

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.5.2010
COM(2010)214 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2009)

{SEC(2010) 535}

1. INTRODUCTION

Dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008¹, le Conseil européen a pris cinq engagements fondamentaux sur l'immigration légale et l'intégration, l'immigration irrégulière, les contrôles aux frontières, l'asile, et le partenariat avec les pays d'origine et de transit (Approche globale).

Le présent rapport annuel de la Commission est le premier à être consacré à la mise en œuvre du Pacte. Il contribuera à préparer le débat annuel du Conseil européen sur les politiques d'immigration et d'asile.

La section 2 résume et évalue les développements au niveau de l'Union européenne et au niveau national² et présente des recommandations, en passant en revue chacun des cinq domaines du Pacte. Cet exercice étant appelé à être annuel, les recommandations soulignent des éléments dont la Commission considère qu'ils nécessitent une attention particulière au cours de l'année à venir. Les engagements relevant du Pacte seront également développés dans le cadre du Programme de Stockholm³ et de son plan d'action.

La période de rapport s'étend d'octobre 2008 à la fin 2009. La crise économique a constitué un facteur majeur et la section 3 analyse dès lors ses effets sur la migration. La section 4 s'intéresse à la méthodologie utilisée dans le cadre du présent rapport et est suivie des conclusions. Une annexe reprend les principales statistiques.

2. ÉVOLUTION DANS LES CINQ DOMAINES DU PACTE

2.1. Immigration légale – Intégration

Principal engagement: organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration

Migration légale. Au niveau de l'UE: l'adoption de la directive «carte bleue» de l'UE offrira une procédure d'admission propre à l'UE aux travailleurs hautement qualifiés. Les discussions se sont poursuivies au sujet de la directive-cadre relative à un permis unique et à des droits en faveur des travailleurs migrants. L'initiative «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux»⁴ a étudié la manière dont les compétences des travailleurs migrants pouvaient correspondre aux besoins en main-d'œuvre de l'UE. Un rapport de la Commission a identifié les problèmes possibles lors de la transposition de la directive «regroupement familial». L'information mutuelle a été développée, notamment grâce au réseau européen des migrations. Une évaluation du mécanisme d'information mutuelle a toutefois démontré qu'il ne satisfaisait pas aux attentes.

¹ 14368/08 (conclusions de la présidence) et 13440/08 (Pacte).

² Un document de travail des services de la Commission, joint en annexe, fournit des données plus précises.

³ EUCO 6/09 (conclusions de la présidence) et 17024/09 (programme).

⁴ COM(2008) 868.

Au niveau national: La migration de main-d'oeuvre a continué à être gérée par rapport aux besoins du marché du travail et en accordant la préférence aux citoyens de l'UE. La crise économique a réduit les flux entrants, mais pas dans tous les États membres. Certains États membres ont dès lors renforcé leurs critères ou quotas d'entrée, tandis que d'autres ont opté pour la flexibilité de systèmes reposant sur la demande. L'amélioration de la gestion de la migration légale a inclus de nouveaux concepts politiques, de nouveaux organes et des procédures simplifiées. Les changements apportés aux politiques de regroupement familial ont inclus le durcissement des conditions ainsi que des mesures contre les mariages de complaisance.

Appréciation: En conformité avec le Pacte, la migration de main-d'oeuvre est en général gérée par rapport aux besoins du marché du travail et moyennant une préférence en faveur des citoyens de l'UE. Une tendance bienvenue à la simplification des procédures a été constatée. Il reste toutefois encore possible d'améliorer l'adéquation entre les besoins du marché du travail de l'UE et les compétences présentes dans les pays tiers.

Recommandations: Les États membres et la Commission devraient, en coopération avec les pays tiers, continuer à **améliorer la réponse aux besoins du marché du travail et la reconnaissance des compétences**, parallèlement à la promotion d'une politique globale de migration de la main-d'oeuvre dans le cadre de l'initiative phare «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois» de la stratégie Europe 2020. Ceci aidera également à relever les défis démographiques.

Le programme d'action relatif à l'immigration légale doit être poursuivi:

- les États membres doivent œuvrer en faveur d'une **transposition en temps utile et ambitieuse de la directive «carte bleue» de l'UE**,
- le Conseil et le Parlement doivent tirer parti de la nouvelle dynamique créée par le Traité de Lisbonne pour obtenir un **accord sur la directive-cadre** pour un permis unique et des droits socio-économiques pour les travailleurs migrants.

L'information mutuelle reste importante: les États membres et la Commission devraient améliorer les **activités de rapport sur les importants développements au niveau national au moyen de futurs rapports annuels sur l'immigration et l'asile**.

