COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.10.2008
COM(2008) 611 final

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

RENFORCER L'APPROCHE GLOBALE DE LA QUESTION DES MIGRATIONS: ACCROÎTRE LA COORDINATION, LA COHÉRENCE ET LES SYNERGIES

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

RENFORCER L'APPROCHE GLOBALE DE LA QUESTION DES MIGRATIONS: ACCROÎTRE LA COORDINATION, LA COHÉRENCE ET LES SYNERGIES

1. INTRODUCTION

L'approche globale de la question des migrations peut être définie comme la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de migrations. Elle se fonde sur un véritable partenariat avec les pays tiers, s'intègre pleinement dans les autres politiques extérieures de l'Union, et couvre l'ensemble des questions ayant trait aux migrations et à l'asile d'une manière exhaustive et équilibrée. Adoptée en 2005, elle illustre l'ambition de l'Union européenne d'établir un cadre intersectoriel aux fins d'une gestion cohérente des migrations, fondée sur le dialogue politique et une étroite coopération pratique avec les pays tiers.

Cette approche globale a déjà fait l'objet, au cours des trois dernières années, de trois communications spécifiques de la Commission[1], qui ont fixé des mesures à court terme à l'égard de certains pays et zones géographiques. En décembre 2007, elle a également fait l'objet d'un rapport intermédiaire[2]. Si elles ne portaient pas principalement sur l'approche globale, plusieurs autres communications ont également abordé une ou plusieurs de ces trois dimensions essentielles, à savoir la gestion des migrations légales, la lutte contre l'immigration clandestine, et la dimension «migrations et développement».

Il ressort de ces documents que l'approche globale est toujours un processus en constante évolution, bien que de nombreux résultats importants aient déjà été atteints. La création d'un centre d'information et de gestion des migrations au Mali, la conclusion de partenariats pour la mobilité avec le Cap-Vert et la Moldavie, le renforcement des capacités des agences nationales pour l'emploi et les migrations telles que celle du Maroc, et la mise en place d'un réseau transméditerranéen de chercheurs sur les migrations comptent parmi les initiatives les plus prometteuses[3]. Le moment est néanmoins venu pour l'UE de renforcer sa gestion des migrations extérieures afin de mieux la coordonner et de la rendre plus cohérente.

La communication de juin 2008 intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» a souligné la nécessité de renforcer l'approche globale pour garantir la cohérence de

---

1 Actions prioritaires pour répondre aux défis de la migration: première étape du processus de suivi de Hampton Court - COM(2005) 621; L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations - COM(2006) 735; Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est - COM(2007) 247.

2 *Interim report on the progress of the overall approach in the field of migration* - SEC(2007) 1632.

3 Le centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM); le consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales (CARIM) et l'agence nationale de promotion de l'emploi et des competences (ANAPEC).

la politique européenne commune en matière de migrations[4], réitérant le principe selon lequel une gestion efficace des flux migratoires requiert un partenariat et une coopération véritables avec les pays tiers et selon lequel les questions touchant aux migrations doivent être intégrées dans la politique de coopération au développement de l'UE et ses politiques extérieures, tout en intégrant les questions en découlant. Ces points devraient également figurer dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile que doit adopter le Conseil européen, la présente communication devant être l'un de ses premiers éléments.

La présente communication répond également à l'invitation, adressée par le Conseil européen à la Commission, de faire rapport sur les mesures prises aux fins de la mise en œuvre de l'approche globale. Si elle ouvre des perspectives et propose des améliorations à la fois de fond et méthodologiques à l'approche globale, elle s'attache essentiellement aux moyens d'améliorer la coordination, la cohérence et les synergies. Elle examine la pertinence de l'évolution thématique de l'approche globale, et plaide en faveur d'actions plus approfondies et plus ciblées. La présente communication porte ensuite sur les aspects géographiques et propose une approche plus différenciée de la coopération, en vue de l'adapter au contexte particulier des différents pays et régions. Enfin, elle considère l'approche globale comme un cadre apportant cohérence et coordination aux fins d'une meilleure gouvernance des flux migratoires, et examine son efficacité en termes d'instruments financiers disponibles.

Le renforcement des aspects extérieurs de l'asile et de la protection des réfugiés est un élément essentiel de l'approche de la question des migrations adoptée par l'UE, mais il ne sera pas traité dans la présente communication car ces aspects sont examinés séparément dans le plan d'action en matière d'asile qui a été présenté en juin 2008[5].

2. PERTINENCE DE L'APPROCHE GLOBALE AU NIVEAU THEMATIQUE

L'approche globale reflète la profonde transformation qu'a subie la dimension extérieure de la politique européenne en matière de migrations au cours des dernières années, à savoir le passage d'une approche principalement centrée sur la sécurité, s'attachant à réduire les pressions migratoires, à une approche plus transparente et plus équilibrée, guidée par une meilleure compréhension de tous les aspects des migrations, améliorant les mesures d'accompagnement destinées à gérer les flux migratoires, faisant des migrations et de la mobilité des forces positives pour le développement, et accordant une plus grande considération à certains aspects du travail décent dans les politiques afin de mieux gérer les migrations économiques.

