le cadre général de la politique extérieure de l'Union européenne en matière de migrations et d'asile. Ce cadre définit les modalités du dialogue sur les politiques et de la coopération opérationnelle menés par l'UE avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de la mobilité, sur la base de priorités clairement définies qui traduisent les objectifs stratégiques de l'UE et sont fermement ancrées dans le cadre global de sa politique étrangère, notamment en matière de coopération au développement.

La communication de la Commission du 18 novembre 2011 intitulée «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité»¹ a donné le coup d'envoi de la seconde phase de l'AGMM, une phase nouvelle et davantage consolidée. Elle y a introduit un certain nombre d'éléments nouveaux, tels que la protection internationale et la dimension externe de la politique d'asile comme nouvelle priorité thématique, ou encore l'élargissement du champ d'application du cadre politique pour y inclure la «mobilité», soulignant ainsi la nécessité de promouvoir une mobilité bien gérée des ressortissants de pays tiers à travers les frontières extérieures de l'UE. Dans ses conclusions du 29 mai 2012², le Conseil a lui aussi confirmé que l'AGMM constituait le cadre d'un dialogue et d'une coopération avec les pays tiers abordés de façon globale et équilibrée. Il a également souligné la nécessité d'instaurer un suivi systématique de la mise en œuvre de l'AGMM au moyen de rapports bisannuels.

L'AGMM est mise en œuvre au moyen de divers instruments politiques (dialogues sur les politiques et plans d'action régionaux et bilatéraux à mener), d'instruments juridiques (tels que les accords visant à assouplir les formalités de délivrance des visas et les accords de réadmission), des mécanismes de soutien opérationnel et de renforcement des capacités (notamment par le biais d'agences européennes comme FRONTEX, le BEAA et ETF et de mécanismes d'assistance technique tels que MIEUX et TAIEX) ou encore de multiples dispositifs de soutien aux programmes et aux projets mis à la disposition des administrations des pays tiers et d'autres parties prenantes, parmi lesquelles la société civile, les associations de migrants et les organisations internationales. Durant la période 2012-2013, la Commission a soutenu plus de 90 projets liés aux migrations dans toutes les régions du monde en développement, pour un montant de plus de 200 millions d'euros. Plusieurs États membres de l'UE ont eux aussi consacré un soutien financier accru à la mise en œuvre de l'AGMM.

Les partenariats pour la mobilité (PM) et les programmes communs pour les migrations et la mobilité (PCMM) constituent les principaux cadres bilatéraux visant à favoriser le dialogue sur les politiques à mener et la coopération opérationnelle avec les pays partenaires. À ce jour, des partenariats pour la mobilité ont été conclus avec six pays: la Moldavie (2008), le Cap-Vert (2008), la Géorgie (2009), l'Arménie (2011), le Maroc (2013) et l'Azerbaïdjan (2013).

¹ COM(2011) 743

² Document du Conseil 9417/12

Les discussions sur le partenariat pour la mobilité avec la Tunisie se sont achevées en novembre 2013 et la signature du partenariat est imminente. Un dialogue a par ailleurs été entamé avec la Jordanie en décembre 2013. Enfin, un projet de PCMM a été proposé à l'Inde en avril 2013 et au Nigeria en octobre 2013 mais les discussions sur le fond n'ont pas encore commencé.

2. LES DIALOGUES BILATÉRAUX

Les dialogues bilatéraux sur la question des migrations et de la mobilité noués entre l'UE et les pays tiers peuvent prendre différentes formes. Les partenariats pour la mobilité offrent un cadre important pour le dialogue sur les politiques et la coopération opérationnelle sur les questions de mobilité et d'asile. S'agissant des pays avec lesquels un dialogue sur la libéralisation du régime des visas a été entamé, le dialogue sur les politiques s'articule en grande partie autour de la mise en œuvre du plan d'action pour la libéralisation du régime des visas. Dans certains cas (Russie, Inde, Chine, États-Unis), l'UE a noué des dialogues spécifiques. Pour pratiquement tous les pays, le dialogue sur la question des migrations et d'autres questions relevant de la justice et des affaires intérieures s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association, des accords de partenariat et de coopération, des accords-cadres, des accords de coopération et d'autres instruments conclus par l'Union, y compris au niveau de leurs conseils et sous-comités respectifs. Enfin, un dispositif de coopération technique a été mis en place dans le cadre des comités mixtes instaurés par les accords visant à assouplir les formalités de délivrance des visas et les accords de réadmission, lesquels assurent le suivi de la mise en œuvre desdits accords avec les pays tiers en question.

2.1. Pays concernés par l'élargissement

Le mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas permet d'évaluer la durabilité des réformes et des mesures mises en œuvre par les pays des **Balkans occidentaux** (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Serbie) par l'intermédiaire des feuilles de route relatives au processus de libéralisation du régime des visas³. Il permet également d'agir avec ces pays dans le cadre du processus de stabilisation et d'association afin de combler les lacunes éventuelles et de relever les défis qui se présentent. La grande majorité des citoyens des pays des Balkans occidentaux exemptés de visas sont des voyageurs *bona fide* et le but de leur voyage à destination de l'UE est parfaitement légitime. Le nombre de demandes d'asile infondées déposées dans certains États membres par des ressortissants de ces pays est néanmoins resté élevé en 2013, après avoir augmenté en 2012, ce qui compromet le fonctionnement du régime d'exemption de visas.

Un dialogue sur la libéralisation du régime des visas a été lancé avec le **Kosovo**⁴ le 19 janvier 2012 et une feuille de route visant à aboutir à un régime d'exemption de visas a été remise au gouvernement kosovar le 14 juin 2012.

Trois ans environ après la finalisation des négociations, l'accord de réadmission entre l'UE et la **Turquie** a été signé le 16 décembre 2013. Parallèlement à la signature de l'accord, un dialogue relatif à la libéralisation du régime des visas et une feuille de route en vue de

³ La Commission a présenté son quatrième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas le 28 novembre (COM(2013) 836).

⁴ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244(1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

l'instauration d'un régime d'exemption de visas ont été présentés à la Turquie, conformément aux conclusions du Conseil sur le développement de la coopération avec la Turquie dans le domaine de la justice et des affaires intérieures⁵, adoptées le 21 juin 2012.

FRONTEX a conclu d'excellents accords de travail avec tous les pays des Balkans occidentaux et poursuit sa collaboration avec eux tant sur le plan organisationnel qu'opérationnel. Dans le cadre du mécanisme de suivi de la libéralisation du régime des visas, l'agence gère un système d'alerte qui lui permet de fournir à la Commission une évaluation des flux de demandeurs d'asile. FRONTEX a signé un protocole d'accord avec la Turquie le 28 mai 2012.

2.2. Pays participant au partenariat oriental

Des progrès importants ont été accomplis en 2012-2013 concernant le renforcement des relations avec la plupart des pays du partenariat oriental sur la question des migrations et de la mobilité.

Les dialogues sur la libéralisation du régime des visas se sont poursuivis tant avec la **Moldavie** qu'avec l'**Ukraine**, tandis qu'un nouveau dialogue a été entamé avec la **Géorgie** en 2012 en vue de mettre en place, le moment venu, une exemption de l'obligation de visa. Le rapport d'étape sur la Moldavie, rendu public par la Commission le 15 novembre 2013⁶, a conclu que la Moldavie satisfaisait à l'ensemble des critères de référence du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas. Dans la foulée, la Commission a adopté, le 27 novembre 2013, une proposition visant à ajouter la Moldavie à la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de visa pour des séjours dans des pays de l'espace Schengen ne dépassant pas 90 jours⁷. Les dialogues sur la libéralisation du régime des visas se sont révélés des instruments déterminants dans la mise en place de politiques résolument tournées vers l'avenir en matière de mobilité. Ils ont également démontré leur efficacité pour faire avancer des réformes ambitieuses dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, y compris l'avancement de l'état de droit et la réforme de la justice⁸.

En 2013, un programme d'aide de l'UE doté d'un budget de 20 millions d'euros a été approuvé pour assurer la poursuite de la mise en œuvre du processus de libéralisation du régime des visas en Moldavie. Un accord de financement de 28 millions d'euros a également été signé avec l'**Ukraine** en vue de contribuer à aligner les régimes de migration et d'asile sur les normes européennes et internationales, et de soutenir la mise en œuvre du processus de libéralisation du régime des visas. La Commission continue en outre à appuyer plus largement les réformes en matière de migration et de gestion des frontières en Ukraine. Par exemple, une enveloppe de 66 millions d'euros au titre d'un programme d'aide sur quatre ans, destiné à renforcer la politique de gestion des frontières Ukrainiennes est en préparation.

Une version actualisée de l'accord sur l'assouplissement des formalités de délivrance des visas conclu avec l'**Ukraine** est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

⁵ Document du Conseil 11579/12

⁶ COM(2013) 807

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 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 (COM(2013) 853)

⁸ Le dernier rapport d'étape, publié le 15 novembre 2013, montre par exemple que l'Ukraine a accompli des progrès majeurs en ce qui concerne les mesures législatives. (COM(2013) 809)

Des négociations en vue de la conclusion d'accords visant à assouplir les formalités de délivrance des visas et d'accords de réadmission ont été entamées début 2012 avec l'**Arménie** et l'**Azerbaïdjan** avant d'être finalisées dans les délais voulus. Les accords passés avec l'Arménie sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2014. L'entrée en vigueur des accords conclus avec l'Azerbaïdjan est attendue dans les prochains mois.