Intégration. Au niveau de l'UE: Deux nouveaux instruments ont été mis en œuvre: le Forum européen sur l'intégration et le Portail européen sur l'intégration. Des travaux ont été entrepris dans les domaines prioritaires déterminés dans les conclusions du Conseil de novembre 2008: promotion des valeurs européennes, sensibilisation du public aux migrants et à l'immigration légale, développement de modules européens et établissement des indicateurs permettant d'évaluer les résultats. Le troisième «Manuel sur l'intégration» a été préparé. Des précisions à ce sujet figurent dans le rapport à la Conférence ministérielle sur l'intégration 2010⁵. Le Conseil a adopté la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, et les discussions se sont poursuivies sur le projet de directive-cadre interdisant la discrimination en dehors de la sphère de l'emploi. En mars 2010, le Conseil européen a reconnu qu'une meilleure intégration des migrants aiderait à atteindre l'objectif Europe 2020 d'un taux d'emploi de 75 % dans la catégorie d'âge des 20-64 ans.

⁵ SEC(2010) 357.

Au niveau national: Les États membres ont fait état de l'adoption ou de la préparation d'une législation, de plans ou de stratégies au niveau national. Plusieurs États membres ont fait référence à des mécanismes de consultation et de dialogue. Les principaux thèmes repris dans les politiques ont été l'apprentissage de la langue, l'accès au travail et la lutte contre les discriminations. Certains États membres ont concentré leurs politiques sur les réfugiés. Quelques-uns d'entre eux ont officialisé les droits et les obligations dans un «contrat d'intégration». Certains ont fait état de politiques visant à améliorer le statut des migrants, afin d'aboutir à un droit de séjour à long terme ou à la citoyenneté. Un nombre croissant d'États membres fait état d'analyses et d'efforts en vue de développer des indicateurs.

Appréciation: Le cadre de l'UE a été consolidé. Le développement d'une politique d'intégration se poursuit au niveau de l'UE et au niveau national, en conformité avec les principes fondamentaux communs de l'UE pour l'intégration et avec le programme commun de 2005 pour l'intégration. L'attention est également portée tant sur les droits (emploi, non-discrimination) que sur les obligations (apprentissage de la langue). On a noté une tendance bienvenue au développement permanent des structures tant de l'UE que nationales en faveur de politiques globales, de l'échange d'informations et du dialogue.

Recommandations: **La priorité doit toujours être donnée aux indicateurs** en vue du contrôle des résultats des politiques d'intégration.

Il conviendrait d'entamer les travaux relatifs à **une nouvelle stratégie de l'UE pour l'intégration des migrants** à adopter en 2011, comme le préconise la stratégie Europe 2020, et tenant compte du programme de Stockholm et d'une base juridique explicite (article 79, paragraphe 4, du TFUE) introduite par le Traité de Lisbonne.

2.2. Immigration irrégulière

Principal engagement: *lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour, dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière*

Au niveau de l'UE: Deux nouveaux instruments ont été adoptés: les directives «retour» et «sanctions». La Commission a proposé un instrument permettant de renforcer la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que la protection des victimes. FRONTEX a multiplié ses activités dans le domaine du retour. Les efforts visant à la conclusion d'accords de réadmission ont été poursuivis: un accord a été conclu avec le Pakistan; les négociations ont progressé avec le Maroc et ont repris avec la Turquie (voir point 2.5); des directives de négociation ont été adoptées pour la Géorgie et le Cap-Vert. Les négociations relatives à plusieurs accords de partenariat et de coopération se sont poursuivies. L'efficacité des accords de réadmission est régulièrement contrôlée au sein de comités conjoints en matière de réadmission. La lutte contre l'immigration irrégulière a constitué l'un des éléments clefs des partenariats pour la mobilité (voir point 2.5).

Au niveau national: Les travaux relatifs à la transposition de la directive «retour» ont débuté. Des mesures ont été prises dans plusieurs États membres en vue de promouvoir les départs volontaires. Il a occasionnellement été considéré que des politiques plus sévères en matière de retour forcé et des taux d'exécution forcée plus élevés entraînaient également une diminution de l'immigration irrégulière. Certains États membres ont mis en avant des chiffres élevés de migrants en séjour irrégulier ne pouvant temporairement pas être renvoyés et ont affirmé que des mesures devaient être prises en vue d'aboutir à des solutions. Un soutien considérable a

été apporté en ce qui concerne les vols de retour conjoints. Plusieurs États membres ont indiqué les mesures prises pour lutter contre la traite des êtres humains. De nombreux États membres ont fait état d'efforts visant à conclure des accords bilatéraux de réadmission et ont souligné l'importance d'une coopération avec les États tiers au niveau de l'UE, qui fasse l'objet d'une consultation propre. Certains États membres ont mentionné les mesures de régularisation qu'ils avaient prises; d'autres se sont employés à éviter de telles mesures ou à les adapter à la politique de retour. Quelques États membres ont fait état de mécanismes permettant d'éviter les détournements des schémas de migration légale et de la libre circulation, en améliorant, par exemple, la coordination entre les différentes composantes de l'administration nationale.