L'UE a fondé le caractère pluridimensionnel de l'approche globale sur une base thématique, couvrant les migrations légales et la mobilité, l'immigration clandestine, ainsi que les migrations et le développement. De nombreuses actions concrètes sur le terrain ont précédé l'approche globale, bien que beaucoup d'entre elles aient été menées isolément. Or, la nature même de l'approche globale souligne la nécessité d'associer plus systématiquement l'action de la Communauté à celle des États membres de l'UE, ainsi qu'à celle des pays tiers ou d'autres acteurs, se rapportant aux différents champs thématiques.

---

4 Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments - COM(2008) 359.

5 Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union - COM(2008) 360.

2.1. Les migrations économiques légales et la mobilité

L'UE soutient les efforts destinés à renforcer les capacités des pays tiers en matière de gestion des migrations légales, y compris en facilitant la mission des services nationaux ou des centres autonomes chargés de conseiller les migrants potentiels et/ou leurs ressortissants se trouvant à l'étranger. Ainsi que le rappelait la communication de juin relative à une politique européenne commune de l'immigration, les pays tiers devraient être également considérés comme des partenaires lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'UE, tout en respectant le principe de préférence communautaire. L'UE doit donc investir dans l'information des migrants potentiels sur les possibilités légales d'entrer dans l'UE et les risques liés à l'immigration clandestine, ainsi que sur leurs droits et obligations dans les pays de destination. À cette fin, un portail sur les migrations, destiné à aider les migrants potentiels à comprendre les règles et procédures applicables à l'entrée légale dans l'UE et ses États membres sera présenté en temps utile. Ces informations seront également communiquées au moyen de campagnes d'information ciblées. Il convient aussi de mettre en évidence les partenariats-pilotes pour la mobilité, dont les deux premiers ont été signés le 5 juin 2007 avec la République de Moldavie et la République du Cap-Vert, car ils établissent un cadre global pour la gestion des migrations avec un pays tiers.

Une politique européenne commune plus poussée en matière d'immigration devra rechercher les moyens de faire correspondre l'offre et la demande d'emploi et d'assouplir les conditions d'admission des travailleurs migrants. Cela signifie qu'il convient d'intensifier les travaux dans les domaines tels que la reconnaissance des diplômes étrangers, l'examen des possibilités de transfert des droits à pension et des autres allocations sociales, la promotion de l'insertion sur le marché du travail aux deux extrémités de la chaîne migratoire, l'inclusion sociale des migrants et le développement des compétences interculturelles, et de leur donner une plus grande priorité. En outre, il sera essentiel de veiller à la mise en œuvre complète du train de mesures relatives aux visas pour chercheurs[6], visant à faciliter l'admission et la mobilité des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

La mobilité à des fins de courts séjours et pour affaires revêt une importance croissante pour le développement économique de l'UE. L'UE et ses États membres ont donc intérêt à promouvoir la mobilité de courte durée, notamment en simplifiant les conditions de déplacement des voyageurs de bonne foi provenant de certains pays tiers, en particulier des pays voisins de l'UE. Le système d'information sur les visas (VIS), qui deviendra opérationnel en 2009, s'accompagnera d'une introduction progressive auprès de tous les pays tiers qui seront soumis à l'obligation de visa d'ici à 2011. En outre, en réponse aux conclusions du Conseil de juin 2008, la Commission présentera une proposition de système d'enregistrement des voyageurs pour le début de 2010.

De même, le code communautaire des visas[7] favorisera la fourniture d'informations et améliorera la sécurité juridique pour les demandeurs de visas, tout en renforçant les garanties procédurales en exigeant la motivation de tout refus de visa. L'harmonisation des procédures devrait contribuer à assurer une égalité de traitement entre les demandeurs de visa, et un plus grand nombre de visas à entrées multiples de longue durée seront délivrés aux demandeurs de bonne foi.

---

[6] JO L 289 du 3.11.2005, p. 15; JO L 289 du 3.11.2005, p. 23; JO L 289 du 3.11.2005, p. 26.

[7] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas - COM(2006) 403.