La coopération engagée dans le cadre des partenariats pour la mobilité conclus avec l'**Arménie**, la **Géorgie** et la **Moldavie** se poursuit, tandis qu'un nouveau partenariat pour la mobilité a été signé le 5 décembre 2013 avec l'**Azerbaïdjan**. L'expérience montre que ces partenariats ont indubitablement contribué à renforcer la coopération et qu'ils ont permis d'accomplir des progrès substantiels dans la coordination au sein de l'UE et la coordination interinstitutionnelle dans les pays partenaires. Leur souplesse permet d'articuler initiatives bilatérales et initiatives multilatérales à l'intérieur du même cadre et de traiter les priorités des pays partenaires de manière ciblée. Des réunions de hauts fonctionnaires consacrées aux trois partenariats se sont tenues les 17 décembre 2012 et 25 octobre 2013 avec l'Arménie, le 18 décembre 2012 avec la Géorgie, et les 22 novembre 2012, 25 juin 2013, 31 octobre 2013 et 10 décembre 2013 avec la Moldavie. L'Organisation pour les migrations (OIM) a commandé à un expert une évaluation approfondie du partenariat conclu avec la **Moldavie**. Le rapport final rendu le 1^{er} octobre 2012 montre que le partenariat a permis d'atteindre plusieurs des priorités fixées par les partenaires grâce aux initiatives et aux projets mis en œuvre. Il a permis aux partenaires de traiter plus efficacement divers problèmes liés à la question des migrations et de la mobilité et a favorisé l'instauration d'un cadre propice à un engagement actif dans les actions de coopération et les débats sur les migrations, au niveau tant régional que mondial. Les activités menées au titre du partenariat pour la mobilité ont aidé la Moldavie à réformer son cadre juridique sur les questions de migration et à adapter notamment son régime d'asile aux normes européennes. Pour autant, le rapport d'évaluation met également en lumière un certain nombre de défis pour les partenariats, à savoir 1) la nécessité de maintenir le degré d'intérêt et d'engagement des États membres, en favorisant leur participation aux différents cadres de gouvernance et de coordination, et d'associer les États membres nouvellement intéressés au partenariat; 2) la nécessité de démontrer la valeur ajoutée apportée par les activités conjointes, autrement dit les activités conçues et menées par plus d'un État membre, dans la mesure où elles permettent d'accroître les synergies, de renforcer l'échange d'informations et de bonnes pratiques et de développer une connaissance réciproque entre les différentes parties prenantes. Sur le plan de la coopération opérationnelle, l'UE fournit un financement à hauteur de près de 50 millions d'euros pour des projets sur les migrations et la gestion des frontières en Moldavie, dont une initiative dotée d'une enveloppe de 2 millions d'euros visant à promouvoir la mobilité légale entre la Moldavie et l'UE grâce aux partenariats pour la mobilité.

Six projets financés par l'UE pour un montant total de plus de 8 millions d'euros sont actuellement en cours de mise en œuvre en **Arménie**, y compris un projet de 3 millions d'euros visant à soutenir la mise en œuvre du partenariat pour la mobilité en vue de renforcer les capacités des pouvoirs publics dans des domaines comme l'immigration régulière, le lien entre migrations et développement ou encore la réadmission et la réintégration.

La mise en œuvre du partenariat pour la mobilité conclu avec la **Géorgie** s'est intensifiée après la création de la plate-forme de coopération locale en 2012. Depuis la signature du partenariat, la coopération extérieure avec la Géorgie n'a cessé de se renforcer, appuyant notamment une réforme rapide du système géorgien de gestion des migrations et des frontières. Six projets, d'une enveloppe globale d'environ 20 millions d'euros, qui sont en cours d'exécution dans le pays dans le domaine de la migration, dont une initiative d'un million d'euros visant à accroître le potentiel du partenariat en matière de développement.

En ce qui concerne l'**Azerbaïdjan**, l'UE fournit actuellement un soutien à la réforme de la politique migratoire, en particulier au moyen des jumelages avec le service national des migrations.

Les relations bilatérales de l'UE avec la **Biélorussie** dans le domaine des migrations et de la mobilité ne se sont pas encore développées. La Biélorussie a toutefois indiqué, en novembre 2013, qu'elle acceptera l'invitation faite depuis 2011 par l'UE en vue de l'ouverture de négociations sur un accord d'assouplissement des formalités de délivrance des visas et un accord de réadmission. Par ailleurs, certaines formes de coopération pratique à l'échelle des projets se sont mises en place au cours de la période 2012-2013, en marge de la coopération instaurée dans le cadre des dialogues régionaux sur la question des migrations.

FRONTEX a conclu des accords de travail avec les autorités **arméniennes** le 22 février 2012 et avec les autorités d'**Azerbaïdjan** le 6 avril 2013. L'agence a désormais signé des accords de travail avec tous les pays du partenariat oriental.

2.3. Pays du sud de la Méditerranée

Depuis 2011, l'UE a accompli des progrès considérables dans l'instauration d'une coopération renforcée avec les pays du sud de la Méditerranée, dans le droit fil de la politique européenne de voisinage et des engagements pris dans le contexte du printemps arabe et de ses suites. Plus récemment, le Conseil européen a plaidé pour un engagement accru auprès des pays tiers afin d'éviter que des migrants n'entreprennent des voyages périlleux à destination de l'UE⁹. Dans ce contexte, il a accueilli avec satisfaction la communication de la Commission du 4 décembre 2013 sur les travaux menés par la task force pour la Méditerranée¹⁰, qui définit des mesures opérationnelles visant à prévenir que des tragédies semblables à celle qui s'est produite au large des côtes de Lampedusa le 3 octobre 2013 ne se reproduisent à l'avenir.

Des dialogues structurés sur les migrations, la mobilité et la sécurité ont été lancés avec la **Tunisie**, le **Maroc** (octobre 2011) et la **Jordanie** (décembre 2012). L'UE reste par ailleurs ouverte à tout dialogue avec d'autres pays de la région, sous réserve du respect des conditions requises. L'**Algérie** a manifesté un intérêt dans ce sens dans le cadre des négociations en cours sur un nouveau plan d'action relatif à la politique européenne de voisinage¹¹. L'UE a réitéré à plusieurs reprises depuis 2011 sa proposition d'entamer un dialogue avec l'**Égypte** mais n'a pas encore reçu une réponse positive. De son côté, la **Libye** figure toujours parmi les pays prioritaires en vue du lancement d'un tel dialogue, dès que les circonstances le permettront.

Un partenariat pour la mobilité a été signé avec le **Maroc** le 7 juin 2013, au terme d'intenses discussions. Ce partenariat, qui marque indubitablement un jalon et servira de référence aux autres pays de la région, comprend un éventail équilibré d'engagements et d'initiatives couvrant les quatre piliers thématiques de l'AGMM, à savoir l'immigration régulière, l'immigration irrégulière, la protection internationale et enfin les migrations et le développement. L'un des principaux engagements pris par le Maroc concerne la création d'un régime d'asile national. Le partenariat contient également des engagements mutuels à collaborer dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains ainsi que de la protection des victimes de cette traite. Le partenariat ouvre en outre la voie à la

⁹ Document du Conseil 217/13

¹⁰ COM(2013) 869

¹¹ L'Algérie a refusé d'ouvrir des négociations avec l'UE sur un accord de réadmission tout au long de 2012 et 2013.

négociation d'un accord visant à assouplir les formalités de délivrance des visas¹² et à la réouverture, en parallèle, des négociations sur l'accord de réadmission qui avaient été interrompues en 2010. Un projet de 5 millions d'euros visant à soutenir la mise en œuvre du partenariat est en cours de finalisation. Une dotation de 6 millions d'euros au titre du programme SPRING est également prévue afin de soutenir ce partenariat.

La finalisation, en novembre 2013, des discussions sur un partenariat pour la mobilité avec la **Tunisie** constitue elle aussi un élément positif, car les négociations ont été freinées pendant des mois par l'instabilité politique du pays. L'UE et la Tunisie ont convenu d'instaurer une étroite collaboration afin de renforcer le cadre juridique et institutionnel, notamment dans le domaine de l'asile, de la traite des êtres humains et de l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, mais aussi d'améliorer la formation du personnel chargé de la question des migrations et d'élaborer des politiques en matière d'intégration et de lutte contre la xénophobie et l'exclusion des migrants.

Deux missions d'experts ont été menées en **Jordanie** en 2013, dans le cadre du dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité. Elles ont abouti à une évaluation positive des capacités des autorités dans les domaines concernés. La Jordanie a exprimé le souhait de collaborer avec l'UE. Un projet de partenariat pour la mobilité a été soumis aux autorités jordaniennes en décembre 2013.

Malgré une situation difficile sur le plan politique et sécuritaire, l'UE a soutenu la **Libye** dans le domaine des migrations, de la gestion des frontières et de la protection internationale. Suite à la décision du Conseil du 22 mai 2013 d'instaurer une mission PSDC, une assistance est fournie dans le cadre de la mission EU BAM en Libye, en vue de mettre sur pied un système intégré de gestion des frontières. Une contribution est également apportée au titre du projet Sahara-Méditerranée, qui est doté de 10 millions d'euros.

Toute coopération bilatérale ayant été suspendue avec la **Syrie** sur le plan politique, il n'existe à l'heure actuelle aucune forme de collaboration, officielle ou non officielle, avec les autorités syriennes sur la question des migrations. Pour autant, l'UE et ses États membres sont les premiers donateurs au monde pour la gestion de la crise provoquée par les flux de réfugiés. Ils fournissent également une aide humanitaire et au développement considérable à la population syrienne ainsi qu'aux pays voisins de la Syrie, notamment par l'intermédiaire d'organisations internationales spécialisées et d'organisations de la société civile.

L'engagement politique en faveur d'un renforcement de la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée se double d'un soutien financier et opérationnel. En Libye par exemple, des programmes financés par l'UE à hauteur d'environ 30 millions d'euros sont en cours d'exécution. Ils sont axés sur la gestion des flux de migration mixtes, la gestion des frontières et les conditions d'accueil des migrants. La mise en œuvre du projet de réseau méditerranéen Seahorse, dirigé par la Guardia Civil espagnole, a débuté en septembre 2013. Le réseau permettra aux pays méditerranéens participants d'échanger directement des informations factuelles sur les incidents et les patrouilles en temps presque réel, grâce aux communications par satellite. Il aura pour effet d'accroître la capacité des autorités compétentes à lutter contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains mais aussi à répondre aux situations d'urgence nécessitant des opérations de recherche et de sauvetage. Le projet est ouvert à l'Algérie, à l'Égypte, à la Libye et à la Tunisie.