Appréciation: La politique de retour et les accords de réadmission ont bénéficié d'une attention toute particulière. Les départs volontaires semblent être devenus l'option privilégiée en matière de retour, en conformité avec la directive «retour». D'autre part, plusieurs États membres adoptent également une politique plus sévère en matière de retour forcé, mettant en avant l'effet dissuasif. De nombreux États membres ont fait état d'expériences positives en ce qui concerne les vols de retour conjoints coordonnés par FRONTEX. La coopération avec les pays d'origine et de transit est essentielle en ce qui concerne les politiques relatives à l'immigration irrégulière. L'existence d'un nombre élevé de migrants en situation de séjour illégal et ne pouvant temporairement pas être renvoyés mérite que l'on continue à s'y intéresser. En ce qui concerne les mesures de régularisation, il semble qu'il n'existe pas de vision cohérente entre les États membres quant à leur utilisation en tant qu'instrument de lutte contre l'immigration irrégulière.

Recommandations: Les États membres devraient accorder une attention particulière à la **transposition complète et dans les délais des directives «retour» et «sanctions»**.

Les États membres devraient **augmenter le nombre et accroître l'efficacité des inspections** sur les lieux de travail dans les secteurs où il existe un risque particulier d'exploitation des travailleurs en séjour illégal.

Les États membres devraient tirer parti de l'opportunité offerte par la directive «retour» pour **encourager les départs volontaires** et utiliser le fonds pour le retour.

La **promotion de l'utilisation des vols de retour conjoints doit être poursuivie** en utilisant pleinement le fonds pour le retour et la coordination FRONTEX.

Il convient de promouvoir **l'échange d'informations et le suivi des mesures de régularisation nationales**, en tenant compte des différentes approches et conformément aux recommandations du Pacte.

Des efforts supplémentaires doivent être consentis en vue de **la négociation et de la conclusion d'accords de réadmission** avec les principaux pays tiers.

Étant donné le nombre élevé de **migrants en séjour illégal ne pouvant temporairement pas être renvoyés**, la Commission réalisera une étude sur leur traitement tout en conservant l'objectif premier de l'exécution de leur retour (fin du séjour illégal) le plus rapidement possible.

L'UE et les États membres doivent veiller à ce que les mesures visant à un meilleur contrôle de la migration tiennent pleinement compte des **droits fondamentaux et des droits de**

l'enfant conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et à la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant.

2.3. Contrôles aux frontières

Principal engagement: renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières

Au niveau de l'UE: Des travaux préparatoires ont été entrepris en ce qui concerne la récente (février 2010) proposition visant à améliorer FRONTEX et la proposition d'un système d'entrée/sortie de l'UE ainsi que d'un programme d'enregistrement des voyageurs propre à l'UE. Les problèmes techniques ayant entraîné le report du système d'information sur les visas (VIS) ont été résolus. Des débats ont eu lieu en ce qui concerne un mécanisme amélioré d'évaluation de Schengen proposé par la Commission. Les instructions consulaires communes (ICC) ont été modifiées, créant un cadre juridique pour une coopération renforcée entre les consulats des États membres, de même que des mesures d'exécution ont été préparées. Afin de gérer conjointement les flux migratoires mixtes, une coopération internationale renforcée a vu le jour, en particulier avec la Turquie et la Libye (voir point 2.5).

Au niveau national: Tous les États membres ont fait état d'efforts en vue de la mise en place ou du maintien de mécanismes de renforcement des contrôles aux frontières – le cas échéant moyennant le soutien du Fonds pour les frontières extérieures. Plusieurs États membres ont pris des mesures en vue de favoriser une meilleure coopération entre les services chargés de la migration ou des frontières, et les services de police. Les États membres ont fait état de leur implication active dans les activités de FRONTEX; bon nombre d'entre eux ont exprimé leur soutien en faveur du renforcement du rôle de FRONTEX. Plusieurs États membres ont mentionné une coopération renforcée avec des pays tiers en ce qui concerne la gestion des frontières. Les travaux préparatoires ont débuté en ce qui concerne le VIS; plusieurs États membres ont souligné la nécessité de traiter aussi rapidement que possible les obstacles restants. Certains États membres se sont fixé pour objectif de promouvoir le rôle des officiers de liaison «Immigration» au sein des services chargés des questions liées aux visas, et un soutien actif a été apporté à la coopération entre les consulats au niveau local. Un certain nombre d'États membres ont mis en œuvre des projets relatifs aux programmes d'enregistrement des voyageurs et aux systèmes d'entrée/sortie.