Dans ce contexte, la Commission propose:

- de mettre en œuvre et d'évaluer ensuite la première génération de partenariats pour la mobilité, en vue d'y recourir plus largement en tant que mécanisme essentiel de coopération stratégique avec certains pays tiers, tout en tenant compte des priorités extérieures de l'UE;

- de développer les capacités nationales et les centres d'information et de gestion des migrations dans les pays concernés, compte tenu des différentes expériences en cours;

- de recourir plus systématiquement aux canaux de diffusion de l'information pour informer les migrants sur les conditions d'admission, leurs devoirs et leurs droits, y compris les droits fondamentaux, et pour les préparer à l'insertion, le cas échéant également en collaboration avec les partenaires sociaux des pays tiers;

- d'élaborer des instruments destinés à favoriser la rencontre de l'offre et de la demande de travail et d'encourager les partenariats entre les agences de recrutement et les principales institutions des États membres et des pays tiers;

- de favoriser l'échange des meilleures pratiques entre les États membres, les associations de migrants et des diasporas, ainsi que les acteurs régionaux et locaux des pays tiers dans le domaine de l'insertion des migrants;

- d'encourager la migration circulaire en prenant ou en renforçant des mesures juridiques et opérationnelles telles que:

    - le recensement des meilleures pratiques et le lancement d'initiatives-pilotes en matière de migration circulaire, afin d'accroître la contribution que cette dernière peut apporter au développement dans les pays d'origine et de garantir que cette mobilité répond bel et bien aux besoins du marché dans les pays de destination, sans contribuer à la fuite des cerveaux; la recherche d'instruments spécifiques de nature à faciliter la migration circulaire et la circulation des cerveaux, tels que les «doubles postes» (par exemple, pour les professionnels de la santé, les enseignants et les chercheurs) et les partenariats entre employeurs du secteur public et institutions des États membres de l'UE et des pays d'origine des migrants, et à aider les migrants à se réinsérer sur le marché de l'emploi de leur pays d'origine,

    - l'étude des possibilités d'octroi aux immigrants en situation régulière d'un droit d'accès prioritaire pour prolonger la durée de leur séjour légal dans l'UE, et l'examen de la transférabilité dans les pays tiers des droits sociaux acquis, notamment les droits à pension, pourraient faciliter cette mobilité;

- de développer les centres communs de traitement des demandes de visa afin de faciliter le dépôt des demandes, en particulier avec l'introduction de la collecte des données biométriques.

2.2. Lutte contre l'immigration clandestine

L'UE apporte son assistance au renforcement de la gestion des frontières dans les pays tiers, au renforcement des capacités pour les garde-frontières et les agents des services d'immigration, au financement des campagnes d'information sur les risques liés à

l'immigration clandestine, à l'amélioration des conditions d'accueil et au développement de l'utilisation des technologies biométriques pour rendre les documents de voyage et d'identité plus sûrs. FRONTEX et les réseaux d'officiers de liaison en matière d'immigration ont joué un rôle-clé dans l'accomplissement des progrès à cet égard. Le Conseil a invité la Commission à examiner la possibilité d'élargir le mandat de FRONTEX de manière à ce que cette dernière puisse apporter son appui aux pays tiers pour la gestion de leurs frontières. Des accords de réadmission ont de plus été conclus entre la Communauté et onze pays tiers. D'autres négociations se sont récemment achevées et quatre autres mandats de négociation doivent encore être menés à leur terme. Les modalités d'application de ces accords nécessiteront une coopération et des mesures d'accompagnement efficaces aux fins du retour et de la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine.

Afin de lutter contre la traite des êtres humains et les activités des passeurs, la Communauté soutient et encourage la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux, l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action nationaux contre la traite, les améliorations législatives, la prévention, ainsi que la réinsertion et la réhabilitation des victimes. Le plan d'action de Ouagadougou de novembre 2006 (qui fait désormais partie du partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi) a ouvert de nouvelles perspectives en matière de coopération entre l'Union européenne et l'Afrique dans ce domaine.

Enfin, l'UE doit persévérer sur la voie du dialogue et de la concertation avec les pays partenaires dans certaines régions.

En conséquence, la Commission propose:

- d'obtenir et de fournir des informations pertinentes et actualisées sur l'évolution des routes migratoires à destination de l'UE, en produisant des données comparables fiables devant être collectées à la fois dans les pays d'origine et de destination, en étudiant les possibilités offertes par les nouvelles méthodes scientifiques et en exploitant pleinement les nouvelles technologies telles que le système de cartographie électronique;

- d'aider les pays tiers-clés à renforcer leur gestion des migrations, par exemple en leur faisant profiter de l'expérience acquise en matière de contrôles aux frontières, en formant des garde-frontières et en échangeant des informations opérationnelles avec eux;

- de soutenir les pays tiers dans l'adoption et la mise en œuvre de stratégies nationales de gestion intégrée des frontières, dans le respect des normes de l'UE;

- de soutenir les organisations locales qui accomplissent une mission de sensibilisation auprès des migrants potentiels, afin de les inciter à rester et de les aider à trouver des perspectives dans leur pays d'origine;

- d'intensifier, en associant activement les pays d'origine et de transit, notamment dans le contexte de la politique européenne de voisinage, les opérations communes et la coopération aux fins de la mise en place d'une infrastructure de surveillance des frontières dans le cadre du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR);

