



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Faire face à la crise des réfugiés en Europe: le rôle de l'action extérieure de l'UE

Faire face à la crise des réfugiés en Europe: le rôle de l'action extérieure de l'UE

I. La crise actuelle des réfugiés et son contexte international

L'Union européenne (UE) fait face à la plus importante crise de réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La situation actuelle doit être replacée dans un contexte plus large de conflits violents et de déstabilisation dans d'autres parties du monde. Il s'agit là d'une crise d'une ampleur sans précédent, qui émane pour l'essentiel des conflits et persécutions dont le grand voisinage de l'Europe est aujourd'hui le théâtre. Les conflits violents qui font rage en Syrie et en Iraq, d'une part, et l'instabilité et la pauvreté qui sont actuellement le lot de certaines contrées d'Afrique, d'autre part, ont poussé des millions de femmes, d'hommes et d'enfants à fuir leur patrie en quête de protection et d'une vie décente, en direction, notamment, de l'Union européenne.

Cette dernière renforce actuellement ses capacités de réaction à cette crise en se fondant sur les principes de la solidarité et de la responsabilité, dans le respect plein et entier de ses valeurs et de ses obligations internationales. Depuis le début de 2015, l'UE a réorienté et mobilisé l'ensemble de ses instruments d'action extérieure pour faire face à la crise des réfugiés, en se fixant trois objectifs: sauver des vies humaines, garantir la protection des personnes qui en ont besoin et mieux gérer les frontières et la mobilité des populations.

En 2014, les flux migratoires ont considérablement augmenté, notamment ceux qui suivent **l'itinéraire de la Méditerranée centrale**. En cette année 2015, nous avons jusqu'ici assisté à une aggravation spectaculaire de la situation. Le nombre de personnes empruntant **l'itinéraire de la Méditerranée orientale** pour pénétrer dans l'Union européenne se monte à 182 740¹, ce qui constitue une augmentation vertigineuse par rapport à 2014. Les migrants se rendent tout d'abord dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Serbie, et de là en Hongrie et dans d'autres États membres de l'Union, suivant en cela **l'itinéraire des Balkans occidentaux**. En août 2015, on recensait 142 649 franchissements non autorisés de la frontière hongroise par cet itinéraire depuis le début de l'année.

Si la composition de ces flux migratoires est variée, on assiste néanmoins à une hausse exponentielle du nombre de personnes sollicitant une protection internationale originaires **notamment de Syrie, d'Iraq et d'Afghanistan**. En fait, 90 % des personnes empruntant l'itinéraire de la Méditerranée orientale sont des ressortissants de l'un de ces trois pays. Les migrants en situation irrégulière qui suivent l'itinéraire de la Méditerranée centrale viennent pour la plupart de l'Afrique subsaharienne et souvent de zones touchées par les conflits: 20 % d'entre eux environ sont originaires d'Érythrée, 12 % de Somalie et encore 10 % de Syrie. La composition des flux de migrants empruntant cet itinéraire a changé depuis 2014 où il était encore parcouru par l'essentiel des réfugiés syriens. Il reste toutefois aussi emprunté qu'auparavant (106 290 traversées en 2015 jusqu'au mois d'août). Les changements rapides

¹ Mises à jour hebdomadaires des statistiques de Frontex: janvier – août 2015.

dans la composition des flux migratoires et des itinéraires utilisés donnent une indication de la faculté des passeurs à s'adapter à des circonstances nouvelles.

Si la pression migratoire qui s'exerce aujourd'hui sur l'Union européenne peut paraître énorme à ses citoyens, l'Union est loin d'être la région du monde la plus touchée par ce phénomène. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le **nombre de réfugiés et de personnes déplacées** dans le monde a atteint en 2014 **son niveau le plus élevé** depuis la Seconde Guerre mondiale: 59,5 millions de personnes. Plus de **85 % d'entre elles vivent à présent dans des pays en développement**. Une très grande proportion de ces personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays² et il est fréquent que les réfugiés cherchent dans un premier temps refuge dans un pays voisin. C'est ainsi que la majeure partie des réfugiés syriens ont été accueillis par le Liban, la Jordanie et la Turquie. La plupart des migrations africaines se cantonnent au continent africain: on recense ainsi plus de 8,4 millions de migrants internes dans la seule Afrique de l'Ouest. C'est la preuve que les migrations et la crise des réfugiés actuelles ne sont pas uniquement, ni principalement, un problème européen. Il s'agit d'un défi international de premier ordre. L'Union européenne est aux avant-postes des efforts internationaux visant à résoudre les conflits et à faire face à l'instabilité, tout en venant en aide aux populations touchées.