Appréciation: Tous les États membres ont pris l'engagement ferme de garantir des contrôles plus efficaces aux frontières extérieures. Des efforts significatifs ont été accomplis, y compris en ce qui concerne le déploiement d'une technologie moderne. L'utilité d'un financement provenant du Fonds pour les frontières extérieures a fréquemment été mentionnée. Les activités de FRONTEX font l'objet d'un soutien considérable et d'un réel engagement en leur faveur. Plusieurs États membres ont répondu à l'appel en faveur du renforcement de la coopération consulaire. Différents États membres – en particulier aux frontières orientales et méridionales de l'UE – ont intensifié la coopération avec les pays tiers en ce qui concerne la gestion des frontières. Plusieurs États membres ont déploré les problèmes techniques et le retard en résultant dans la mise en œuvre du VIS et certains d'entre eux ont exprimé des doutes quant à la poursuite du développement de systèmes informatiques à grande échelle (tels que le système d'entrée/sortie de l'UE) à l'heure actuelle. Il n'a pas été possible jusqu'ici d'assurer un suivi de l'engagement en faveur de l'amélioration du processus d'évaluation de Schengen.

Recommandations: Les États membres et la Commission doivent **tirer le meilleur parti des principaux instruments juridiques et en assurer l'application correcte** (Code «frontières»),

Code «visas» [modifiant les ICC], règlement Frontex, VIS, Fonds pour les frontières) et prendre les mesures d'exécution nécessaires.

Dans les domaines où l'on constate un soutien considérable en faveur de la poursuite de l'harmonisation (par exemple l'**amélioration du rôle de FRONTEX** comme proposé par la Commission, ou la modification de certaines dispositions de la législation existante), des efforts doivent être consentis lors du débat législatif en vue de respecter les engagements pris dans le cadre du Pacte en faveur de la mobilisation de toutes les ressources disponibles pour garantir un contrôle plus efficace aux frontières et pour donner à Frontex les ressources lui permettant de remplir sa mission.

La coopération Schengen a connu une réussite remarquable et le **processus d'évaluation Schengen est un mécanisme de révision unique qui doit être maintenu et renforcé conformément aux dispositions du Traité**. Ce mécanisme doit reposer sur la confiance entre toutes les parties impliquées et une répartition claire des compétences. Le Traité de Lisbonne étant désormais entré en vigueur, la Commission soumettra sous peu une nouvelle proposition. Pour obtenir un résultat, la flexibilité de toutes les institutions de l'UE et la reconnaissance des réalités juridiques seront nécessaires.

2.4. Asile

Principal engagement: bâtir une Europe de l'asile

Au niveau de l'UE: La Commission a présenté toutes les initiatives législatives requises par le Pacte et d'autres qui avaient été annoncées dans le Plan d'action en matière d'asile de juin 2008. Les modifications apportées à la directive sur les procédures d'asile et à la directive relative aux conditions requises, en particulier, répondent à l'invitation du Pacte à élaborer une procédure unique et un statut uniforme, et elles devraient améliorer la cohérence entre les instruments de l'UE en matière d'asile. Elles ont pour mission de simplifier, de rationaliser et de consolider les normes matérielles et procédurales en matière de protection à travers l'Union, et de permettre des déterminations mieux étayées en première instance, et donc d'empêcher les abus et d'améliorer l'efficacité de la procédure d'asile.

Des modifications aux règlements «Dublin» et «Eurodac» et à la directive sur les conditions d'accueil ont également été proposées, de même que des propositions ont été faites en faveur d'un programme européen commun de réinstallation et d'un bureau européen d'appui en matière d'asile pour faciliter, coordonner et renforcer la coopération pratique. Le Conseil et le Parlement ont abouti à un accord politique au sujet du bureau européen d'appui en matière d'asile en novembre 2009.

Une action non législative a également été menée. Une évaluation externe des programmes de protection régionaux a conclu qu'ils constituent un premier mécanisme efficace pour offrir plus de protection aux réfugiés à proximité de leur région d'origine, mais que leur impact était limité du fait d'un manque de flexibilité, de financement, de visibilité et de coordination avec les autres politiques humanitaires et de développement de l'UE, ainsi que de l'engagement insuffisant des pays tiers. Il a été décidé de les améliorer et de les étendre, en particulier dans la région de la Corne de l'Afrique (Kenya, Djibouti, Yémen) et dans celle de l'Afrique du Nord (Libye, Égypte, Tunisie).