Le projet Euromed Migration III, qui est doté d'un budget de 5 millions d'euros, vise à promouvoir le dialogue et la coopération entre les pays du sud de la Méditerranée et l'UE.

¹² Le Conseil a adopté un mandat de négociation le 5 décembre 2013.

Consacré à l'immigration légale, au lien entre migrations et développement et à l'immigration clandestine, il prévoit l'organisation d'un certain nombre de réunions, de séances de formation et de missions d'experts sur ces sujets. Il comprend également une aide à l'élaboration de profils migratoires ainsi qu'une étude sur l'harmonisation des besoins du marché du travail avec ceux des États membres.

L'UE déploie, depuis 2011, un programme de protection régional (PPR) pour l'Afrique du Nord, axé sur la Libye, la Tunisie et l'Égypte. Le budget de ce programme a été porté à 5,5 millions d'euros à la fin de 2013, à la suite de la tragédie qui s'est produite au large des côtes italiennes de Lampedusa.

FRONTEX s'est vu confier des mandats de négociation en vue de la conclusion d'accords de travail avec l'Égypte, la Libye, la Tunisie et le Maroc, mais pour l'heure, les tentatives d'ouverture de négociations ont échoué.

2.4. Pays d'Afrique subsaharienne

Des progrès ont été accomplis en 2012-2013 avec le **Cap-Vert**, le **Nigéria** et l'**Afrique du Sud** sur le plan du dialogue sur les politiques et de la coopération opérationnelle.

La mise en œuvre du partenariat pour la mobilité conclu avec le **Cap-Vert** s'est poursuivie de manière satisfaisante en 2012-2013. Pendant cette période, l'UE et le Cap-Vert ont signé un accord visant à assouplir les formalités de délivrance des visas (octobre 2012) ainsi qu'un accord de réadmission (avril 2013), appelés à entrer tous deux en vigueur d'ici peu. L'UE entend maintenir la dynamique du partenariat en définissant avec le Cap-Vert une nouvelle série de priorités pour le court et le moyen terme.

La coopération mise en place avec le **Nigéria** a progressé de façon positive par le biais de dialogues locaux sur la question des migrations et du développement, fondés sur l'article 13 de l'accord de Cotonou. Parmi les principaux sujets abordés figurent l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, cette dernière étant un sujet de préoccupation pour le pays tant au niveau interne qu'au niveau externe. Les aspects liés à la protection internationale n'ont pas encore été réellement abordés dans le cadre de ces dialogues mais la question du renforcement des capacités en la matière pourrait être traitée prochainement, voire étendue au cas des déplacés internes. Lors de la rencontre du 20 mars 2013, le Nigéria a fait part de sa volonté de rehausser le niveau de coopération avec l'UE dans le cadre d'un PCMM. Un projet de PCMM a donc été présenté au Nigéria le 7 octobre 2013.

La coopération avec l'Afrique du Sud sur la question des migrations s'inscrit dans le cadre du Forum de dialogue sur la migration, une manifestation annuelle organisée en marge du Conseil de coopération conjoint. C'est dans ce contexte que l'Afrique du Sud a fait part de sa volonté de négocier avec l'UE un accord visant à assouplir les formalités de délivrance des visas, alors que dans le même temps l'UE sollicitait la mise en place d'un régime d'exemption totale de visas pour les ressortissants de tous les États membres. Lors du sommet Afrique du Sud-UE du 18 juillet 2013, il a été convenu d'explorer toutes les options possibles pour renforcer et structurer la coopération, notamment par l'instauration d'un PCMM.

Les efforts déployés par l'UE en direction du **Ghana** afin de mettre en place un PCMM, synonyme de coopération renforcée, se sont inscrits dans le cadre d'un atelier d'information tenu en janvier 2012, à Accra, ainsi que dans le cadre plus large du dialogue sur les politiques, en juillet 2012.

Au total, plus de 35 projets en rapport avec la question des migrations et spécialement dédiés aux pays d'Afrique subsaharienne ont été mis en œuvre en 2012-2013. Bien que couvrant tous

les aspects de la question, ces projets mettent plus particulièrement l'accent sur les initiatives liant migrations et développement, sur l'aide aux réfugiés et aux migrants vulnérables et sur la lutte contre la traite des êtres humains. Globalement, la coopération la plus avancée est celle mise en place avec les pays d'**Afrique de l'Ouest**, grâce en partie aux progrès enregistrés par les processus régionaux. L'UE fournit également un appui important aux pays d'Afrique de l'Ouest dans le domaine du renforcement des capacités de gestion des migrations et des frontières. C'est ainsi qu'une initiative de soutien à la mise en œuvre effective des protocoles de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la libre circulation et de son approche commune sur la migration a été lancée en 2013, pour une enveloppe globale de 24 millions d'euros.

La coopération de l'UE avec les pays d'**Afrique de l'Est** dans le domaine des migrations est plus restreinte et la situation politique de certains États dans la région n'a pas permis d'ouvrir la voie à une collaboration plus étroite. Pour autant, un certain nombre de projets ont été mis en œuvre, dont un PPR de 5 millions d'euros pour la Corne de l'Afrique (Kenya et Djibouti).

FRONTEX a signé un accord de travail avec le **Nigéria** le 12 janvier 2012 et avec le **Cap-Vert** le 14 janvier 2012.

2.5. Pays asiatiques

La coopération avec la **Chine** a légèrement progressé dans le sillage du 15^e sommet UE-Chine de septembre 2012, au cours duquel il a été convenu d'explorer toutes les possibilités pour faciliter la mobilité et renforcer la coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Au vu de la réaction et des préoccupations exprimées par la Chine concernant la prise d'empreintes digitales des détenteurs de passeports diplomatiques (une conséquence du déploiement du système d'information sur les visas (VIS) de l'UE), les deux parties ont décidé d'instaurer un dialogue de haut niveau sur les migrations et la mobilité. Une première réunion s'est tenue le 14 octobre 2013, au cours de laquelle a notamment été évoquée la possibilité de lancer des négociations parallèles sur les questions de réadmission et sur un accord d'exemption de visas pour les détenteurs de passeports diplomatiques.

Un nouvel élan a récemment été conféré à la coopération entre l'UE et l'**Inde** sur la question des migrations, puisqu'après le lancement d'un dialogue sur les migrations en 2006 et une réunion en 2010, une rencontre a eu lieu le 2 juillet 2012 à New Dehli, dans le cadre du dialogue de haut niveau sur les migrations et la mobilité. L'Inde a fait part de sa volonté de renforcer cette coopération par l'instauration d'un PCMM avec l'UE. Un projet de PCMM a donc été présenté à l'Inde en avril 2013.

Le dialogue et la coopération avec les autres pays asiatiques, en particulier les pays d'**Asie du Sud Est** comme le Viêt Nam et l'Indonésie, interviennent de façon ponctuelle, en fonction des intérêts manifestés, et toujours dans le cadre des accords internationaux (APC, AC) conclus par l'UE. Compte tenu de la mixité de ces accords, qui a pour effet d'allonger leur délai de conclusion et d'entrée en vigueur, la question des migrations est régulièrement isolée pour faire l'objet d'une mise en œuvre anticipée avec les pays concernés. La prévention et la lutte contre la traite des êtres humains revêtent une importance particulière dans ces dialogues. Plusieurs pays de la région ont également manifesté un intérêt marqué pour une coopération en matière de visas avec l'UE (assouplissement des formalités de délivrance, exemption pour les détenteurs de passeports diplomatiques).

Les migrations régionales ayant une forte incidence sur le développement des pays asiatiques, la question des migrations fait l'objet d'une attention accrue dans le cadre de la coopération au développement mise en place avec la région. Un projet doté d'un budget d'1,6 million

d'euros a ainsi été lancé en 2013, en partenariat avec l'OIT, afin d'accroître les capacités de gestion du Bangladesh, de l'Indonésie, du Népal et des Philippines en matière d'émigration de la main-d'œuvre.

2.6. Autres pays prioritaires

La coopération entre l'UE et les **États-Unis d'Amérique** sur la question des migrations se poursuit dans le cadre de la plate-forme UE-États-Unis pour la coopération sur les questions liées aux migrations et aux réfugiés, instaurée en 2010. Le plan d'action de la plate-forme couvre une dizaine de domaines prioritaires, parmi lesquels le retour et la réintégration, l'identification biométrique, la réinstallation, la traite des êtres humains, le renforcement des capacités de gestion des migrations et la migration professionnelle. En 2012, un voyage d'étude consacré aux questions de réinstallation a été organisé à destination des États-Unis dans le cadre de la plate-forme et diverses activités ont été déployées dans le domaine de la traite des êtres humains, dont un voyage d'étude du coordinateur européen de la lutte contre la traite des êtres humains (en mars 2013). Un séminaire a par ailleurs été organisé en novembre 2013 sur la question des réfugiés syriens et sur les flux migratoires provoqués par la crise. Ce séminaire a été l'occasion de recenser d'autres domaines susceptibles de faire l'objet d'une coopération plus poussée, comme la question des réinstallations. La plate-forme a également permis de coordonner les positions en vue de plusieurs manifestations internationales consacrées aux migrations, comme le dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement et le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)¹³.

Le dialogue UE-**Russie** sur les migrations, lancé en mai 2011, offre une plate-forme permettant d'aborder les défis communs dans un cadre informel et non contraignant¹⁴. Une réunion de hauts fonctionnaires et deux rencontres thématiques conjuguées à des voyages d'étude sont organisées chaque année. Cinq rencontres thématiques ont eu lieu jusqu'à ce jour, sur la protection internationale (Moscou, décembre 2011), la migration irrégulière (Budapest, mars 2012), le lien entre migrations et développement (Saint-Petersbourg, octobre 2012), la migration régulière (Bratislava, février 2012), et la migration irrégulière (Kaliningrad, juillet 2013). Dans le cadre de ce dialogue, les travaux visant à mettre au point des portails internet sur la question des migrations, dédiés aux citoyens de l'UE et aux ressortissants russes vont être engagés en 2014.