II. Cadre d'action et réponses politiques de l'Union européenne

Ces derniers mois, les institutions de l'UE ont mobilisé tous leurs efforts pour faire face à cette crise mondiale. Le Conseil européen et la Commission, au moyen notamment de **l'agenda européen en matière de migration**³, ont élaboré les principaux volets de la réaction européenne aux défis migratoires, tant à l'intérieur de l'Union qu'au niveau international.

La première priorité est certes toujours de sauver la vie de celles et ceux qui tentent de traverser la Méditerranée dans leur périple à destination de l'Europe. Néanmoins, protéger les personnes qui en ont besoin, déployer une aide humanitaire d'urgence, garantir l'accès aux procédures d'asile et s'attaquer aux racines du problème, en particulier aux conflits, à la violence politique, aux violations des droits de l'homme et à la pauvreté, sont de toute évidence des actions tout aussi essentielles. Ces objectifs doivent rester au cœur de la réaction de l'Union européenne.

Face à la crise actuelle, la priorité va aux actions ayant la plus forte incidence immédiate sur les flux migratoires. Parallèlement, il importe de s'engager à long terme sur ces questions, si l'on entend lutter contre leurs causes profondes. L'Union européenne a pour objectif de renforcer le dialogue politique, la coopération, l'échange de connaissances et d'expériences avec les pays partenaires, les organisations de la société civile et les autorités locales, en vue

² Si l'on se réfère aux données de l'Observatoire des personnes déplacées des Nations unies pour juillet-août 2015, le nombre de personnes déplacées dans leur pays se répartissait de la façon suivante: Syrie (7 600 300); Iraq (3 171 600); Soudan (2 192 830); Soudan du Sud (1 645 392); Pakistan (1 375 900); Nigeria (1 500 000); Somalie (1 133 000); Afghanistan (805 409); Tchad (130 000); Cameroun (80 000); Niger (50 000).

³ COM(2015) 240.

de soutenir la mobilité humaine en tant qu'élément positif du développement humain. La coopération, qui repose sur une approche fondée sur le respect des droits, dont les droits de l'homme, contribuera à relever ces défis, y compris ceux des migrations Sud-Sud et de la situation des migrants vulnérables.

La présente communication, qui fait partie d'un ensemble plus large de propositions adoptées par la Commission européenne, décrit l'action externe menée par l'Union européenne pour tenter de résoudre la crise des réfugiés. Elle s'appuie sur une structure solide d'engagements internationaux contractés aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral dans ce domaine, en se fondant notamment sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité de 2011⁴.

Mobilisation d'instruments financiers essentiels. Dotée d'une enveloppe budgétaire de 96,8 milliards d'EUR pour la période 2014-2020, la coopération extérieure de l'Union européenne, qui englobe la coopération au développement dans le monde, joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, l'insécurité, les inégalités ou encore le chômage. Elle comprend le soutien apporté par l'Union européenne dans des domaines tels que la croissance et la création d'emplois, la paix et la sécurité, les droits de l'homme et la bonne gouvernance aux régions et pays à la source des flux de réfugiés.

Dans le cadre de la crise actuelle et en complément du Fonds pour le redressement de la Syrie, la Commission européenne propose aussi aux États membres de l'UE un nouveau **Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et le phénomène des personnes déplacées en Afrique**. Ces Fonds fiduciaires permettent à l'UE, à ses États membres et aux donateurs qui y contribuent de faire face aux différentes dimensions des situations d'urgence en apportant une réponse conjointe, souple et rapide à des besoins fluctuants. Le Fonds fiduciaire proposé soutiendra la stabilité et favorisera la résilience, le développement économique, la sécurité et la gestion des migrations. Il fournira à l'UE et à ses États membres un outil doté de qualités de souplesse et de célérité, permettant d'aboutir plus rapidement à des résultats. Il aidera à mobiliser le soutien de l'UE. Dans le même temps, il dotera cette dernière d'une plateforme pour davantage de visibilité politique et contribuera à faire en sorte que la démarche de l'UE soit plus intégrée et plus cohérente. Le Fonds fiduciaire devrait être l'un des résultats concrets du sommet de La Valette, qui se tiendra en novembre 2015. La Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité attendent des États membres qu'ils y contribuent généreusement et de manière régulière.

III. Questions clés et réaction de l'Union européenne

L'Union européenne joue un rôle actif dans le monde entier. La crise actuelle touche essentiellement les régions et pays suivants:

⁴ COM(2011) 743.