- tout en inscrivant plus fermement la politique de réadmission dans l'approche globale et ses priorités et en exploitant le potentiel des partenariats pour la mobilité, d'intensifier les efforts en vue de la conclusion d'accords de réadmission entre la CE et les principaux pays d'origine et de transit; de s'assurer que les pays tiers s'acquittent de leur obligation de

réadmission des personnes se trouvant en séjour irrégulier dans l'UE - y compris le cas échéant en vertu de l'accord de Cotonou; de reconnaître les documents facilitant le retour des migrants sans papiers et d'apporter l'assistance nécessaire à ces réadmissions; de veiller, au travers de formations, de l'échange des meilleures pratiques et de mesures d'accompagnement, à ce que toutes les opérations de retour soient menées avec dignité et dans le respect des droits de l'homme, et de renforcer la coopération de manière à ce que ces retours soient durables;

- d'encourager les pays tiers à ratifier et à appliquer les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le trafic illicite et la traite des êtres humains;

- de renforcer, au niveau mondial, la coopération avec les organisations internationales, notamment avec les Nations unies, en matière de lutte contre la traite des êtres humains;

- de mettre la question de la traite des êtres humains en avant dans le dialogue politique et concernant la coopération, avec les pays partenaires et les organisations régionales telles que l'Union africaine, la CEDEAO, la CDAA, l'ANASE et l'ASEM;

- de donner la priorité à la mise en œuvre du plan d'action de Ouagadougou, de soutenir les organisations régionales dans l'élaboration de stratégies et de plans d'action contre la traite, et de veiller à ce que ceux qui existent soient bel et bien mis en application.

2.3. Migrations et développement

Il existe un grand nombre d'initiatives récentes ou en cours dans le domaine des migrations et du développement, telles que des initiatives favorisant l'impact positif sur le développement des envois de fonds effectués par les migrants et réduisant le coût de ces envois. De même, des initiatives visant à permettre aux membres des diasporas de contribuer au développement de leur pays d'origine ainsi que le retour temporaire de migrants hautement qualifiés ont été lancées et se sont révélées fructueuses, parallèlement aux initiatives concernant la migration circulaire en vue du développement et aux mesures axées sur la fuite des cerveaux et le recrutement éthique, notamment pour les professionnels de la santé.

L'action dans le domaine des migrations et du développement doit être à présent approfondie et affinée. Les objectifs, les principes et les aspects organisationnels du consensus européen sur le développement[8] devraient être appliqués en vue de renforcer les efforts déployés par l'UE pour s'attaquer aux causes profondes des migrations, tout particulièrement en ce qui concerne les questions touchant à l'emploi, la gouvernance et l'évolution démographique.

Les politiques en matière de migrations devraient être intégrées d'une manière structurée dans les politiques concernant la santé, l'éducation et les ressources humaines, ainsi que dans les stratégies de développement économique et social. Les politiques en matière de migrations et développement devraient également mettre beaucoup plus l'accent sur les réformes économiques et la création d'emplois, ainsi que sur l'amélioration des conditions de travail et de la situation socio-économique dans les pays à faibles et moyens revenus, et dans les régions connaissant une forte émigration. Il s'agirait de promouvoir l'accès à un enseignement

---

[8] Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» (JO C 46 du 24.2.2006, p. 1).

de qualité pour tous, de développer et d'améliorer la formation professionnelle et de renforcer les compétences en gestion, ainsi que de développer le rôle du marché du travail officiel.

Le partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi, institué en 2007, fournit à présent un cadre à cette fin dans les pays africains. Dans d'autres régions, telles que l'Europe orientale et l'Asie, les structures de coopération et partenariats pour la mobilité existants constituent des instruments potentiels dans cette optique. Parallèlement à l'approche axée sur les ressources humaines et l'emploi, il est essentiel de prendre des mesures dans les domaines des investissements étrangers directs et du commerce. En outre, l'UE devrait définir une politique tenant compte de l'évolution récente de la situation, et notamment de l'incidence croissante du changement climatique sur les mouvements migratoires.

Eu égard à ce qui précède, la Commission propose:

- d'œuvrer en faveur d'envois de fonds efficaces, sûrs et peu coûteux, afin d'élargir l'impact sur le développement en:
    - améliorant les statistiques et soutenant le développement du secteur financier,
    - créant un environnement favorable aux investissements étrangers directs dans les pays d'origine des migrants, y compris l'investissement productif des fonds envoyés par ces derniers, et dans ce contexte coopérer avec le secteur financier en vue d'encourager la mobilité des fonds d'investissement,
    - incitant les États membres, en application de la directive sur les services de paiement, à réglementer également les opérations «bancales» dans lesquelles au moins un des prestataires de services de paiement est situé en dehors de l'EEE, de manière à ce que les transmissions de fonds puissent être effectuées dans une plus grande transparence et moyennant une protection suffisante des consommateurs,
    - créant, en étroite coopération avec l'Union africaine et la Banque mondiale, un institut pour les envois de fonds en Afrique et en intensifiant l'action en matière d'envois de fonds en particulier dans les Balkans occidentaux;
- de promouvoir et de soutenir les initiatives prises par les groupes de migrants et les organisations des diasporas pour être associés aux initiatives de l'UE avec et concernant leur pays ou région d'origine, et:
    - de mieux exploiter le potentiel humain et économique que représentent les diasporas pour le développement des pays partenaires, au moyen d'initiatives ciblées dans des domaines tels que la facilitation des échanges, la promotion des investissements et les réseaux transnationaux,
    - de soutenir les efforts déployés par les pays d'origine des migrants pour atteindre leur diaspora,
    - de soutenir les diasporas qui prennent part à des activités liées au développement de leur pays d'origine,