Un dialogue sur la question des visas a été lancé avec la Russie en 2007. Les parties ont arrêté une liste d'étapes communes vers un régime d'exemption des visas de court séjour pour les citoyens de l'UE et les ressortissants russes, dont la mise en œuvre est une condition préalable à l'ouverture de négociations sur un accord mutuel d'exemption de visas entre l'UE et la Russie. La Commission a présenté son premier rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des étapes communes en décembre 2013¹⁵.

2.7. Enseignements

¹³ Le FMMD est une initiative née au lendemain du premier dialogue de haut niveau des Nations unies en 2006. Son objectif est de traiter le lien existant entre migrations et développement par des approches concrètes et axées sur l'action. Il s'agit d'un processus informel, volontaire et non contraignant mené au niveau gouvernemental.

¹⁴ Le dialogue n'aborde pas les questions liées aux visas et à la réadmission, lesquelles sont traitées dans le cadre de comités mixtes spéciaux, créés au titre de l'accord visant à assouplir les formalités de délivrance des visas et de l'accord de réadmission conclus entre l'UE et la Russie.

¹⁵ COM(2013) 923

De par leur variété et leur richesse, les dialogues bilatéraux constituent un précieux levier pour renforcer la coopération, traiter les questions d'intérêt commun, parfois sensibles, liées aux migrations et à la mobilité et établir une relation de confiance entre les partenaires.

L'expérience acquise dans le cadre des partenariats pour la mobilité existants montre que ces partenariats, en reconnaissant et en respectant les priorités des pays partenaires, ont joué un rôle déterminant dans le rapprochement de ces derniers avec l'UE et les ont encouragés à coordonner leurs politiques et les modalités de leur coopération internationale en matière de migration. Des efforts doivent néanmoins être encore déployés pour garantir une mise en œuvre équilibrée des partenariats pour la mobilité, autrement dit davantage axée sur les quatre priorités thématiques de l'AGMM, avec plus de mesures en matière d'immigration légale, de défense des droits de l'homme et de protection des réfugiés.

La migration et la mobilité sont au cœur de débats de plus en plus fréquents dans le cadre des AA, des APC, des AC et de leurs sous-comités, dans le contexte d'un dialogue politique étendu. Cette tendance positive ne peut que contribuer à mettre en valeur la question des migrations dans les relations extérieures de l'UE et à focaliser l'attention sur ce dossier dans les activités bilatérales de coopération au développement. Une attention accrue devrait simultanément être portée sur les aspects tenant aux relations extérieures au sens large en ce qui concerne les questions de migration et de mobilité au niveau interne dans l'UE. Un plus grand engagement dans ces dialogues de la part d'experts de la Commission ou des États membres (ce qui peut s'avérer difficile en raison des contraintes budgétaires ou temporelles) ou un renforcement des compétences au sein des délégations de l'UE, pourraient permettre d'aller de l'avant.

3. LES DIALOGUES RÉGIONAUX

L'AGMM donne la priorité, à l'Est, aux processus de Prague et de Budapest ainsi qu'au groupe sur les migrations et l'asile au sein du partenariat oriental; au Sud, au partenariat stratégique UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi, et au processus de Rabat; et enfin, au dialogue structuré et exhaustif entre l'UE et les pays ALC sur les migrations et au dialogue UE-ACP sur les migrations. La présente section décrit brièvement l'état d'avancement de chacun de ces dialogues.

3.1. Processus de Prague

Le processus de Prague est un cadre de dialogue et de coopération entre les États membres de l'UE, les États Schengen non-membres de l'UE et 19 pays partenaires à l'Est (Russie, pays du partenariat oriental, pays d'Asie centrale, pays des Balkans occidentaux et Turquie). Ses travaux s'appuient sur la déclaration ministérielle commune (Prague, 2009) et le plan d'action 2012-2016 adopté lors de la deuxième conférence ministérielle du processus de Prague (Poznań, novembre 2011).

Le processus offre un cadre efficace de coordination et de promotion de la coopération opérationnelle sur la question des migrations. Sa vaste portée géographique (le processus englobe des pays situés dans diverses régions d'importance stratégique pour l'UE) favorise l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre des États confrontés à des défis et des enjeux différents, mais souvent liés entre eux. Nombre d'activités, rassemblant experts ou hauts fonctionnaires, ont été menées à bien en 2012 comme en 2013: ateliers de travail sur l'immigration légale (à Budapest en septembre 2012 et à Prague en février 2013), le lien entre migrations et développement (à Budapest en septembre 2012), la protection internationale (à

Stockholm en octobre 2012 et à Varsovie en janvier 2013), les profils migratoires (à Florence en janvier 2013), l'immigration clandestine (à Lviv en novembre 2012), la réadmission et le retour (à Varsovie en mars 2013), la migration circulaire (à Tbilissi en octobre 2013), le trafic de migrants et la traite des êtres humains (à Bratislava en septembre 2013) et réunions de hauts fonctionnaires (à Varsovie en avril 2012, à Prague en février 2013 et à Kiev en novembre 2013).

La Commission appuie la mise en œuvre du plan d'action du processus de Prague au moyen d'un projet de soutien ciblé doté de 3 millions d'euros, qui reflète les priorités thématiques de l'AGMM. Les résultats obtenus vont du soutien à la conception de profils migratoires à l'élaboration d'orientations consacrées à diverses politiques, comme l'immigration de travail et la réadmission, en passant par des formations spéciales destinées aux fonctionnaires gouvernementaux, par exemple sur la question de l'asile. L'UE a également lancé d'autres initiatives liées à la mise en œuvre du processus de Prague, parmi lesquelles un projet d'un million d'euros sur l'immigration clandestine et une initiative de 600 000 euros sur le renforcement de la politique d'intégration en Russie.

3.2. Groupe sur les migrations et l'asile au sein du partenariat oriental

Le partenariat oriental est le cadre dans lequel s'inscrit la coopération entre l'UE d'une part, et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine d'autre part. Des déclarations communes ont été adoptées lors des sommets du partenariat oriental de Prague (2009), Varsovie (2011) et Vilnius (2013). Le dialogue sur les migrations et la mobilité intervient dans le cadre du groupe sur les migrations et l'asile créé en 2011, lequel reprend les travaux effectués au titre du processus de Söderköping.

Après sa création en décembre 2011, le groupe sur les migrations et l'asile au sein du partenariat oriental a rapidement trouvé son rythme de croisière, avec pas moins de quatre réunions organisées en 2012 et 2013, sur la détermination du statut de réfugié (à Tbilissi en mai 2012), la migration circulaire (à Chisinau en octobre 2012), la question du retour, de la réadmission et de la réintégration (à Tbilissi en mars 2013) ou encore l'intégration des migrants et des réfugiés (à Prague en novembre 2013), ainsi que divers ateliers d'experts consacrés à l'obtention d'informations sur le pays d'origine (à Bucarest en septembre 2012), aux victimes de la traite des êtres humains (à Varsovie en mai 2013) et à l'apatridie (à Budapest en décembre 2013). Le groupe affiche plusieurs atouts, parmi lesquels son organisation et sa méthodologie. En effet, sa composition est variée, puisqu'il est constitué à la fois de représentants des institutions européennes et d'autorités gouvernementales mais aussi d'universitaires et d'ONG. De plus, son caractère informel favorise des échanges fructueux et l'instauration de relations de confiance entre les États participants.

Lors de la première réunion des ministres de la justice et des affaires intérieures de l'Union européenne et du partenariat oriental, en octobre 2013, les participants ont réitéré leur engagement à renforcer le dialogue et la coopération, notamment en matière de migrations et de mobilité. Cet engagement a été renouvelé lors du sommet du partenariat oriental à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013, dont la déclaration finale souligne l'importance de la mobilité et fait clairement référence au groupe sur les migrations et l'asile.

3.3. Processus de Budapest / partenariat des routes de la soie sur les migrations

Le processus de Budapest a été initié en 1991 sous la forme d'un forum consultatif. Aujourd'hui, il regroupe plus d'une cinquantaine de gouvernements, dont ceux des pays des Balkans occidentaux, du partenariat oriental, d'Asie centrale, d'Afghanistan, d'Iraq, de Russie, du Pakistan et de la Turquie, auxquels s'ajoute une dizaine d'organisations

internationales. Son objectif est d'élaborer des systèmes globaux et pérennes favorisant des migrations ordonnées. Un partenariat des routes de la soie sur les migrations a été créé dans le cadre du processus de Budapest, lors de la conférence ministérielle organisée à Istanbul, le 19 avril 2013.

Le processus de Budapest a subi un recentrage géographique dont le point d'orgue a été l'adoption, le 19 avril 2013, de la Déclaration d'Istanbul relative à un partenariat de la route de la soie sur les migrations. Cette déclaration jette les bases d'un renforcement substantiel du dialogue et de la coopération – jusqu'alors limités – sur la gestion des flux migratoires entre les pays situés le long de la route de la soie. Elle met l'accent sur plusieurs éléments de première importance, comme l'engagement explicite à respecter les droits de l'homme en matière de gestion des migrations. Le groupe de travail sur la route de la soie, organisé à Islamabad, au Pakistan, du 28 au 31 octobre 2013, a suscité de grands espoirs quant à l'instauration d'une coopération constructive dans le futur. La réunion des hauts fonctionnaires qui s'est tenue les 9 et 10 décembre 2013 a adopté un plan d'action assorti de mesures organisationnelles et pratiques. La Commission finance un projet de soutien au dialogue à hauteur de 2,6 millions d'euros, auxquels s'ajoutent des cofinancements supplémentaires émanant de plusieurs États membres et de la Turquie.

3.4. Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi

Le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi a été lancé en 2007, à Lisbonne, lors du deuxième sommet des chefs d'États et de gouvernements de l'UE et des pays africains. Lors du sommet Afrique-UE de 2010 à Tripoli, le partenariat a été étendu et un plan d'action adopté pour la période 2011-2013. Ce plan d'action prévoit une douzaine d'initiatives concrètes dans le domaine des migrations, de la mobilité, de l'emploi et de l'enseignement supérieur.