- **Syrie et Iraq**

Depuis le début des hostilités en Syrie et en Iraq, l'UE soutient les initiatives diplomatiques visant à trouver des solutions politiques. Dans ce contexte, la Commission et la haute représentante ont défini le cadre politique d'une stratégie régionale, incluant la lutte contre Daech, dans une communication⁵ adoptée au début de cette année, qui prévoit notamment des engagements financiers d'un milliard d'EUR. **Plus de 4 millions de Syriens ont fui leur pays**, auxquels s'ajoutent 7,6 millions de personnes déplacées dans leur pays et plus de 230 000 morts. La **grande majorité des réfugiés syriens se trouvent actuellement au Liban, en Jordanie et en Turquie**. Leur nombre ne cesse d'augmenter, ce qui fait peser une pression politique, économique et sociale énorme sur ces pays. Depuis le début de 2015, alors que la capacité des pays voisins à accueillir davantage de réfugiés atteignait ses limites et que les politiques frontalières se faisaient plus restrictives, on a assisté à une forte augmentation des déplacements internes et des flux directs de réfugiés vers l'UE, en particulier la Grèce.

Depuis 2011, l'Union européenne et ses États membres ont mobilisé plus de **3,9 milliards d'EUR** pour l'aide humanitaire, l'aide au développement, l'aide économique et l'aide à la stabilisation, afin de répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur pays, des réfugiés et des communautés d'accueil en Syrie, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie. Sur l'ensemble des contributions, la part du budget de l'UE a représenté près de 1,8 milliard d'EUR.

Un fonds régional d'affectation spéciale de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne⁶ a été constitué pour apporter une réponse cohérente et renforcée à l'échelle régionale. Outre le soutien accordé aux pays voisins qui accueillent des réfugiés, l'aide va aussi aux actions humanitaires, ainsi qu'aux efforts de stabilisation et de développement déployés en Syrie, qui passent par le rétablissement de la gouvernance locale et la prestation de services de base. La Commission appelle les États membres à contribuer davantage à ce fonds.

Un bureau de l'UE à Gaziantep (dans le sud de la Turquie) facilite la coordination des opérations. Un **mécanisme de réaction rapide pour les opérations transfrontières** en Syrie a été mis sur pied à cette fin. De plus, l'UE encourage le recours aux programmes régionaux de développement et de protection pour venir en aide aux principaux pays d'accueil et/ou de transit de réfugiés au Moyen-Orient⁷. Assortis d'un volet «développement» que n'avaient pas les précédents programmes régionaux de protection, **les programmes régionaux de développement et de protection visent essentiellement à apporter une protection** à ceux qui en ont besoin, tout en **renforçant la résilience** des réfugiés, des personnes déplacées dans leur pays et des communautés d'accueil et en s'attaquant aux crises de réfugiés de longue durée, où l'aide humanitaire ne saurait constituer une solution à long terme.

⁵ JOIN(2015) 2 final.

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ Aide de 12 millions d'EUR

L'UE a rendu hommage aux énormes efforts consentis par **le Liban, la Jordanie et la Turquie** pour accueillir des réfugiés fuyant la violence en Syrie et en Iraq et a continué de leur apporter son aide. D'importants projets d'aide aux centres communautaires, à la sécurité alimentaire, aux moyens de subsistance, à la scolarisation et à la formation professionnelle destinés aux réfugiés de la région sont actuellement financés par l'Union européenne, dont 855 millions d'EUR d'aide humanitaire pour la Syrie, mais aussi le Liban, la Jordanie et la Turquie.

En **Iraq**, après trois années de conflit, plus de 3,1 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur du pays. Bien que le nombre d'Iraqiens recherchant une protection internationale dans l'Union européenne demeure limité par rapport au nombre de Syriens, il pourrait considérablement augmenter dans un avenir proche. En 2015, la Commission européenne a consacré 65,55 millions d'EUR d'aide humanitaire à la crise iraquienne. L'aide humanitaire de l'UE à ce pays, notamment au Kurdistan iraquien, comporte une aide de survie d'urgence pour les plus vulnérables et une assistance médicale. L'UE intensifie son action politique et diplomatique afin d'appuyer tous les efforts visant à renforcer l'unité et l'intégration dans le pays.

- **Turquie**

La Turquie est aujourd'hui le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés dans le monde.

Un dialogue sur le thème de l'accueil a été engagé avec **la Turquie** pour trouver des moyens d'aider les réfugiés syriens, tout en renforçant les contrôles frontaliers et la lutte contre la criminalité organisée responsable du trafic de migrants en situation irrégulière. Le dialogue avec la Turquie envisage d'étendre la coopération en vue de trouver une solution à la crise syrienne.