- d'encourager les initiatives permettant aux migrants et aux membres des diasporas de bénéficier de conseils en matière de gestion d'entreprise, de microcrédits et d'aides à la création de PME dans leur pays d'origine;

- de renforcer la dimension CPD (cohérence des politiques au service du développement) du lien entre migrations et développement, en étroite coopération avec les pays concernés et en mettant l'accent sur la fuite des cerveaux, en:

    - acquérant une compréhension plus approfondie et plus sectorielle de l'ampleur et de l'impact actuels et à venir de la fuite des cerveaux,

    - soutenant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de «préservation des compétences au profit du développement» par pays, fondées sur plusieurs volets: «formation», «rétention», «recrutement éthique» et «retour»[9],

    - en recherchant la meilleure manière de développer le recrutement éthique des professionnels de la santé originaires de pays tiers, dans le cadre d'un livre vert sur le personnel de santé européen;

- de promouvoir l'accès à un enseignement de qualité pour tous, le développement et l'amélioration de la formation professionnelle, ainsi que le renforcement des compétences en matière de gestion, et de développer le rôle des marchés du travail officiels et des conditions de travail acceptables dans les pays à faibles et moyens revenus afin d'améliorer les conditions et les perspectives d'emploi dans les régions caractérisées par une forte émigration;

- d'appliquer les objectifs, les principes et les aspects organisationnels du consensus européen sur le développement, en vue de renforcer les efforts déployés par l'UE pour s'attaquer aux causes profondes des migrations, tout particulièrement en ce qui concerne les questions touchant à l'emploi, la gouvernance et l'évolution démographique;

- d'étudier les rapports entre changement climatique et migrations, afin de parvenir à mieux estimer le nombre de personnes actuellement touchées ou qui le seront à l'avenir.

3. PERTINENCE DE L'APPROCHE GLOBALE EN TERMES GEOGRAPHIQUES

3.1. Les routes migratoires du sud

L'approche globale a, dans un premier temps, mis l'accent sur l'Afrique et notamment l'Afrique subsaharienne, en tenant compte de tous les pays situés le long des routes migratoires remontant du sud vers l'Union européenne. Elle a établi de nouvelles formes de dialogue et de coopération entre des pays de différents horizons régionaux, au-delà des lignes de démarcation traditionnelles qui séparent l'Union européenne et ces pays.

Au niveau politique, un important processus régional a été lancé par la conférence ministérielle sur la migration et le développement qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006, créant le cadre nécessaire à une action globale. Il a été suivi par des initiatives concrètes et des

---

[9] Document de travail des services de la Commission relatif à la cohérence des politiques au service du développement - SEC(2008) 434.

ateliers, et donnera lieu à une deuxième conférence ministérielle qui se tiendra à Paris en novembre 2008. L'approche globale a également inspiré la conférence ministérielle de Tripoli (novembre 2006), qui a marqué le début d'une approche commune entre l'Union européenne et l'ensemble de l'Afrique. La toute première réunion ministérielle de l'Euromed sur les migrations, qui s'est tenue à Albufeira (novembre 2007), a fixé des priorités sous forme d'initiatives concrètes en matière de coopération. Le sommet UE-Afrique de Lisbonne (décembre 2007) a concrétisé cette approche commune en aboutissant à l'adoption d'un partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi. Au niveau bilatéral, le dialogue politique sur la question des migrations a été ouvert dans une série de pays-clés, amorcé par les missions de l'UE sur les migrations en vertu des articles 8 et 13 de l'accord de Cotonou. En outre, une plate-forme de coopération a été mise en place avec l'Éthiopie. Enfin, le partenariat pour la mobilité conclu avec le Cap-Vert en juin 2008 (portant sur les migrations légales, la lutte contre l'immigration clandestine, ainsi que sur les migrations et le développement) et devant être suivi par des pourparlers exploratoires avec le Sénégal, devrait ouvrir la voie à une coopération opérationnelle étendue sur la question des migrations dans cette région.