Depuis juillet 2009, des travaux sont en cours au sujet d'un projet pilote de réattribution volontaire des bénéficiaires d'une protection internationale en provenance Malte vers les autres États membres, avec l'aide financière du Fonds européen pour les réfugiés; ce dernier a également soutenu en 2009 la réattribution à la France de 95 bénéficiaires d'une protection internationale se trouvant au départ à Malte. Au total, dix États membres (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) ont accepté de se voir réattribuer des bénéficiaires d'une protection internationale en provenance de Malte.

Au niveau national: Dès le début de la période sur laquelle porte le présent rapport, la plupart des États membres avaient déjà transposé les instruments de la première génération de l'acquis en matière d'asile, bien que certains aient notifié les mesures de transposition en 2009, c'est-à-dire avec un retard important. Les principales activités relatives se rapportaient à la réinstallation et à la coopération pratique. Certains États membres qui, traditionnellement, n'offrent pas de réinstallation ont proposé celle-ci (BE, PT), tandis qu'au moins deux États membres (RO, SK) ont accueilli temporairement des réfugiés devant être réinstallés ailleurs.

Malte et la Grèce ont reçu le soutien de quelques États membres (NL, UK) sous la forme de mesures de coopération pratique, comme des formations et des détachements de fonctionnaires. Plusieurs États membres (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE, UK) ont poursuivi leurs efforts afin de mettre en place un curriculum européen en matière d'asile.

Appréciation: Des mesures destinées à mettre en œuvre l'ensemble des engagements en matière d'asile figurant dans le pacte sont actuellement prises. Toutefois, si des avancées importantes ont été enregistrées avec la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile, qui commencera à fonctionner en 2010, et dans le domaine de la réinstallation, un nombre croissant d'États membres se montrant intéressés, les débats sur la modification des instruments de la première phase sont complexes et ne progressent que lentement. La majorité des États membres n'ont pas fait montre d'un grand intérêt pour les mesures de solidarité prenant la forme d'une réattribution au sein de l'UE des bénéficiaires d'une protection internationale.

Recommandations: Des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part du Conseil et du Parlement lors des débats législatifs en cours afin de **respecter leur engagement en faveur d'un régime d'asile européen commun offrant une protection et des normes plus élevées.**

L'ensemble des parties prenantes doit apporter son plein soutien afin que **le Bureau européen d'appui en matière d'asile puisse rapidement commencer à fonctionner.**

Il convient que davantage d'États membres intensifient leurs efforts afin de **soutenir les États membres les plus touchés par les pressions générées par les demandes d'asile**, en acceptant de se voir réattribuer des bénéficiaires d'une protection internationale ou en prenant d'autres mesures, telles que l'offre d'une assistance technique, conformément au principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres instauré par le traité de Lisbonne (article 80 du TFUE).

2.5. Approche globale des migrations

Principal engagement: *Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement*

Au niveau de l'UE: Sur la base de la communication de la Commission de 2008 intitulée «Renforcer l'approche globale de la question des migrations», qui proposait d'accroître la coordination, la cohérence et les synergies, les outils prévus par l'Approche globale ont continué d'être développés. Outre les partenariats pour la mobilité actuellement en place avec la Moldavie (15 États membres participants) et le Cap-Vert (5 États membres), l'UE a signé en novembre 2009 un partenariat pour la mobilité avec la Géorgie (16 États membres). Dans un document de travail de ses services, datant de septembre 2009, la Commission a procédé à une évaluation de ces partenariats pilotes pour la mobilité. Les principaux éléments de cette évaluation ont été repris dans les conclusions du Conseil de décembre 2009. D'autres outils ont été utilisés, comme des missions migratoires en Géorgie, en Tanzanie, au Belarus et au Kenya. Des profils de migration ont été réalisés dans 10 pays d'Afrique occidentale et dans 17 pays de l'Europe de l'Est et du Sud-Est, ainsi que ceux annexés aux documents stratégiques par pays des pays ACP. Une plate-forme de coopération a été mise en place en Éthiopie.

Les conclusions des Conseils européens de juin et octobre 2009 concernant la Méditerranée ont fait l'objet d'un suivi satisfaisant. En ce qui concerne la Turquie, les négociations sur un accord de réadmission ont repris après avoir été à l'arrêt, et, s'agissant de FRONTEX, des progrès dans la négociation d'un accord opérationnel ont été enregistrés. Pour ce qui est de la Libye, la Commission a continué à négocier l'accord-cadre UE-Lybie, comprenant un article sur la migration, et a poursuivi le dialogue et la coopération.