En 2015, l'aide financière apportée à la Turquie en rapport avec la crise en Syrie s'élève pour l'instant à 175 millions d'EUR. Les financements au titre de l'instrument d'aide de préadhésion⁸ dans le domaine des affaires intérieures sont passés de **130 millions d'EUR** pour la période 2007-2013 à une dotation indicative **de 245 millions d'EUR** pour la période 2014-2016. La Turquie profitera également, de même que les pays des Balkans occidentaux, d'un nouveau programme régional de gestion des migrations. L'aide financière de l'UE soutient aussi les efforts déployés par ce pays pour se conformer aux exigences de l'accord de réadmission UE-Turquie.

Un agent de liaison Frontex sera détaché à Ankara à la fin de l'année pour renforcer la coopération opérationnelle. Les efforts visant à identifier et renvoyer rapidement les personnes n'ayant pas besoin d'une protection internationale seront soutenus en Turquie comme dans d'autres pays de transit.

⁸ Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014.

Depuis début 2014, la Commission européenne mène aussi un dialogue en matière de libéralisation du régime des visas avec la Turquie. Ce dialogue porte notamment sur la mise en place d'une gestion intégrée des frontières, conforme aux politiques de l'UE, ayant trait à la sécurité et à la surveillance des frontières terrestres et maritimes et au renforcement des contrôles douaniers. Le dialogue donne également des orientations politiques visant à prévenir la criminalité organisée, le terrorisme et la corruption et à lutter contre ces fléaux, ainsi qu'à renforcer la coopération judiciaire, la coopération en matière répressive et la protection des données à caractère personnel.

- **Balkans occidentaux**

L'Union européenne a aussi accru son soutien aux **pays des Balkans occidentaux** non membres de l'UE, qui doivent faire face en ce moment à un afflux de réfugiés d'une ampleur sans précédent, en provenance de Syrie essentiellement. Ce soutien sert notamment à accroître les capacités de réception et de traitement des demandes d'asile et à intensifier la coopération en vue de lutter contre la criminalité organisée responsable du trafic de migrants. À cette fin, la Commission européenne met actuellement la dernière main à un programme régional d'appui à la protection et à la gestion de la délicate question des migrations dans les Balkans occidentaux, qui mettra l'accent sur trois domaines: identification des migrants, partage d'informations intrarégionales et interrégionales et mécanismes offrant des solutions de retour, tout en appliquant des mesures de sauvegarde pratiques en matière de protection qui tiennent compte des besoins propres aux migrants⁹.

Une aide humanitaire de 1,75 million d'EUR a déjà été approuvée pour la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, afin de fournir une aide d'urgence aux réfugiés transitant par la Hongrie.

En plus de l'aide considérable déjà octroyée ces dernières années dans le cadre de l'instrument de préadhésion dans les domaines de la gestion des frontières, des migrations, de l'asile et des politiques, la Commission européenne envisage de renforcer l'assistance par pays en vue de consolider les capacités dans les domaines de l'asile, des migrations et de la politique des visas pour améliorer la protection des catégories vulnérables de migrants et des victimes de la traite d'êtres humains. Dans le cas particulier de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de la Serbie, l'UE soutient le développement à long terme de la politique de migrations et d'asile¹⁰.

La coopération opérationnelle entre les services de contrôle aux frontières des pays des Balkans occidentaux et des États membres de l'UE gagnerait à être renforcée. Elle pourrait comprendre des activités ayant trait à l'analyse des risques, à la formation et au partage des bonnes pratiques. Frontex a signé des accords définissant des modalités de travail et renforcé sa coopération avec la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne

⁹ Aide de 8 millions d'EUR.

¹⁰ Une enveloppe de 24 millions d'EUR est engagée/prévue pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine et une de 44 millions d'EUR pour la Serbie.

République yougoslave de Macédoine. Elle est disposée à jouer un rôle actif dans cette entreprise.

- **Afrique**

L'Afrique, et notamment sa frange subsaharienne, continue de faire face à une forte pression démographique et environnementale, à l'extrême pauvreté, à des tensions internes et à des faiblesses institutionnelles, qui, localement, ont dégénéré en conflits ouverts et accru la fragilité, les déplacements de populations, la criminalité, le terrorisme et la radicalisation, ainsi que les migrations irrégulières, les trafics et la contrebande, tout en multipliant les besoins humanitaires. L'Union européenne, aidée en cela par ses partenaires africains, s'emploie à relever ces défis au moyen de stratégies régionales (Sahel, Corne de l'Afrique, Golfe de Guinée), d'une aide humanitaire, d'une politique de développement et de programmes d'assistance dans la région, tout en s'engageant pleinement à mettre en œuvre son programme de résilience.