Compte tenu des nombreuses initiatives en cours, le mot d'ordre est désormais la cohérence, tant au niveau politique qu'au niveau de la mise en œuvre. L'action envisagée le long des routes migratoires exige une coopération intra-africaine, en particulier entre les pays d'Afrique subsaharienne et ceux d'Afrique du Nord. Les organisations telles que l'Union africaine et la CEDEAO ont besoin de ressources pour coordonner cette coopération. Les questions politiquement sensibles, telles que la protection des réfugiés, l'assouplissement des procédures de délivrance des visas et la réadmission, doivent être abordées d'une manière équilibrée et globale, et des progrès doivent être réalisés sur tous les fronts.

Eu égard à ce qui précède, la Commission propose:

- de veiller à ce que tous les aspects de la coopération UE-Afrique soient mis en œuvre et évalués au niveau politique lors de réunions ministérielles successives, avec une première réunion de suivi du sommet de Lisbonne en 2010;

- de recourir à l'équipe de l'UE chargée de la mise en œuvre en matière de migrations, de mobilité et de partenariat pour l'emploi, récemment constituée, en tant que l'un des principaux vecteurs de coordination de la coopération opérationnelle entre la Commission et les États membres;

- de renforcer le sentiment d'être parties prenantes que peuvent nourrir les pays africains, en soulignant l'importance des flux migratoires sud-sud, et de soutenir les pays africains souhaitant établir leur propre cadre politique en matière de migrations;

- de promouvoir la coopération triangulaire (c'est-à-dire la coopération entre les pays du Maghreb et ceux d'Afrique subsaharienne, avec le soutien de l'UE), notamment par le biais d'initiatives consistant à créer des observatoires des migrations, à informer sur les migrations légales, et à promouvoir la coopération consulaire, la coopération en matière de réadmission, les contrôles aux frontières et les flux migratoires mixtes;

- d'acquérir davantage de connaissances sur les envois de fonds en Afrique en créant un institut africain à cet effet, sous la direction de l'Union africaine et en partenariat avec la Banque mondiale;

- de recourir davantage aux canaux bilatéraux ainsi qu'aux structures régionales et continentales de coopération telles que la CEDEAO, le processus Euromed, le processus de Rabat et l'Union africaine, aux fins d'un dialogue et d'une coopération renforcés et axés sur les résultats;

- de veiller au suivi systématique et opérationnel des missions communes sur la question des migrations et des autres formes de coopération dans ce domaine liées à l'accord de Cotonou.

3.2. Les régions bordant l'UE à l'est et au sud-est

En 2007, l'approche globale a été étendue aux régions bordant l'UE à l'est et au sud-est et, dans une moindre mesure, au Moyen-Orient et à l'Asie. Les priorités fixées pour ces régions dans le cadre de l'approche globale se sont inscrites dans la continuité des priorités antérieures, à savoir la politique européenne de voisinage, la stratégie de préadhésion et le processus d'élargissement. Le dialogue et la coopération dans le domaine des migrations étaient déjà bien engagés dans ces cadres. Parallèlement, les processus régionaux, tels que les processus de Budapest et de Söderköping, et les organisations régionales telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe ont également été très actifs dans ce domaine. L'approche globale a pu s'appuyer sur ces résultats.

Le partenariat pour la mobilité conclu à titre pilote avec la République de Moldavie et la mise en place de la plate-forme de coopération de la mer Noire sont les fruits de l'approche globale dans cette région. Les pourparlers exploratoires engagés avec la Géorgie en vue d'un partenariat-pilote pour la mobilité pourraient également se traduire par des résultats importants et ouvrir la voie à une coopération avec encore d'autres pays partenaires. Si les questions de sécurité (contrôle aux frontières, lutte contre l'immigration clandestine, etc.) et, désormais de plus en plus, les questions relatives aux migrations légales, constituaient les objectifs primordiaux de la coopération dans cette région, la dimension «migrations et développement» a également commencé à apparaître. En effet, le développement, avec les pays concernés, d'une coopération dans les domaines de la gestion des migrations de main-d'œuvre, des envois de fonds au profit du développement, du retour volontaire et de la réinsertion des migrants, et des réseaux des diasporas apporterait une valeur ajoutée évidente.

Enfin, certains des autres instruments de l'approche globale de la question des migrations, tels que les profils migratoires et les plates-formes de coopération, doivent être appliqués d'une manière plus systématique dans les régions bordant l'UE à l'est et au sud-est.

Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait:

- d'accroître la visibilité de l'approche globale dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de la stratégie de pré-adhésion, en intensifiant la coopération avec les pays voisins et en faisant un meilleur usage des structures de dialogue et de coopération existantes;

- de rechercher une plus grande synergie entre l'approche globale et les autres structures de coopération, en particulier à l'égard de la Turquie et des pays des Balkans occidentaux;

- de renforcer la présence de l'UE dans les processus consultatifs régionaux, notamment les processus de Budapest et de Söderköping, ainsi que dans les organisations régionales en vue de promouvoir l'approche globale à l'échelon régional;

- de veiller à ce que les accords existant en matière de migrations soient appliqués pleinement et de rechercher une coopération opérationnelle dans les domaines de la gestion des frontières, de l'immigration clandestine, de la réadmission et du retour, et de la traite des êtres humains;

- de développer la plate-forme de coopération de la mer Noire, d'appliquer plus systématiquement les profils migratoires et d'effectuer plus systématiquement des missions sur la question des migrations dans cette région;

- de souligner la dimension «migrations et développement» en prenant des initiatives concrètes axées sur la migration circulaire, les envois de fonds et les réseaux des diasporas.