En ce qui concerne l'Afrique, la Commission a soutenu des actions au titre du partenariat UE-Afrique sur la migration, la mobilité et l'emploi et, à l'échelon régional, du programme de coopération Rabat/Paris. En Europe de l'Est, la Commission a soutenu la conférence ministérielle organisée en avril 2009 à Prague sur le thème «Instauration de partenariats en matière de migration» et le projet de suivi de cette conférence. Dans d'autres régions, l'UE a lancé un dialogue structuré sur les migrations entre l'UE et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, et a organisé des réunions dans le cadre de l'ASEM et avec l'Inde. Le Programme thématique a financé des projets sur la fuite des cerveaux, les migrations circulaires, les migrations régulières et irrégulières, la participation de la diaspora au développement et les envois de fonds des travailleurs émigrés. Un financement au titre des instruments géographiques a été programmé pour des activités liées aux migrations.

Une communication de la Commission de septembre 2009 a mis en lumière la nécessité d'une cohérence entre les politiques de migration et de développement, comme l'avaient souligné les conclusions du Conseil de novembre 2009.

Au niveau national: Les États membres ont fait état d'un vif intérêt pour l'amélioration des synergies (des liens) entre les politiques en matière de migration et les relations extérieures, en particulier avec les pays se trouvant sur les itinéraires de migration menant à l'Europe. Les États membres ont indiqué qu'ils avaient apporté une contribution satisfaisante à l'Approche globale, en participant à des partenariats pour la mobilité et à des missions sur la migration, en contribuant au lancement du projet intitulé «Instauration de partenariats en matière de migration» et en faisant avancer la plate-forme de coopération en Éthiopie. À titre individuel, les États membres ont négocié des accords bilatéraux portant sur les questions migratoires avec le Maroc, la Russie, la Géorgie, l'Ukraine, le Congo, le Burundi, le Malawi, la Libye, l'Albanie et le Cap-Vert. Certains États membres ont adopté une stratégie à moyen terme pour la coopération au développement, qui prévoit, notamment, un lien entre développement et migration. Concernant certaines questions spécifiques, il existe des programmes relatifs à la transparence dans le secteur des envois de fonds par les travailleurs émigrés et à la lutte contre

la «fuite des cerveaux» au moyen de méthodes éthiques de recrutement du personnel médical originaire des pays en développement.

Appréciation: Le dialogue avec les pays tiers sur les questions de migration a pris une ampleur considérable. Il convient toutefois de rationaliser les différents processus de dialogue, tout en renforçant les synergies entre migration et développement. Il est nécessaire de consolider la coopération au titre du Programme thématique en recourant aux instruments géographiques de l'UE et en faisant appel aux contributions des États membres; la coopération en matière de migration et de développement devrait désormais aller au-delà des projets pilotes. Le recours aux profils de migration, qui constituent un instrument essentiel d'une politique migratoire fondée sur des informations factuelles, a été encouragé avec succès. Il y a lieu de systématiser et de consolider les instruments de l'Approche globale avec la participation active de l'ensemble des acteurs afin d'assurer une meilleure coordination, une plus grande cohérence et des synergies plus efficaces.

Recommandations: L'UE est invitée à **continuer**, avec le soutien constant des États membres, **à développer et à consolider l'Approche globale en matière de migration**, sur la base du Programme de Stockholm, grâce à l'utilisation stratégique, systématique et fondée sur des informations factuelles de l'ensemble de ses instruments, à la rationalisation du processus de dialogue et au renforcement de la coopération opérationnelle. Il convient dès lors d'améliorer l'équilibre entre ces trois éléments (migration légale - migration irrégulière - migration et développement).

Il y a lieu de continuer à mettre l'accent sur la coopération avec les pays d'origine et de transit les plus concernés en Afrique et en Europe de l'Est et du Sud-Est. Il convient de même de poursuivre le dialogue et la coopération avec les pays d'Asie, comme l'Inde et la Chine, et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

3. EFFETS DE LA CRISE ECONOMIQUE

L'immigration en provenance de pays tiers a contribué à la croissance dans de nombreux États membres. Le ralentissement de l'activité économique entraîne de nouvelles difficultés, bien que les effets de ce ralentissement sur les flux migratoires soient difficiles à évaluer. Les deux-tiers des États membres ont constaté que la crise économique avait eu une incidence sur les flux migratoires, se traduisant essentiellement par une réduction de la demande de travailleurs étrangers.