Le conflit et l'absence de structures étatiques ont fait de la **Libye** une plaque tournante de première importance pour les Africains subsahariens se rendant en Europe, et avant tout en Italie. L'Union européenne **soutient activement le dialogue mené sous l'égide des Nations unies** entre les parties libyennes en vue de parvenir à un règlement pacifique des différends et se tient prête à épauler un futur gouvernement d'union nationale. Dans l'intervalle, la Commission fournit une aide humanitaire et au développement aux populations migrantes vulnérables bloquées en Libye.

Le Niger, qui compte au rang des pays les plus pauvres de la planète, est la principale voie de transit pour parvenir en Libye. L'Union européenne soutient le développement du Niger, ainsi que sa sécurité¹¹. Dans la région du **Sahel**, l'Union européenne appuie aussi le processus politique au **Mali** et l'accord de paix signé avec les groupes armés au nord du pays. Cet engagement, qui prévoit la formation des forces armées et des forces de sécurité maliennes¹², contribue à la stabilité régionale. Un soutien accru à la gestion des frontières est envisagé à l'heure actuelle. Les missions de la PSDC de l'Union au Niger et au Mali contribuent également à appuyer les efforts visant à prévenir la traite d'êtres humains et le trafic de migrants¹³. L'UE soutient actuellement la création d'un «centre polyvalent» à Agadez, ville de transit majeure dans la région. Ce centre offrira assistance et informations aux migrants bloqués et aidera ceux d'entre eux désireux de rentrer dans leur pays ou d'intégrer des communautés d'accueil.

¹¹ EUCAP SAHEL Niger soutient les autorités nigériennes dans la prévention, le contrôle et la gestion des flux de migrations irrégulières au Niger et en particulier à Agadez.

¹² La mission PSDC civile de l'UE au Mali (EUCAP Sahel Mali) soutient la restructuration des forces de sécurité intérieure maliennes (c'est-à-dire la police, la gendarmerie et la garde nationale). L'objectif est d'aider les autorités maliennes à garantir l'ordre constitutionnel et démocratique et les conditions d'une paix durable. La mission conjugue des actions de formation et des conseils stratégiques.

¹³ Dans le cadre de l'approche globale de l'UE [JOIN(2013) 30], les missions PSDC s'articulent avec les programmes de développement afin d'optimiser l'efficacité globale.

L'Union européenne s'emploie aussi à **soutenir la réaction régionale face à Boko Haram**, en soutenant notamment la force multinationale régionale armée au Niger, au Tchad, au Cameroun et au Nigeria. Des efforts supplémentaires seront consentis pour tenter de régler la question humanitaire. **Le Nigeria** reste une source majeure de migrations irrégulières vers l'Union européenne. Le dialogue sur les migrations engagé avec ce pays, qui porte sur la coopération dans la lutte contre Boko Haram, s'intéresse aussi désormais aux questions de réadmission et de retour.¹⁴

Les efforts de l'Union européenne visent également à rétablir la gouvernance et la stabilité en **République centrafricaine**¹⁵. Un soutien est notamment apporté au processus politique, à la reprise économique et à la stabilisation du pays, à l'aide d'une mission de conseil militaire. Si la détérioration de la situation en République centrafricaine devait se poursuivre, la stabilité régionale pourrait grandement en pâtir, ainsi qu'une situation humanitaire déjà critique, le tout pouvant donner lieu à des déplacements de populations.

En **Somalie**, l'Union européenne appuie la reconstruction d'un État viable et le rétablissement d'un environnement sûr grâce à la mission de l'Union africaine en Somalie¹⁶ et à la mission de formation militaire de l'UE. Le programme de l'UE en matière de coopération au développement apporte à ce pays un soutien de très grande ampleur à la stabilisation, au renforcement des institutions et au développement, dans le cadre du «New Deal pour la Somalie».