Après avoir été interrompue en 2011 suite aux événements survenus en Libye (pays qui assure la coprésidence du partenariat côté africain), la mise en œuvre du plan d'action 2011-2013 a pu reprendre en 2012. Plusieurs réunions ont été organisées depuis, sur des questions comme la traite des êtres humains (Johannesbourg, décembre 2011), les droits des migrants (Nairobi, mai 2012), les migrations et la mobilité au sein des communautés économiques régionales (Addis-Abeba, juillet 2012), l'accès à la protection internationale (Barcelone, octobre 2012) et l'amélioration de la gestion des frontières pour faciliter la mobilité (Cotonou, juillet 2013). La Commission a financé un projet de 3,6 millions d'euros visant à soutenir le dialogue, notamment par le biais de séminaires d'experts ou de réunions de hauts fonctionnaires.

Le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi offre une véritable valeur ajoutée, de par sa dimension continentale et la coordination des activités menées par l'Union africaine et les communautés économiques régionales africaines dans le domaine des migrations. Mais cette dimension continentale constitue également le principal défi à relever, compte tenu de la diversité des flux migratoires au sein même de l'Afrique et en direction de l'Europe. Bien que pertinents en théorie, les liens entre emploi et éducation n'ont pas encore été pleinement exploités en pratique. Le partenariat stratégique Afrique-UE est aujourd'hui à la croisée des chemins. Une refonte de ses structures est actuellement en discussion, dans la perspective du sommet Afrique-UE des 2 et 3 avril 2014. Si l'issue de ces travaux est pour l'heure incertaine, un consensus semble se dégager en faveur d'une plus grande souplesse dans le traitement des enjeux auxquels les deux continents sont confrontés, notamment sur la question des migrations et de la mobilité. Une réunion de hauts fonctionnaires sur les migrations et la mobilité a été organisée en novembre 2013, à Bruxelles, en amont du sommet de 2014. Les participants ont arrêté un projet de programme d'action pour 2014-2017 et ont

décidé de la création d'un groupe central composé des deux commissions et de six États de chaque côté.

3.5. Processus de Rabat

Le processus de Rabat a été lancé lors de la première conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, qui s'est tenue en juillet 2006 à Rabat. Le processus a pour but de renforcer le dialogue et la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination le long de la route migratoire ouest-africaine. La deuxième conférence ministérielle a eu lieu en 2008, à Paris, et la troisième à Dakar, en novembre 2011. C'est là qu'a été adoptée la stratégie de Dakar pour 2012-2014.

La troisième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement a permis de consolider les avancées enregistrées dans la mise en œuvre du précédent programme de coopération et d'adopter une nouvelle stratégie pour la période 2012-2014, baptisée stratégie de Dakar. Le processus de Rabat a établi un dialogue solide et fructueux entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest. Il a permis le développement d'une coopération renforcée à travers la mise en œuvre de nombreuses initiatives bilatérales, sous-régionales, régionales et multilatérales. Des réunions d'experts ont été organisées en 2012 et 2013, sur la gestion des frontières (à Bruxelles en juin 2013 et à Madrid la même année) et le renforcement de la prise de décisions politiques sur la base de données migratoires probantes (à Dakar en septembre 2013). Le comité de pilotage s'est quant à lui réuni trois fois. La Commission soutient le processus de Rabat par l'intermédiaire d'un projet de 2 millions d'euros.

3.6. Dialogue structuré et global sur les migrations UE-CELAC

Le dialogue structuré et global sur les migrations entre l'UE, d'une part, et l'Amérique latine et les Caraïbes (CELAC), d'autre part, a été lancé en juin 2009 dans le sillage du sommet UE-ALC de Lima (2008). L'engagement pris de développer et intensifier le dialogue a été réaffirmé lors du sommet UE-ALC de Madrid (2010). Le plan d'action de Madrid faisait des migrations l'un des six domaines clés de la coopération entre les deux régions. Ces domaines clés ont été confirmés lors du sommet de Santiago (2013), à la suite duquel a été adopté le plan d'action UE-CELAC 2013-2015.

Trois réunions de haut niveau UE-CELAC sur les migrations ont été organisées en 2012 et en 2013 pour traiter des questions suivantes: la croissance économique et les migrations, la traite des êtres humains, la protection et l'intégration des migrants, la lutte contre toutes les formes de discrimination, de racisme et de xénophobie, et enfin le retour volontaire et la réintégration. Un séminaire d'experts a également été consacré en novembre 2013 aux nouvelles tendances migratoires.

En novembre 2012, la septième réunion de haut niveau UE-CELAC a avalisé une prise de position de la Commission sur l'avenir du dialogue plaidant en faveur d'une approche plus opérationnelle et davantage axée sur les résultats. Une approche appelée à être concrétisée, premièrement, au moyen d'une coopération technique renforcée au niveau des experts, deuxièmement, par une utilisation plus opérationnelle des réunions du groupe de travail basé à Bruxelles, et enfin, en attribuant un rôle de pilotage plus explicite aux réunions de haut niveau, grâce à un renforcement de la participation des États membres et à une amélioration des procédures bi-régionales.

Les activités opérationnelles inscrites dans le cadre du dialogue sont mises en œuvre par le biais d'un projet de soutien de 3 millions d'euros financé par la Commission. Le projet a

permis de mieux cerner la réalité des migrations dans la région, en particulier grâce à l'élaboration de profils migratoires pour le Pérou, l'Équateur, la Jamaïque et le Nicaragua.

3.7. Dialogue ACP-UE sur les migrations

Le dialogue sur les migrations entre l'UE et les pays du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique a été lancé en juin 2010, à l'occasion d'une déclaration commune du Conseil conjoint ACP-UE. Le dialogue s'appuie sur l'article 13 de l'accord de Cotonou. En mai 2011, il a été décidé d'approfondir le dialogue, notamment sur la question des envois de fonds, des visas¹⁶ et des réadmissions, dans le but de renforcer la dimension opérationnelle de la coopération ACP-UE sur ces sujets.

En 2012, Bruxelles a accueilli plusieurs réunions d'experts sur les envois de fonds (février), les visas (février) et les réadmissions (avril), ainsi que diverses réunions de hauts fonctionnaires. Des recommandations sur les envois de fonds, les visas et les réadmissions ont été adoptées au niveau ministériel en juin 2012, lors du Conseil conjoint ACP-UE de Vanuatu. Un suivi concret est prévu en 2014 sur ces sujets, notamment au travers d'un projet de soutien de 10 millions d'euros financé par l'UE. Il a par ailleurs été proposé d'élargir le dialogue à la question de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains.

Malgré les progrès accomplis, le dialogue ACP-UE sur les migrations est compliqué par le fait que les macro-régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, occupent une place très différente en ce qui concerne les politiques de l'UE en matière de migrations et leur engagement dans le dialogue varie en conséquence.

3.8. Enseignements

Les sept dialogues régionaux se sont tous traduits par la mise en place d'une plate-forme de débat spéciale sur les politiques à mener avec les différents groupes de pays tiers et ils ont tous contribué à améliorer les relations politiques avec ces pays. Par contre, les résultats sont plus mitigés sur le plan opérationnel. Pour être réellement couronné de succès, chaque processus doit pouvoir bénéficier de l'engagement plein et entier de l'UE comme des pays partenaires à faire avancer les choses. Il doit également pouvoir présenter des avancées et des résultats concrets, de nature à renforcer la confiance des parties prenantes. Une telle dynamique s'enclenche notamment lorsqu'un groupe d'États membres décide de se mobiliser pour prendre les rênes du dialogue, comme dans le cas du processus de Prague ou du processus de Rabat. Un autre modèle susceptible de produire de bons résultats consiste à attribuer à la Commission un rôle moteur bien précis, comme au sein du groupe sur les migrations et l'asile du partenariat oriental.

Des efforts supplémentaires sont également requis pour produire des résultats tangibles sur le plan opérationnel, notamment en renforçant la planification et la mise en œuvre d'activités dans les domaines prioritaires et en assurant un suivi régulier des actions entreprises. .

Plusieurs dialogues régionaux pâtissent d'un manque d'engagement des États membres. Ces derniers ne participent pas toujours en nombre suffisant aux réunions ni avec suffisamment d'énergie. Pour pouvoir en exploiter pleinement le potentiel, les États Membres doivent s'engager activement dans les dialogues régionaux. Lorsqu'un dialogue s'essouffle, il y a lieu de tout faire pour redonner vie à la plate-forme en organisant des réunions moins nombreuses mais mieux ciblées et en favorisant des échanges plus horizontaux entre les participants.

¹⁶ Dans le présent rapport, la notion de visas se rapporte à des visas de court séjour, pour des séjours dont la durée prévue n'excède pas 90 jours, par période de 180 jours.

Néanmoins, les efforts consentis doivent apporter une valeur ajoutée. Si cela n'est pas possible, en dépit de multiples tentatives, il peut également être envisagé, en concertation avec les partenaires concernés, de suspendre certains dialogues, compte tenu du rôle que joue le dialogue sur les migrations dans le contexte plus vaste du dialogue politique avec la région concernée. Les processus de dialogue devraient être gérés avec une souplesse suffisante pour répondre à l'évolution des priorités et assurer que les réunions sont organisées en fonction de véritables priorités tant de l'UE que du pays partenaire. Lorsque la mise en place d'un nouveau dialogue est envisagée, les initiatives temporaires, plutôt que l'instauration de nouveaux processus permanents, devraient être privilégiées.