3.3. Une approche différenciée des relations avec les autres régions

Bien qu'elles aient été mentionnées dans la communication précédente sur l'approche globale, les régions du Caucase du Sud, d'Asie centrale, du Moyen-Orient et d'Asie n'ont guère fait l'objet d'attention dans le cadre de l'approche globale. Cependant, le potentiel migratoire de ces régions (en termes d'immigration clandestine ou d'immigration économique légale dans l'UE) ne saurait être ignoré et exige une méthode plus pragmatique, plus différenciée et plus axée sur les résultats, associant à la fois une approche multilatérale et une approche bilatérale. En outre, des pays tels que l'Inde, la Chine, le Viêt Nam, le Sri Lanka et les Philippines, ainsi que le Moyen-Orient revêtent une importance croissante pour la politique de l'UE en matière de migrations.

En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, il importe de donner suite à la déclaration de Lima, faite au sommet UE-ALC de mai 2008, en développant un dialogue structuré et global sur les migrations, en recensant les défis communs et les domaines de coopération mutuelle, et en tirant parti des travaux des experts UE-ALC.

Eu égard à ce qui précède, il conviendrait:

- d'utiliser les structures multilatérales qui existent entre l'UE et l'Asie, et l'ASEM en particulier, afin d'approfondir le dialogue sur les politiques en matière de migrations, de procéder à un échange d'expériences et de meilleures pratiques, et d'étudier les possibilités de synergie entre ces deux continents;

- d'envisager l'élargissement du dialogue existant avec la Chine sur l'immigration clandestine, afin d'y inclure tous les aspects touchant aux migrations et d'instaurer un dialogue avec plusieurs pays asiatiques, notamment l'Inde, le Viêt Nam et les Philippines;

- de donner suite à la déclaration de Lima en approfondissant notre compréhension mutuelle des défis à relever et des politiques migratoires en vigueur, et en renforçant la coopération existante sur la base d'un accord-cadre de coopération et de partenariat renforcés entre l'Union européenne, d'une part, et l'Amérique latine et les Caraïbes, d'autre part, concernant les politiques en matière de migrations et de mobilité.

4. L'APPROCHE GLOBALE EN TANT QUE CADRE DE COHERENCE, DE COORDINATION ET D'EFFICACITE AUX FINS D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES MIGRATIONS

La nouvelle approche de la gouvernance proposée dans la communication de juin 2008 intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» influera également sur les

futures méthodes de travail dans le cadre de l'approche globale, qui devront être plus cohérentes, mieux coordonnées et plus efficaces. Des études et évaluations régulières devront notamment être réalisées en étroite coopération avec les États membres et la Commission pour alimenter le rapport annuel présenté au Conseil européen de printemps, ainsi que l'a proposé la communication de juin et que le proposera vraisemblablement le pacte européen sur l'immigration.

4.1. Coordination et cohérence

L'approche globale, avec la politique d'ensemble de la question des migrations qui la sous-tend, exige une coordination plus étroite entre les niveaux européen, national, régional et local et les pays tiers, ainsi que l'utilisation de tout un éventail d'instruments. Les missions sur la question des migrations, les profils migratoires, les partenariats pour la mobilité et les plates-formes de coopération ont déjà fait leurs preuves, mais les instruments de ce type doivent être utilisés plus systématiquement pour assurer une coordination structurelle et une cohérence des politiques. Il est de toute évidence nécessaire de renforcer la coopération entre la Commission et les États membres dans les pays tiers et de veiller à bien coordonner les efforts. Il faut également enrichir la base d'informations disponibles pour les initiatives dans le domaine des migrations. Il pourrait être utile à cet égard de réunir toutes les informations dont disposent la Commission, les États membres, ainsi que les agences et autres institutions de l'UE.

Il y a également lieu de mieux traduire, tant concrètement qu'au niveau opérationnel, les objectifs politiques de l'Union européenne relatifs aux migrations, dans le dialogue et la coopération noués avec les pays tiers. Un véritable partenariat ne peut être établi et maintenu qu'à la condition que les deux parties s'investissent suffisamment et s'informent mutuellement de leurs intentions et de l'évolution de leurs politiques. Les discussions animées qui ont entouré l'adoption de la directive sur le retour au cours de l'été 2008 ont clairement rappelé à l'UE qu'elle doit mieux communiquer sur ses politiques.