L'absence de perspectives économiques et les violations des droits de l'homme sont autant de facteurs d'incitation à l'émigration en **Érythrée**. En 2014, 36 990 Érythréens ont demandé à bénéficier de la protection internationale dans l'Union européenne. Quelque 250 000 personnes ont trouvé refuge en Éthiopie et au Soudan. L'UE réfléchit aujourd'hui avec l'Érythrée aux moyens de traiter au mieux la question des migrations irrégulières. En décembre 2014, le gouvernement érythréen a annoncé qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, la durée du service national, qui jusqu'ici était indéterminée, serait limitée à dix-huit mois pour les nouvelles recrues. Il est fondamental de s'assurer de l'application de cette décision, car le caractère illimité de la durée du service national constitue un facteur majeur d'incitation à l'émigration. Le dialogue avec l'Érythrée se poursuit également dans le cadre du **processus de Khartoum**, qui permet à l'Union européenne de s'engager avec l'ensemble des pays de la **Corne de l'Afrique**. Le processus de Khartoum cherche à renforcer la coopération régionale sur les questions de migration. **Un nouveau programme indicatif national de 200 millions d'EUR a été négocié avec l'Érythrée, l'accent étant mis sur le développement économique, l'emploi et la gouvernance.**

¹⁴ Un accord relatif à un programme commun pour les migrations et la mobilité portant sur la coopération en matière d'immigration légale et de migrations clandestines, sur le rapport entre migrations et développement et sur la protection internationale a été signé avec le Nigeria en 2015.

¹⁵ À cette fin, l'Union européenne, épaulée par la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, a créé le Fonds fiduciaire Békou en 2014.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

Au **Soudan du Sud**, plus de 2 millions de personnes ont quitté leur foyer. L'UE et ses États membres ont fourni plus de 377 millions d'EUR d'aide humanitaire à ce pays depuis 2014. Par ailleurs, l'UE soutient financièrement et politiquement le processus enclenché par l'Autorité intergouvernementale pour le développement et le mécanisme permettant de contrôler le respect de la cessation des hostilités. L'UE a aussi épaulé l'Union africaine et les Nations unies dans leurs efforts visant à mettre un terme aux conflits au Soudan qui continuent de déstabiliser ce pays.

Le conflit au **Yémen** a également des répercussions sur la Corne de l'Afrique, qui accueille plus de 250 000 réfugiés enregistrés de la région, dont 95 % de Somaliens. L'UE joue depuis 2011 un rôle actif dans le soutien apporté à la transition et participe désormais pleinement aux efforts internationaux déployés pour trouver une solution politique à la crise au Yémen.

Nombre de pays africains, en particulier de la Corne de l'Afrique, tels que l'Éthiopie, le Soudan et le Kenya, et de la région du lac Tchad abritent de vastes communautés de réfugiés, une situation qui, très souvent, perdure. Les programmes existants de développement et l'aide humanitaire apportent déjà un soutien alliant aide d'urgence, réhabilitation et développement. Il est dès lors essentiel d'y renforcer la résilience.

La Commission européenne et la haute représentante continueront d'agir en vue de trouver des solutions durables afin d'éviter des déplacements et de débloquent des situations qui se prolongent. Faute de perspectives de développement, les tensions entre les populations peuvent entraîner la déstabilisation de régions entières engendrant des mouvements secondaires massifs, y compris vers l'Europe. En revanche, dès lors que l'on permet aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur pays de devenir des contributeurs économiques, on obtient une réduction de leur impact économique et du coût qu'ils représentent, ce qui a pour effet de favoriser la croissance et qui est bénéfique à la fois aux personnes déplacées et à leurs hôtes.

La Commission européenne va présenter une nouvelle approche des déplacements forcés, axée sur le développement, qui sera mise en œuvre parallèlement à l'aide humanitaire dès le début d'une crise. Des projets pilotes ont été lancés cette année pour l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique. Sur le modèle des programmes régionaux de développement et de protection au Moyen-Orient, deux autres programmes de protection de ce genre ont été lancés cette année, l'un pour l'Afrique du Nord et l'autre pour la Corne de l'Afrique.

- **Les Nations unies et la communauté internationale au sens large**

Cette crise n'est pas qu'un défi pour l'Europe, mais un enjeu majeur pour la communauté internationale. La coopération avec des partenaires internationaux essentiels et avec les Nations unies, en particulier avec le HCR et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ainsi qu'avec des organisations comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), est fondamentale. Le HCR est particulièrement chargé de faire face à la crise des réfugiés. L'UE s'emploie à renforcer encore sa coopération avec le HCR afin de rendre plus efficace son soutien aux pays hébergeant d'importantes populations de réfugiés et d'améliorer la gestion des flux au sein de l'Union européenne. Elle s'engage aussi,

avec d'autres partenaires internationaux aux capacités importantes, notamment dans la région du Moyen-Orient, à offrir davantage d'aide et de possibilités de réinstallation aux personnes ayant besoin de protection internationale.