Les migrants figurent parmi les personnes les plus durement touchées par la crise. Les retombées de la crise diffèrent toutefois sensiblement selon, en particulier, le secteur (les plus touchés sont la construction, le secteur manufacturier, le tourisme et les services financiers), le niveau d'enseignement et les qualifications professionnelles. Le taux de chômage des citoyens originaires de pays non membres de l'UE est passé de 13,6 % au 3^e trimestre de 2008 à 18,9 % au 3^e trimestre de 2009, soit une hausse plus élevée que celle qui affecte les ressortissants nationaux (le taux étant passé de 6,4 % à 8,4 %), mais analogue à celle concernant les travailleurs originaires d'autres États membres (pour lesquels le taux est passé de 8,6 % à 12 %).

Les transferts de fonds par les travailleurs émigrés vers les pays en développement ont enregistré une baisse en passant de 338 milliards d'USD en 2008, selon la Banque mondiale, à

317 milliards d'USD selon les estimations. Le soutien apporté par l'UE s'est concentré sur les pays en développement les plus durement touchés.

L'UE a choisi de faire preuve de détermination pour faire face aux conséquences de la crise. Parmi les mesures générales prises, comme les mesures de relance économique et les interventions sur le marché de l'emploi par la création d'emplois, nombreuses sont celles ayant profité aux citoyens de l'UE et aux migrants.

L'économie se redresse déjà. Même si, à court terme, la crise atténue les pénuries de main-d'œuvre et de qualifications, à plus long terme, une politique d'immigration régulière bien organisée continuera de jouer un rôle important pour combler les pénuries de main-d'œuvre et pour relever les défis démographiques (la population active de l'UE commencera à baisser dès 2013/2014). En réalité, une politique trop restrictive pourrait aggraver les effets de la crise en accentuant les pénuries de main-d'œuvre. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la nécessité de respecter le principe de la préférence accordée aux citoyens de l'Union ainsi que les dispositions transitoires pertinentes figurant dans les actes d'adhésion récents.

Recommandations: L'UE et les États membres devraient **maximiser les avantages qu'offre la migration de main-d'œuvre en tant qu'outil important permettant de résoudre le problème des pénuries constatées sur le marché du travail dans le cadre de la stratégie Europe 2020.**

L'UE devrait **s'attaquer à la crise en collaboration avec les pays tiers** qui sont particulièrement touchés par ses effets à long terme.

4. METHODOLOGIE

En utilisant la «méthode de suivi» décrite dans sa communication de juin 2009⁶, la Commission a élaboré le présent rapport en se fondant sur les contributions des États membres et sur d'autres informations, notamment les rapports établis par les points de contact nationaux (PCN) du Réseau européen des migrations (REM). Le deuxième rapport annuel, qui doit être présenté en 2011, couvrira également le programme de Stockholm et son plan d'action en relation avec les questions d'immigration et d'asile.

Recommandation: Pour le prochain rapport, il convient que les États membres continuent à communiquer un rapport politique à la Commission, mais des **informations factuelles pertinentes devraient être fournies dans les rapports des points de contact nationaux du REM.**

5. CONCLUSIONS

Des progrès ont été accomplis aux niveaux national et de l'UE sur la voie de l'élaboration de politiques d'asile et d'immigration conformes au pacte. Une première génération d'instruments relevant de la politique générale de l'UE en matière de migration est désormais en place: législation, quatre Fonds, agences et réseaux, accords avec les pays tiers. Il convient que ces instruments soient mis en œuvre dans leur intégralité, utilisés de manière optimale et

⁶ COM(2009) 266.

évalués⁷. Il convient de poursuivre l'élaboration de certains cadres politiques, comme le programme d'action relatif à l'immigration légale et l'Approche globale.

Dans certains domaines, la Commission a présenté des propositions afin de perfectionner les instruments de la première génération en créant un régime d'asile européen commun et en améliorant FRONTEX. La Commission encourage le Parlement européen et le Conseil à trouver un accord sur des textes législatifs ambitieux.

Il convient toutefois de poursuivre la mise au point de la politique migratoire de l'UE, comme le reconnaît le programme de Stockholm. La stratégie Europe 2020 prône la mise en place d'une politique globale de migration de la main-d'œuvre et l'amélioration de l'intégration des migrants, y compris sur le lieu de travail. Les recommandations figurant dans le présent rapport définissent des priorités pour les années à venir. Une impulsion supplémentaire proviendra aussi des modifications résultant du traité de Lisbonne, notamment le renforcement du rôle du Parlement européen, et du plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm⁸.

⁷ En 2010, la Commission présentera une communication évaluant les politiques JLS.

⁸ «Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens», COM(2010) 171.