4. PROCESSUS INTERNATIONAUX

Conformément au traité de Lisbonne, qui lui offre une chance unique de repartir sur des bases entièrement nouvelles et de déployer tout son potentiel sur la scène internationale, l'UE a pris une part active aux débats consacrés, en 2012 et 2013, aux migrations internationales et au développement ainsi qu'à la gestion des migrations à l'échelle mondiale. Dans tous les cadres de coopération multilatérale régionaux comme internationaux, elle a défendu la méthode de l'AGMM fondée sur le partenariat. En outre, elle contribue et souscrit pleinement au discours de la communauté internationale sur la corrélation entre les migrations et le développement, d'une part et les migrations et le changement climatique de l'autre, ce dernier tendant à maximiser l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement et la réduction de la pauvreté, tout en établissant le lien entre les migrations et les stratégies d'adaptation au changement climatique. Il est à noter qu'une décision de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 2012¹⁷, relative aux «approches pour traiter des pertes et des dommages liés à l'impact des changements climatiques dans les pays en développement» recense les travaux permettant d'avancer dans la compréhension des pertes et dommages, et dans la connaissance de ceux-ci, y compris de la manière dont le changement climatique affecte les modèles de migration, de déplacement et la mobilité des personnes.

Résolument engagée aux côtés du HCR, l'UE participe aussi aux débats et initiatives planétaires sur la protection internationale et a mis en place, en 2012, un partenariat stratégique pour intensifier sa coopération avec l'OIM.

L'Union a financé un certain nombre de projets visant à accompagner des initiatives mondiales. C'est ainsi qu'un «programme d'action mondial pour les travailleurs domestiques migrants et leurs familles», doté d'une enveloppe de 4,2 millions d'euros, a été mis sur les rails en collaboration avec l'OIT, avec notamment pour objectif de soutenir la mise en œuvre de la Convention de l'OIT sur les travailleuses et travailleurs domestiques.

4.1. Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et la mobilité

L'UE a joué un rôle aussi majeur qu'influent lors des préparatifs du deuxième dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, qui a eu lieu les 3 et 4 octobre 2013, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies à New York. Le commissaire Malmström est intervenu, en séance plénière, au nom de l'Union européenne et de ses États membres. Le dialogue de haut niveau de l'ONU a redynamisé et réaffirmé avec force l'engagement politique pris sur la question des migrations internationales et du développement. La déclaration finale a prouvé d'une part, que la communauté internationale était à même de trouver un accord politique sur les questions des migrations et du

¹⁷ Décision 3/CP.18, document FCCC/CP/2012/8/Add.1

développement, en indiquant expressément qu'elles devaient être prises en compte dans l'élaboration du programme de développement pour l'après-2015 et, de l'autre, que des progrès tangibles avaient été accomplis ces dernières années dans un domaine où le dialogue n'avait que trop souvent échoué par le passé.

4.2. Forum mondial sur la migration et le développement

L'UE s'est aussi pleinement mobilisée en faveur du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), à la fois en participant aux réunions préparatoires des équipes intergouvernementales et en assumant un rôle de premier plan au sommet du FMMD qui s'est tenu en novembre 2012, à Port Louis. L'UE prend également une part active aux préparatifs du prochain sommet du FMMD, qui se déroulera à Stockholm en mai 2014.

4.3. Enseignements

Grâce à l'AGMM, l'UE s'exprime désormais d'une seule voix. L'expérience acquise à travers ce dialogue de haut niveau montre que l'UE gagne en force, en visibilité et en efficacité dans ses relations extérieures chaque fois que tous ses intervenants et ses États membres œuvrent de concert et partagent une analyse et une vision communes.

Aussi importe-t-il de profiter de la dynamique imprimée par ce dialogue de haut niveau pour obtenir des résultats concrets et opérationnels lors du sommet du FMMD à Stockholm en mai 2014 et même au-delà, notamment pour ce qui est de faciliter la mobilité internationale de la main-d'œuvre, et pour préciser la manière d'intégrer l'importance de la migration en tant que levier de développement dans l'agenda post-2015.

5. LA VOIE À SUIVRE: RENFORCER UN PEU PLUS L'AGMM

Bien qu'elle ait drainé dans son sillage une multitude de processus et d'activités et donné lieu à de solides avancées dans l'intégration de ses objectifs au dialogue et à la coopération de l'UE avec les pays tiers, il convient d'explorer plus avant les moyens de rendre l'AGMM plus efficace et plus performante. Cette section se penchera donc sur les domaines qui se prêtent à une intensification de l'AGMM, tant au regard des politiques à mener que de leurs modalités de mise en œuvre.

5.1. Politiques

5.1.1. Migrations, mobilité et croissance économique

L'effet de levier susceptible d'être exercé par la politique migratoire extérieure sur la croissance et la compétitivité des États membres, notamment en attirant et en fidélisant les talents les plus qualifiés, demeure sous-exploité.

Aussi convient-il de s'interroger sur les moyens de rentabiliser les différents outils élaborés dans le cadre de l'AGMM afin de tirer pleinement parti du rôle que l'immigration pourrait jouer pour pallier la pénurie de main-d'œuvre et de compétences qu'accuse l'Europe. Des efforts supplémentaires devraient être consentis pour mieux organiser la migration de main-d'œuvre vers l'UE et coordonner les actions des États membres, afin de trouver progressivement un meilleur équilibre entre les compétences nationales – dans les décisions d'employer des ressortissants de pays tiers sur le territoire d'un État membre – et la création indispensable au sein de l'UE d'un marché du travail de plus en plus intégré, qui soit le pendant direct d'un marché unique lui aussi de plus en plus intégré¹⁸. Dans le même ordre

¹⁸ Il convient de noter que le 18 novembre 2011, la Commission a lancé le Portail de l'UE sur l'immigration, qui livre des informations pratiques aux personnes qui envisagent d'émigrer vers un État membre. Le site Internet a

d'idées, il faut chercher à tirer parti au mieux des instruments de l'AGMM afin de faciliter la mobilité liée au commerce, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux de services, nécessitant la présence de personnes physiques sur le territoire des parties (appelé «mode 4» de l'accord général sur le commerce des services) , étant entendu que le mode 4 ne constitue pas une migration à titre permanent ou une démarche ayant pour objet l'entrée sur le marché du travail d'un pays d'accueil.

Dans ce contexte, les partenariats pour la mobilité pourraient voir leur rôle renforcé, dans la mesure où celui-ci consiste non seulement à encourager la mobilité des personnes, en facilitant par exemple la mobilité des prestataires de services, les échanges d'étudiants et de professionnels, mais aussi à améliorer les capacités de gestion des migrations des pays tiers ou encore à lancer des programmes de migration circulaire, à consolider la protection sociale des immigrants légaux et, le cas échéant, à œuvrer en faveur de la portabilité des droits sociaux, etc.

Faciliter l'émission de visas de court séjour pourrait également induire nombre d'effets bénéfiques sur le développement des pays tiers, par exemple en dopant les relations d'affaires et les relations commerciales avec l'UE et en renforçant les contacts interpersonnels.

Les potentialités que recèle le code des visas pourraient elles aussi être pleinement exploitées. Or, les États membres éprouvent toujours quelques réticences à délivrer aux voyageurs réguliers des visas à entrées multiples, assortis d'une longue période de validité. La Commission proposera dès 2014 des modifications visant à améliorer le code des visas, pour que la politique des visas de l'UE stimule la croissance économique et favorise les échanges culturels, en facilitant encore davantage les déplacements vers l'UE des voyageurs en règle tout en garantissant, dans le même temps, à l'UE un niveau de sécurité élevé.

En termes d'actions opérationnelles, la Commission a continué à financer plusieurs mesures visant à accroître les capacités des pays partenaires à gérer l'émigration de la main-d'œuvre, notamment vers l'Europe. À titre d'exemple, l'un des principaux volets du projet destiné à lancer le partenariat pour la mobilité avec le Maroc et doté d'une enveloppe de 5 millions d'euros consiste à aider, par le biais d'une coopération renforcée avec leurs partenaires de l'UE, les autorités marocaines compétentes à mieux gérer la migration professionnelle.

5.1.2. Protection internationale

L'inclusion de la protection internationale et de la dimension extérieure de la politique d'asile en tant que priorité thématique spéciale au sein de l'AGMM révisée a permis d'aborder ces sujets de manière plus systématique et plus stratégique dans le cadre des dialogues et des mécanismes de l'AGMM. Le partenariat pour la mobilité conclu avec le Maroc, qui préconise d'aider les autorités marocaines à améliorer leur régime d'asile national, en est un parfait exemple.

Cependant, en dépit des progrès accomplis, il faudra encore redoubler d'efforts pour que tous les dialogues sur les politiques à mener et tous les cadres de coopération incorporent cette dimension et que la coopération avec les pays tiers en matière de gestion des flux de demandeurs d'asile et des flux de réfugiés soit intensifiée. Il conviendra aussi d'examiner comment le BEAA pourra, en s'appuyant sur les experts des États membres dans ce domaine, contribuer à améliorer les capacités d'asile et d'accueil des pays tiers, y compris dans le cadre des partenariats pour la mobilité, par exemple en ayant recours à la méthode des jumelages.

été lancé en anglais et en français mais des versions en arabe et en espagnol ont été ajoutées en 2013 et il sera également disponible en portugais en 2014. Voir <http://ec.europa.eu/immigration>

En 2012 et 2013, la Commission a lancé, via ses instruments de coopération au développement, plus d'une quinzaine de nouveaux projets dédiés aux questions d'asile et de protection internationale dans 20 pays partenaires, pour un montant de plus de 25 millions d'euros.

Elle envisage également de renforcer le volet développement des programmes de protection régionaux, tout en maintenant la priorité à l'amélioration des capacités de protection et des régimes d'asile des pays et régions partenaires. Cette volonté s'est traduite par la mise en place d'un nouveau programme régional de développement et de protection pour le Moyen-Orient (Jordanie, Iraq et Liban) doté de 16 millions d'euros et appelé à être lancé dans un proche avenir pour apporter une réponse durable aux crises de réfugiés que connaît la région. Loin de se limiter à renforcer les capacités des autorités nationales et locales en matière de protection des réfugiés, ce programme œuvrera aussi au développement socio-économique tant des réfugiés que de leurs communautés d'accueil.