Coopération en matière de réadmission et de retour des migrants en situation irrégulière

Pour décourager les migrations clandestines, l'UE doit élaborer une stratégie cohérente prévoyant nécessairement une politique efficace de retour des migrants entrés illégalement sur le territoire d'un pays d'accueil et ne remplissant pas les conditions requises pour prétendre à une protection internationale. À l'heure actuelle, les pourcentages de migrants reconduits dans leur pays sont relativement faibles dans les États membres de l'UE. En 2014, moins de 40 % des migrants en situation irrégulière avaient effectivement quitté l'UE après en avoir reçu l'ordre.

L'article 13 de l'accord de partenariat signé à Cotonou avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) constitue la base juridique d'un engagement commun en matière de retour et de réadmission des ressortissants des pays ACP. L'UE est déterminée à renforcer la coopération avec ses partenaires africains pour favoriser une application effective des régimes de réadmission.

Outre la mise en œuvre intégrale des accords de réadmission existants¹⁷ et la conclusion rapide des négociations en cours¹⁸, les efforts porteront principalement sur des **mesures de coopération concrète** en matière de retour, notamment l'amélioration de l'élaboration des programmes d'assistance au retour volontaire. À cet égard, le **projet pilote en matière de retour au Pakistan et au Bangladesh, approuvé récemment**, sera riche d'enseignements sur la voie à suivre. L'Union européenne doit renforcer son action pour encourager le retour des migrants en situation irrégulière le long des itinéraires empruntés. **Le soutien qu'elle accorde à la création d'un centre polyvalent à Agadez répond à cet objectif.**

Le plan d'action de l'UE concernant les retours¹⁹, adopté parallèlement à la présente communication, porte sur ce domaine d'action.

Lutte contre la criminalité organisée responsable du trafic de migrants et de la traite d'êtres humains

La lutte contre les réseaux criminels est un élément essentiel des efforts déployés par l'Union européenne pour sauver des vies et empêcher l'exploitation des migrants. Il est capital de renforcer la coopération internationale entre la police et la justice des pays d'origine et de destination, ainsi qu'avec les États membres et les agences compétentes de l'UE. Dans

¹⁷ À l'heure actuelle, 17 accords de réadmission sont en vigueur avec les pays suivants: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Moldavie, Pakistan, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie et Cap-Vert.

¹⁸ Des négociations sont en cours avec le Maroc et la Tunisie.

¹⁹ COM(2015) 453.

de nombreux pays, il faudra soutenir le renforcement des capacités de la police et de la justice ainsi qu'en matière de gestion des frontières.

L'UE joue un rôle clé dans le renforcement des capacités dont disposent les pays partenaires pour assurer la gestion des frontières et appliquer les mesures de retour volontaire et de réintégration des migrants, en adoptant une approche intégrée qui permet d'assurer la sécurité des frontières tout en facilitant les flux licites de personnes et de biens.

L'agenda européen en matière de migration propose un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer les instruments dont l'UE dispose pour lutter contre les réseaux de passeurs, notamment un plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants²⁰. Les officiers de liaison «Migration» et les experts en matière de sécurité déployés dans les principales délégations de l'UE concernées contribueront à la coopération dans ces domaines. Un certain nombre d'opérations et missions relevant de la PSDC jouent déjà un rôle important dans la lutte contre la criminalité organisée.

La force navale de l'Union européenne en Méditerranée (**EUNAVFOR MED**) est une **opération de gestion de crise** ayant pour objectif d'assurer des missions de surveillance et de collecte de renseignements et éventuellement un engagement opérationnel pour lutter contre le trafic de clandestins dans la partie sud de la Méditerranée centrale dans le respect intégral du droit international²¹.

La mission **EUCAP Sahel Niger** fait actuellement l'objet d'un renforcement afin de lui permettre d'aider les autorités nigériennes à contrôler les flux de migrations irrégulières qui passent par le Niger et, en particulier, par Agadez²². Le mandat étendu de la mission aura principalement pour objectifs: i) de consolider le cadre juridique du Niger en matière de migration, de contrôles aux frontières et de lutte contre les activités criminelles en rapport avec les migrations irrégulières; ii) de renforcer les capacités des services de sécurité nigériens chargés de la gestion des frontières, du contrôle des migrants et de la lutte contre la criminalité organisée; et iii) d'améliorer l'efficacité du système judiciaire. La mission **EUCAP Sahel Mali** contribue déjà de manière indirecte à la prévention de l'immigration clandestine par la formation des forces de sécurité intérieure. Elle a atteint sa pleine capacité opérationnelle en août 2015. Une extension de son mandat, comme pour la mission au Niger, est actuellement à l'étude. Il est également envisagé de déployer d'autres initiatives et missions relevant de la PSDC dans d'autres pays du Sahel et dans la Corne de l'Afrique, en concertation avec les actions bilatérales des États membres.