Enfin, l'UE et ses États membres doivent plus s'affirmer et s'engager activement dans la promotion de l'approche globale dans les différents cadres de coopération aux niveaux multilatéral, mondial et régional, tels que le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) qui tiendra sa prochaine réunion à Manille en octobre et permettra à l'UE de présenter une position cohérente et consolidée, les Nations unies et leurs agences spécialisées compétentes, le G8, l'OCDE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale pour les migrations, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ainsi que dans les processus consultatifs régionaux.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose:

- d'intégrer et de coordonner la question des migrations avec d'autres domaines d'action, y compris le développement, la politique étrangère, la sécurité, le commerce, l'environnement, l'agriculture, l'emploi, l'éducation, la santé, la recherche et les affaires sociales, et de promouvoir la consultation précoce des parties intéressées, en interne comme en externe;

- de renforcer l'interaction régulière entre les différents ministères des États membres afin de garantir la mise en œuvre de l'approche globale;

- d'accroître et de mettre à niveau les capacités de gestion des migrations, dans le cadre des missions essentielles confiées aux délégations de la Commission et aux ambassades des

États membres, par exemple en créant un mécanisme de soutien dans le domaine des migrations aux fins de l'échange d'informations, d'expertises et de formations;

- d'intensifier les mesures de renforcement des capacités dans certains pays d'origine et de transit des migrations, par exemple en mettant en place des équipes de soutien des migrations, composées d'experts désignés par les autorités des États membres.

4.2. Utilisation efficace des aides financières

L'approche globale est essentiellement financée par les instruments financiers dont dispose l'UE, dont le programme AENEAS, désormais remplacé par le programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, et le programme «Solidarité et gestion des flux migratoires». Elle est aussi financée par des instruments géographiques, notamment les programmes MEDA et TACIS, désormais remplacés par l'instrument européen de voisinage et de partenariat, et l'instrument géographique pour l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique, le Fonds européen de développement, ainsi que par l'instrument de coopération au développement destiné à l'Asie et à l'Amérique latine. Cependant, les modalités d'application de ces derniers instruments limitent parfois l'usage qui peut en être fait dans le domaine des migrations. Le mécanisme de réaction rapide, désormais remplacé par l'instrument de stabilité, a également été utilisé pour financer des initiatives dans le domaine des migrations.

Puisqu'il demeure difficile de mobiliser complémentairement et en temps utile les différentes sources de financement communautaires, il convient de rechercher la meilleure manière de combiner ces différentes ressources, y compris le financement des États membres de l'UE et les autres ressources extérieures.

La manière dont les différents instruments communautaires sont utilisés doit être améliorée, de même que l'action des États membres et de la Communauté. Il conviendrait d'encourager la mise en commun volontaire des ressources de la Communauté, des États membres et des pays tiers, ainsi que l'a proposé la communication intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe».

En somme, l'amélioration de l'efficacité de l'approche globale dépend en partie du mode et du mandat de financement et passera par une plus grande sollicitation des ressources humaines. Cela exigera une meilleure coordination entre toutes les parties prenantes, ainsi que des contrôles et évaluations plus efficaces et plus réguliers. Eu égard à ce qui précède, la Commission propose:

- de mettre en place des mécanismes de coordination et, si possible, de mise en commun des ressources des États membres, de la Communauté et des pays tiers, afin de répondre aux priorités de l'approche globale;

- d'évaluer l'efficacité des instruments financiers communautaires actuels quant à leur capacité de permettre la réalisation des objectifs de l'approche globale de la question des migrations.

5. CONCLUSIONS

Dans son approche globale, l'Union européenne aborde les questions touchant aux migrations d'une manière novatrice et dans toute leur complexité. Bien qu'elle en soit encore à ses débuts, cette approche a déjà donné l'impulsion politique nécessaire et mis en évidence la dimension extérieure de la politique européenne en matière de migrations. Elle s'est également révélée intégrative et complète dans le sens où elle s'est rapidement développée aux niveaux thématique et géographique.

La présente communication s'appuie sur les principes exposés dans la récente communication intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe» et apporte les premiers éléments des actions proposées, qui devraient également être reprises dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile.

L'analyse de l'approche globale que contient la présente communication porte à la fois sur les aspects géographiques et thématiques. Cependant, il est à présent nécessaire d'affiner cette approche, afin de mieux traduire les objectifs stratégiques de l'UE en matière de migrations, de tenir compte de la spécificité des régions et des pays, et de nous permettre de réagir plus efficacement aux défis nouveaux et en constante évolution posés par les migrations ainsi qu'aux nouvelles perspectives ouvertes par celles-ci.

À cette fin, une meilleure coordination et une plus grande synergie entre la Commission, les États membres et les pays tiers concernés seront indispensables, notamment pour parvenir à une application de l'approche globale plus efficace et plus cohérente dans la pratique.