Outils perfectibles, les PPR pourraient par exemple être actionnés comme levier stratégique au déblocage de situations qui perdurent et à l'extension de l'espace de protection dans les régions importantes pour l'UE. Ils devraient garantir aux réfugiés un niveau de protection adapté ainsi que des moyens de subsistance appropriés, et leur offrir à terme une solution pérenne, ce qui pourrait impliquer d'explorer le lien étroit existant entre absence d'autonomie et aggravation de la vulnérabilité aux problèmes de protection dans le pays d'accueil. Comme indiqué dans la communication de la Commission du 4 décembre 2013 sur les travaux de la task force pour la Méditerranée¹⁹, les nouveaux PPR nécessiteront, pour être couronnés de succès, un engagement et un financement plus durables de l'UE comme de ses États membres.

Le succès des PPR dépendra aussi des engagements que les pays de premier asile sont disposés à prendre en faveur des réfugiés, au-delà de la protection qu'ils accordent aux demandeurs d'asile en tant que pays de premier asile. Il pourrait s'agir d'engagements concernant le maintien d'une protection effective, l'amélioration des moyens de subsistance des réfugiés comme des populations locales, la mise en place de stratégies d'autonomie, l'aide à l'intégration locale ou l'acceptation du retour des personnes ayant effectué des mouvements secondaires.

Il est par ailleurs envisageable d'utiliser de façon plus stratégique le levier de la réinstallation et de mieux intégrer les mesures de réinstallation dans les relations extérieures de l'Union. La coordination, tant pratique que politique, de ces mesures à l'échelle de l'UE et entre les États membres pourrait indiscutablement renforcer l'impact stratégique de la réinstallation, notamment parce que l'UE sera en mesure de financer davantage de places d'admission/de réinstallation offertes pour des motifs humanitaires et de débloquer plus vite cette aide de façon à apporter une réponse plus rapide aux situations de crise. En 2012, 4930 réfugiés ont été réinstallés dans l'UE²⁰. Faire un meilleur usage de la réinstallation pourrait aussi permettre de tisser, via l'établissement de partenariats, des liens plus larges avec les pays de premier asile.

5.1.3. Droits humains des migrants

¹⁹ COM(2013) 869

²⁰ Les 4930 réfugiés ont été réinstallés dans 12 États membres de l'UE: Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède (source EUROSTAT).

La protection des droits humains des migrants est une priorité transversale de la coopération mise en place par l'UE avec les pays tiers. Cette priorité trouve écho dans les nombreux projets réalisés au titre de l'AGMM, consacrés non seulement à la protection des migrants, y compris les enfants et les groupes vulnérables tels que les demandeurs d'asile, contre les abus et violations des droits de l'homme comme la traite des êtres humains, mais aussi à leur autonomisation par le biais de politiques d'intégration efficaces et de la promotion de l'accès aux services essentiels, tels que les soins de santé. La protection des droits humains des migrants est une priorité transversale inscrite dans nombre d'initiatives dédiées aux migrations financées par l'UE. Un certain nombre d'actions ciblées sont du reste en cours. À titre d'exemple, la Commission lance actuellement avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge une action mondialement coordonnée de la société civile, dotée de 9,5 millions d'euros et centrée sur les droits des migrants vulnérables et des victimes de la traite des êtres humains. En outre, en ce qui concerne le droit d'accès des migrants, y compris des migrants en situation irrégulière, aux soins de santé, la Commission a lancé, en 2012, un accord de subvention directe avec l'OIM, portant sur un projet destiné à encourager la prestation de soins de santé à l'attention des migrants, des Roms et d'autres groupes vulnérables²¹.

La protection des migrants, dont les groupes les plus vulnérables que sont les femmes et les enfants, contre l'exploitation et l'exclusion constitue l'un des cinq champs d'action de la stratégie pluriannuelle 2011-2013 du Programme thématique.

Cependant le chemin à parcourir pour que les questions des droits humains soient systématiquement inscrites dans le cadre des dialogues portant sur les actions et les politiques, menés avec les pays tiers, est encore long. Dans son rapport du 24 avril 2013 sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants a admis que l'AGMM consacre la protection des droits humains des migrants comme une priorité transversale, tout en formulant, néanmoins, une liste de recommandations qu'il importe de prendre en compte pour la mise en œuvre de l'AGMM à l'avenir. Les droits humains des migrants, en particulier ceux des enfants et d'autres groupes vulnérables, doivent faire l'objet d'une attention constante et les pays partenaires doivent être encouragés à adopter et à mettre en œuvre des réformes qui garantissent aux migrants le respect d'une série de normes relatives aux droits de l'homme.

La période couverte par le présent rapport a toutefois été le théâtre d'avancées politiques majeures de la part de l'UE sur le front des droits de l'homme. Le cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie²² adopté le 25 juin 2012 est le tout premier corpus de principes et d'objectifs destinés à guider le travail effectué sur la promotion des droits de l'homme dans le monde. En outre, la Commission a adopté, en juin 2012, une communication intitulée «La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016» qui vise à renforcer la coordination et à améliorer la cohérence et la coopération en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains ainsi qu'en matière de protection des victimes, y compris dans la dimension extérieure de l'UE²³.

5.1.4. Migrations et développement

²¹ La Commission cofinance 60%, (1,5 million d'euros)

²² Document du Conseil 11855/12

²³ COM(2012) 286

Le 21 mai 2013, la Commission a adopté une communication intitulée «Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement»²⁴, qui comporte des propositions en faveur d'une approche plus ambitieuse de l'UE sur la question des migrations et du développement, en particulier au travers de l'AGMM et de la politique européenne de développement, à savoir le programme pour le changement. Cette approche plus large du lien entre migrations et développement accorde davantage d'attention aux flux Sud-Sud, à une intégration effective des migrations dans les programmes nationaux de développement et de réduction de la pauvreté ainsi qu'à l'inclusion des réfugiés et autres personnes déplacées dans la planification à long terme du développement. Les principales orientations de la communication ont été validées le 23 septembre 2013, lors de l'adoption des conclusions du Conseil, qui invitent tous les acteurs du développement à intégrer les questions de la migration et de la mobilité dans leurs instruments et politiques.

La communication explore et analyse également les liens entre le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les migrations, en ce compris l'importance que revêtent l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophes dans la prévention des déplacements de population²⁵.

En octobre 2013, la Commission a adopté le Rapport UE 2013 sur la Cohérence des Politiques pour le Développement²⁶, lequel comprend un chapitre dédié à la question des migrations. Ce rapport souligne la valeur ajoutée de l'AGMM révisée en tant qu'outil apte à garantir une cohérence stratégique entre les politiques intérieures et les priorités des pays partenaires en matière de développement, notamment via les partenariats pour la mobilité et les dialogues régionaux. Il appelle aussi à redoubler d'efforts pour garantir la prise en compte la plus large possible, par l'UE comme par ses États membres, des problèmes de développement dans leurs politiques de mobilité et de migration de la main-d'œuvre. Des mesures supplémentaires permettant de renforcer le rôle des diasporas dans la promotion des investissements et de la croissance peuvent également être envisagées.

5.1.5. Retour et réadmission

Les questions de retour et de réadmission font partie intégrante de l'AGMM. Le retour effectif (volontaire ou forcé) des migrants clandestins est un élément clé dans le règlement de la question de l'immigration clandestine et un préalable à la bonne gestion des migrations.

L'UE réalise des efforts en vue d'intensifier sa coopération avec les pays tiers concernés de façon à renforcer les capacités indispensables au retour et à la réadmission. Un certain nombre de projets visant à mettre en place les capacités nécessaires à l'application des accords de réadmission dans des pays tiers comme la Géorgie, la Moldavie, le Pakistan, le Sri Lanka et l'Ukraine, bénéficient déjà d'un soutien. Mais dans nombre d'autres pays partenaires, il convient de les développer en s'attachant par exemple à améliorer les aptitudes des autorités compétentes au sein des pays partenaires à répondre dans le délai imparti aux demandes de réadmission, à identifier les personnes sous le coup d'une mesure de retour et à fournir une aide au retour et à la réintégration à ceux qui font l'objet d'une telle mesure. Par ailleurs, une assistance technique pourrait être accordée aux pays tiers afin de faciliter la mise en œuvre de

²⁴ COM(2013) 292

²⁵ Ces conclusions sont également en adéquation avec les recommandations émises dans le document de travail des services de la Commission relatif au «changement climatique, à la dégradation de l'environnement et aux migrations» (SWD(2013) 138), adopté le 16 avril 2013 dans le cadre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique.

²⁶ SWD(2013) 456

leurs propres accords de réadmission avec d'autres pays tiers. Le Fonds «Asile et migration» permettra d'accroître le soutien dispensé dans ces domaines.

La pénurie de mesures d'incitation à la disposition de l'UE pour garantir non seulement la conclusion et l'application de ses accords de réadmission mais aussi pour obtenir des pays tiers une coopération plus étendue en matière de retour, de réadmission et de réintégration constitue l'un des principaux enjeux de la politique menée par l'UE en matière de retour et de réadmission, et ce depuis son instauration²⁷. Il conviendrait donc, en vertu du principe du «donner plus pour recevoir plus», d'assortir toute proposition de négociation relative à un accord de réadmission d'une mesure d'incitation appropriée. En d'autres termes, les questions de retour et de réadmission devraient toujours s'inscrire dans le cadre d'une offre équilibrée et consolidée de l'UE à un pays tiers et, le cas échéant, être conditionnée non seulement à des modalités de renforcement de la mobilité mais aussi à d'autres domaines politiques tels que le commerce (y compris le mode 4), les entreprises et l'industrie.

L'UE devrait continuer de mettre l'accent sur la sauvegarde des droits fondamentaux lors de la négociation puis de l'application des accords de réadmission. De même, elle devrait concentrer son attention sur les pays d'origine lorsqu'elle envisage de délivrer de nouveaux mandats de négociation, en évaluant attentivement, au cas par cas, la valeur ajoutée mais aussi l'intérêt de négocier des accords de réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides au regard de la situation géographique desdits pays et des risques de migration clandestine de transit, ou encore lorsqu'elle propose des mesures d'incitation appropriées.