²⁰ COM(2015) 285 (final).

²¹ Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (JO L 122 du 19.5.2015, p. 31).

²² L'ouverture d'une antenne à Agadez permettra à la mission de mieux comprendre les flux migratoires et les questions connexes ainsi que de travailler au quotidien avec les autorités chargées de la gestion de ces flux.

IV. Conclusions et pistes pour l'avenir

La capacité de l'Union européenne à s'engager avec ses partenaires dans les pays tiers sera essentielle pour faire face à la crise des réfugiés et gérer conjointement les défis qui se posent et les perspectives qui s'ouvrent. Le partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi, les processus de Rabat et de Khartoum, les processus de Prague et de Budapest²³, l'Union pour la Méditerranée, le partenariat des routes de la soie sur les migrations, le partenariat oriental ou le dialogue ACP-UE sur la migration jouent un rôle déterminant à cet égard.

Plusieurs des défis exposés dans la présente communication peuvent faire - et font - l'objet d'actions politiques et diplomatiques. En premier lieu, on s'emploie en ce moment à remédier aux causes profondes de cette crise, à savoir la guerre en Syrie et en Iraq. Pour faire suite à la demande du Conseil européen, la haute représentante mène actuellement des dialogues à haut niveau sur ces dossiers, mettant à profit le soutien apporté par l'Union européenne aux pays et régions ainsi que les partenariats déjà en place.

La coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants s'effectue au niveau bilatéral par l'intermédiaire de tous les cadres existants, en particulier ceux offerts par les **partenariats pour la mobilité**²⁴, le **programme commun pour les migrations et la mobilité** et les **accords de réadmission**. Les engagements pris dans d'autres domaines, notamment le commerce et le développement, seront aussi l'occasion de débattre de la coopération en matière de migration.

Les délégations de l'UE intensifieront également leurs contacts avec les autorités locales. Les délégations présentes dans les principaux pays de transit et d'origine font l'objet d'un renforcement grâce au déploiement d'officiers de liaison «Migration» européens (**EULMOs**), comme le prévoit l'agenda européen en matière de migration.

En outre, l'Union européenne organise deux conférences à haut niveau, comme le Conseil européen de juin 2015 l'en a chargé:

1. Le sommet de La Valette sur la migration (11 et 12 novembre 2015) réunira les chefs d'État et de gouvernement des pays européens et des principaux pays africains concernés, notamment ceux qui sont parties aux processus de Khartoum et de Rabat, ainsi que les membres de la Commission de l'Union africaine et de la commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Les participants au sommet examineront, entre autres, les avantages des migrations en termes de développement, les causes profondes, les migrations légales et la mobilité, la protection internationale et l'asile, la prévention et la lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, ainsi que la coopération en matière de retour et de réadmission.

²³ Le processus de Budapest réunit des pays d'Asie centrale et orientale et des pays d'Europe de l'Ouest et du Sud-Est.

²⁴ Les partenariats pour la mobilité fournissent un cadre général pour la coopération bilatérale sur les questions de mobilité, de migrations et d'asile. Sept partenariats ont été signés à ce jour avec les pays suivants: le Cap-Vert, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, le Maroc, l'Azerbaïdjan et la Tunisie.

2. La conférence à haut niveau sur l'itinéraire de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux (automne 2015) rassemblera les États membres de l'UE, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie pour traiter de la question des flux de réfugiés et de migrants qui transitent par la Méditerranée orientale et les Balkans occidentaux.

Depuis de nombreuses années, l'Union européenne aborde les défis posés par les migrations et les réfugiés dans le cadre de son action extérieure, conjuguant des instruments politiques et des instruments d'aide au développement et d'aide humanitaire. La crise des réfugiés que nous connaissons aujourd'hui est l'expression aigüe de problèmes anciens et complexes. Ses causes sont multiples et ne seront pas résolues dans l'immédiat. Pour parvenir à une solution globale, il faudra adopter une approche prévoyant des mesures à court et à long termes. Et surtout, la solidarité et la responsabilité seront essentielles et l'Union devra utiliser conjointement les différents instruments dont elle dispose, de la diplomatie à l'aide financière.

La Commission européenne et la haute représentante invitent les États membres à faire preuve de détermination pour gérer la situation douloureuse des réfugiés et les problèmes qui poussent les gens à quitter leur pays. L'Union européenne doit faire preuve de solidarité, de responsabilité et d'unité pour s'acquitter des obligations juridiques, institutionnelles et morales qui lui incombent aujourd'hui.