Annexe: Relevé statistique

Perspectives démographiques de l'UE⁹

- Alors que l'on recensait 495,4 millions de personnes dans l'UE en 2008, ce chiffre devrait atteindre 520,7 millions en 2035 pour redescendre ensuite à 505,7 millions en 2060. Si, en 2008, on dénombrait 4 personnes en âge de travailler (c'est-à-dire âgées de 15 à 64 ans) pour chaque personne âgée de 65 ans ou plus, cette proportion devrait être de 2 pour 1 en 2060.

Migration et intégration

- Au 1^{er} janvier 2003, le nombre de ressortissants de pays tiers dans l'UE-25 était de 16,2 millions, soit 3,6 % de la population. Cinq ans plus tard, au 1^{er} janvier 2008, le nombre de ressortissants de pays tiers dans l'UE-27 était de 19 millions, soit 3,9 % de la population de l'UE-27 (et 4,15 % de la population de l'UE-25).
- En 2008, les plus grands groupes de ressortissants de pays tiers étaient les Turcs, les Marocains et les Albanais.
- En 2008, 1,62 million de premiers permis de séjour ont été délivrés dans l'UE¹⁰. 35 % de ces permis l'ont été à des fins d'immigration familiale, 33 % dans le cadre d'un emploi rémunéré et 14 % à des fins d'études; la part restante a été délivrée pour des motifs divers (permis accordé en relation avec une protection, autorisation de séjour sans droit de travailler, etc.).
- Comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de chômage des ressortissants nationaux souhaitant travailler dans leur propre État membre était inférieur à celui des ressortissants de pays tiers. Bien que la crise économique actuelle ait touché les deux groupes de travailleurs, les ressortissants de pays tiers ont davantage souffert: entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009, le taux de chômage a enregistré une hausse de 31 % dans le cas des ressortissants nationaux, et de 39 % dans le cas des ressortissants de pays tiers.

		3 ^e trim. 2007	3 ^e trim. 2008	3 ^e trim. 2009
Citoyens de l'UE	Ressortissants nationaux	6.6 %	6.4 %	8.4 %
	Autres citoyens de l'UE	7.7 %	8.6 %	12 %
Ressortissants de pays tiers		13.4 %	13.6 %	18.9 %

Immigration irrégulière et retour

- En 2008, le nombre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier appréhendés dans l'UE-27 était d'environ 609 000 (pour 2003 et pour l'UE-25, ce chiffre était de 425 000).

⁹ Eurostat, *Statistiques en Bref*, 72/2008.

¹⁰ Ces chiffres ne tiennent pas compte du Luxembourg et du Royaume-Uni.

Les États membres ont pris quelque 608 000 décisions de retour. Le nombre de retours effectués était nettement inférieur à ce chiffre, puisqu'il s'est élevé à 241 000 (pour 2003 et dans l'UE-25, on en a dénombré 245 000).

- Selon les estimations effectuées dans le cadre du projet Clandestino¹¹, le nombre de personnes en séjour irrégulier en 2008 se situait entre 1,8 et 3,3 millions pour l'UE-15 (en baisse par rapport à 2002, puisqu'on en dénombrait alors entre 3,1 et 5,3 millions).

Asile

- En 2008, les États membres ont enregistré un nombre de demandes d'asile légèrement supérieur à 240 000, ce qui constitue une hausse d'environ 6 % par rapport à 2007. Les données préliminaires indiquent que le nombre de demandes d'asile introduites en 2009 est resté au même niveau qu'en 2008; cette stabilité apparente masque toutefois d'importantes différences entre les différents pays: les États membres de la Méditerranée (EL, ES, IT, CY, MT) ont enregistré des baisses, alors que d'importantes augmentations ont été constatées au Danemark (59 %), en Hongrie (50 %), en Pologne et en Finlande (47 %), en Belgique (40 %), en Allemagne (25 %), en Autriche (23 %) et en France (19 %). En outre, ces chiffres totaux concernant les demandes d'asile dissimulent des écarts notables entre les États membres lorsque les chiffres donnés expriment un pourcentage de population.
- En 2009, les pays de nationalité des demandeurs d'asile dans l'UE étaient, par ordre d'importance: l'Afghanistan, la Somalie, la Russie, l'Irak et la Serbie (y compris le Kosovo). On constate une diminution de 36 % pour les Irakiens par rapport à 2008, mais une hausse de plus de 30 % pour les Afghans et les Serbes.
- En 2008, plus de 65 000 demandeurs d'asile ont reçu le statut conféré par la protection internationale dans l'UE. Dans 24 % des cas, ce statut a été accordé par une décision rendue au cours de la procédure en première instance. En outre, pratiquement 11 000 personnes ont reçu une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires.
- 4 886 réfugiés ont été réinstallés dans l'UE au départ de pays tiers.
-

¹¹ Projet de recherche financé par le 6^e programme-cadre.