5.1.6 La migration en tant que phénomène mondial

La migration est un phénomène mondial complexe. Une migration bien gérée doit s'envisager comme un atout porteur de prospérité et de croissance. La nécessité de tirer parti des opportunités considérables que procure la mobilité des personnes doit être mise en exergue. Parallèlement, afin de relever efficacement le défi que constitue le phénomène de la migration, les politiques élaborées doivent traiter les différentes causes profondes de la migration irrégulière et forcée, parmi lesquelles figurent les changements et l'instabilité politiques, les écarts croissants de prospérité et le changement climatique.

L'intégration des aspects liés à la politique étrangère dans la politique de l'UE en matière de migrations et l'établissement de liens entre les dimensions interne et externe revêtent une importance vitale. Les questions relevant des affaires intérieures doivent s'ancrer dans la politique étrangère globale de l'UE en vue de faciliter des dialogues et une coopération renforcés avec les pays tiers. La coopération et la coordination entre les différentes parties concernées doivent être améliorées. Il conviendrait de tirer parti de la vue d'ensemble dont dispose le SEAE en ce qui concerne les relations extérieures de l'UE, ainsi que de la contribution potentielle des délégations de l'UE (voir la section 5.2.1).

5.2. Modalités de mise en œuvre

5.2.1. Le rôle des délégations de l'UE

La mise en œuvre de l'AGMM relève de la responsabilité conjointe et partagée de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et des États membres, à hauteur de leurs compétences respectives telles qu'arrêtées par les traités.

²⁷ Voir par exemple la communication de la Commission de 2011 sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE (COM(2011)76).

En tant que points de contacts de l'UE dans les pays tiers, les délégations de l'Union devraient jouer un rôle majeur dans la conduite et la coordination du dialogue européen à l'échelle locale, en collaboration avec les missions diplomatiques des États membres. Ces délégations contribuent également beaucoup à assurer la représentation extérieure de l'Union pour les questions de politique étrangère, tant auprès des pays tiers que des organisations internationales. En outre, ce sont elles qui gèrent les programmes et projets d'aide extérieure et de coopération au développement.

Plus généralement, les délégations de l'UE devraient intervenir davantage dans l'analyse et le suivi des événements relatifs aux questions d'asile et de migration dans le pays auprès duquel elles sont accréditées, afin de faciliter la mise en œuvre et le développement de l'AGMM.

Il est également essentiel qu'elles œuvrent au renforcement du dialogue et de la coopération au plan local et qu'elles veillent à ce que les actions menées soient en adéquation avec la politique étrangère générale de l'Union et les priorités en matière de coopération extérieure.

5.2.2. L'engagement et la pleine participation des États membres

Les mesures qui relèvent de l'AGMM sont instaurées et appliquées tant par les institutions de l'UE que par ses États membres. Cependant, pour que l'AGMM puisse donner sa pleine mesure et que les initiatives relevant de l'AGMM bénéficient de la visibilité, de la pérennité et de l'efficacité voulues, il est absolument indispensable que les États membres s'engagent activement.

La souplesse et le caractère non contraignant de l'AGMM constituent l'un de ses principaux atouts, dans la mesure où l'approche permet aux États membres de participer, à des degrés divers, au travail réalisé dans les pays et régions où ils disposent d'une expertise particulière. Mais cette souplesse est aussi le talon d'Achille de l'AGMM car elle rend difficile dans certains cas pour l'UE la tâche de proposer une offre équilibrée et complète aux pays tiers, par exemple dans le cadre d'un partenariat pour la mobilité. De plus, il existe de fortes disparités dans le degré de participation et d'implication des États membres dans les divers cadres de coopération. Cinq États membres ont ainsi choisi de ne participer à aucun des partenariats pour la mobilité conclus jusqu'ici. Enfin, la grande majorité des États membres participant à ces partenariats n'a encore apporté aucune contribution financière à leur mise en œuvre.

Il paraît indispensable dans ces conditions de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre à l'UE et à ses États membres de continuer à proposer des partenariats authentiques et équilibrés aux pays tiers. Il conviendra, pour y parvenir, de s'appuyer sur l'éventail des forces, capacités, sources de financement, compétences et autres relations des institutions et des États membres. À ce titre, ces derniers sont invités à redoubler d'efforts pour contribuer aux partenariats pour la mobilité non seulement sur le plan financier, mais aussi via des initiatives d'ordre législatif ou réglementaire.

5.2.3. Le financement de l'AGMM

Le financement de l'AGMM au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2007-2013 a été essentiellement assuré par le biais des instruments de coopération extérieure de l'UE, notamment le programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile, qui a fortement contribué à la mise en œuvre des partenariats pour la mobilité ainsi que des dialogues régionaux et des programmes de protection régionaux. D'autres programmes thématiques relevant de l'instrument de financement de la coopération au développement et de l'instrument de stabilité de l'UE y ont également contribué. Par ailleurs, la question des migrations est de plus en plus traitée comme une priorité dans le cadre des

instruments de coopération géographique de l'UE. Par exemple, une aide de plus de 90 millions d'euros dédiée à la question des migrations et couvrant 25 pays a été engagée, pour la seule année 2012, au titre des instruments de coopération régionale et bilatérale.

Dans le contexte du nouveau cadre financier pluriannuel, la Commission entend continuer d'allouer à l'AGMM les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre, notamment au titre de la composante externe des nouveaux fonds créés dans le domaine des affaires intérieures. Les nouveaux instruments de financement de la coopération au développement de l'UE continueront de fournir le soutien requis à la fois par le biais d'instruments géographiques (instrument de préadhésion, instrument européen de voisinage, instrument de financement de la coopération au développement, Fonds européen de développement) et d'instruments thématiques (dont le volet migration et asile du programme «Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent» de l'instrument de financement de la coopération au développement). Les financements programmés au titre de ces instruments sont en adéquation avec les engagements pris par l'UE au titre du programme sur l'efficacité de l'aide et avec l'attention dévolue aux besoins et priorités des pays partenaires. Par ailleurs, le futur instrument de partenariat permettra de financer la coopération, dans le domaine des migrations, avec les pays à revenu élevé et les partenaires stratégiques incontournables que sont, par exemple, l'Inde et la Chine.

Les instruments d'aide extérieure seront complétés par des financements octroyés au titre des nouveaux fonds du domaine «Affaires intérieures», du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure. Cela étant, ces fonds se concentreront avant tout sur les initiatives non axées sur le développement et sur la mise en œuvre des volets extérieurs des politiques intérieures de l'UE, tels que le retour ou la réadmission des migrants clandestins.

Les États membres sont invités à accroître l'aide financière qu'ils apportent à la mise en œuvre de l'AGMM.

5.3. Hiérarchisation des priorités sur le plan géographique

Appliqués, depuis 2012, à l'ensemble des pays tiers concernés dans le monde, le cadre et la méthode propres à l'AGMM offrent une souplesse suffisante pour hiérarchiser convenablement les priorités au fur et à mesure de l'émergence des besoins et pour ajuster l'engagement de l'UE auprès des pays partenaires en fonction non seulement de la politique étrangère en cours mais aussi des priorités arrêtées en matière d'asile et de migrations.

Le principe de l'équilibre géographique demeure un critère pertinent, qu'il convient néanmoins d'appliquer avec souplesse et à la lumière des intérêts stratégiques clairement définis de l'UE. Parmi les autres critères pertinents, continuent de figurer 1) l'intérêt stratégique d'un pays tiers pour tel ou tel domaine thématique de l'AGMM, notamment l'extension de la pression migratoire ou encore les questions de réadmission et de mobilité, 2) les relations politiques globales avec un pays tiers, y compris le respect des droits de l'homme et d'autres aspects généraux (commerce, développement, sécurité, tourisme, etc.), 3) l'intérêt pour la coopération affiché par un pays tiers et ses capacités institutionnelles en la matière, et enfin 4) une vision claire des effets recherchés et des résultats attendus. C'est dire s'il importe, dans ces conditions, de faire le meilleur usage possible des maigres ressources disponibles, ce qui implique de déterminer clairement les priorités, d'améliorer la coopération et d'agir de manière plus ciblée.

Les propositions concernant les futures priorités de l'AGMM sont énoncées dans les annexes.

6. CONCLUSION

Il ressort du présent rapport que d'importantes mesures ont été prises en 2012 et 2013 en vue de consolider et d'homogénéiser la politique extérieure en matière d'asile et de migrations. Des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne le renforcement des relations politiques entretenues avec les régions et les pays tiers tels que les pays du sud de la Méditerranée et les pays du partenariat oriental. Des actions ont également été menées pour aider les pays partenaires à opérer des réformes institutionnelles et législatives et à développer leurs capacités. Les partenariats pour la mobilité ont à cet égard prouvé qu'ils constituaient un cadre bilatéral parfaitement adapté pour aborder les questions d'asile et de migrations, dans un esprit où toutes les parties tirent avantage de leur coopération.

Mais il reste encore un long chemin à parcourir pour améliorer les cadres, initiatives et instruments actuels. Il conviendra par exemple de se pencher sur les processus de dialogues existants afin d'en améliorer l'efficacité, le fonctionnement et l'équilibre au regard des priorités thématiques.

L'AGMM continue d'offrir un cadre qui se prête parfaitement à la participation des régions et pays tiers à un dialogue politique et une coopération opérationnelle. La Commission n'entend pas relâcher ses efforts pour contribuer à la mise en œuvre de l'AGMM et, ce faisant, conférer plus de force et de cohésion à l'action extérieure de l'UE.

Il importe néanmoins de souligner que l'AGMM demeure tributaire de la participation active de l'ensemble des intervenants en fonction de leurs priorités et de leurs besoins. Instaurer avec des pays tiers des partenariats solides et étroits, fondés sur une confiance mutuelle et des intérêts communs, demande du temps, de la fermeté et de la persévérance et requiert de la part des acteurs de l'UE et des États membres une volonté résolue de jouer activement le rôle qui leur revient. Eu égard à l'importance croissante de la politique d'asile et de migration, il sera essentiel, pour réussir la mise en œuvre de nos politiques, de renforcer la coopération entre États membres, le SEAE, les agences de l'UE et la Commission.