



Strasbourg, le 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE  
D'INVESTISSEMENT**

**relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le  
cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

## **Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

En dépit des efforts accrus déployés par l'Union européenne, il ne se passe pas un jour sans que des personnes périssent en Méditerranée. L'Europe est actuellement confrontée à des flux migratoires sans précédent, mus par des dynamiques géopolitiques et économiques qui se poursuivront, voire s'intensifieront, au cours des prochaines années; il s'agit sans conteste d'un problème mondial et l'on compte plus de 60 millions de personnes déplacées à travers le monde. Ces flux sont alimentés par des passeurs sans scrupule qui cherchent à tirer profit du désespoir de personnes en situation de vulnérabilité. Il est du devoir de l'Europe de réagir, de se préoccuper du sort des migrants et des réfugiés, de montrer aux citoyens que la migration, y compris dans son ampleur actuelle, peut être gérée de manière durable. La présente communication explique comment l'action extérieure de l'UE contribuera à la réalisation de ces objectifs.

Depuis l'adoption de l'agenda européen sur la migration<sup>1</sup> l'année dernière, beaucoup a été fait, notamment au-delà des frontières de l'UE. Des centaines de milliers de personnes ont été secourues en mer. Le sommet de La Valette de novembre 2015 a placé la question des migrations au cœur des relations entre l'UE et les pays africains. La déclaration UE-Turquie a fixé de nouvelles règles pour organiser les flux migratoires et sauver des vies. Son impact a été immédiat. Pour apporter l'aide nécessaire, les nouveaux instruments financiers de l'UE contribuent à façonner un avenir meilleur, dans leur pays, pour les personnes qui, à défaut, auraient été prêtes à risquer leur vie dans un périlleux voyage vers l'Europe. Ces actions illustrent la volonté de l'UE de s'attaquer aux différents problèmes posés par les migrations, mais aussi aux moteurs à long terme de ces dernières.

Il faut toutefois aller beaucoup plus loin. L'UE reste confrontée à une crise humanitaire. Des pays tiers et des partenaires de l'UE accueillent des millions de réfugiés, parmi lesquels de nombreux mineurs non accompagnés, contraints de quitter leur foyer<sup>2</sup>, ainsi que des migrants économiques qui aspirent à rejoindre l'Europe. Des rapports semblent indiquer que des dizaines de milliers de migrants se trouvent aujourd'hui en Libye, en quête de solutions pour gagner l'UE, et que chaque jour, de nouveaux arrivants viennent grossir leurs rangs.

Pour que sa réponse soit efficace, l'UE doit utiliser tous les moyens à sa disposition et se fixer des priorités claires et des objectifs mesurables. Les instruments des politiques de développement et de voisinage devraient accentuer le renforcement des capacités locales, y compris pour le contrôle aux frontières, l'asile, la lutte contre le trafic de migrants et les efforts de réintégration. Tous les acteurs – États membres, institutions de l'UE et pays tiers clés – doivent travailler ensemble, en partenariat, pour organiser les flux migratoires. En parallèle, il convient de s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés de populations, en appliquant des stratégies durables, de moyen et de long terme, et en faisant un meilleur usage des processus et des programmes existants. Tous ces efforts doivent se dérouler dans un contexte pleinement respectueux du droit international et des droits fondamentaux. C'est l'idée qui sous-tend un nouveau cadre de partenariat.

Ce cadre de partenariat devrait accroître le soutien fourni aux personnes qui sont dans le besoin dans leur pays d'origine et dans les pays de transit. Il devrait contribuer à développer des capacités d'accueil sûres et durables et à ouvrir des perspectives à long terme, près de chez eux, aux réfugiés et aux membres de leur famille dans les pays tiers soumis à une forte pression migratoire. Il doit offrir de véritables perspectives de réinstallation dans l'UE pour dissuader ces personnes de se lancer dans des voyages clandestins et dangereux. Tout ceci se fonde sur un élément fondamental: une stratégie cohérente, crédible et efficace en ce qui concerne le retour des ressortissants de pays tiers en séjour

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final du 13 mai 2015.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, la Turquie, le Liban et la Jordanie accueillent au total près de cinq millions de réfugiés syriens, l'Iran accueille entre deux et trois millions d'Afghans, la Tunisie accueille un million de Libyens et les pays de la Corne de l'Afrique en accueillent plus d'un demi-million chacun depuis de nombreuses années.

illégal, dans le respect intégral des droits de l'homme et de la dignité des personnes concernées, ainsi que du principe de non-refoulement. Tout en étant disposée à fournir un soutien accru aux pays partenaires qui déploient le plus d'efforts, mais sans hésiter à recourir à des mesures d'incitation négatives, l'UE devrait apporter une aide et mener des actions conçues de manière à produire des résultats concrets pour ce qui est d'endiguer l'afflux de migrants irréguliers.

En tant que tel, le cadre de partenariat permettra non seulement de réagir aux crises par des résultats rapides et mesurables, mais également de poser les fondations d'une coopération renforcée avec les pays d'origine, de transit et de destination, axée sur une politique bien gérée en matière de migration et de mobilité.

## 1. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Le message selon lequel les questions liées à la migration font maintenant partie des priorités majeures de l'Union en matière de relations extérieures n'est pas encore totalement passé auprès de nos partenaires, qui n'en ont pas encore pleinement pris la mesure. Il est primordial qu'en étroite coopération avec tous les États membres, il soit clairement indiqué à nos partenaires que la recherche d'une solution aux déplacements irréguliers et non maîtrisés de populations est une priorité pour l'Union dans son ensemble. Si les dialogues à haut niveau, qui couvrent les principaux intérêts de l'UE et de ses partenaires, ont débouché sur des engagements politiques concrets et sur une première série de mesures visant à améliorer la coopération, il reste encore beaucoup à faire, en particulier sur les questions des retours et de la réadmission.

*Des mesures opérationnelles régulières et des contacts hebdomadaires sont nécessaires pour faire progresser l'agenda européen sur la migration*

Les **dialogues à haut niveau sur les migrations**<sup>3</sup> et la **politique européenne de voisinage** révisée<sup>4</sup> ont accordé une priorité nouvelle aux relations avec des pays clés sur la question des migrations. La **réunion des dirigeants des Balkans occidentaux** d'octobre 2015<sup>5</sup> a débouché sur la création d'un système de dialogue régulier et structuré, de partage d'informations et de coopération entre les pays de la région, combiné à un soutien direct de l'UE pour répondre à des besoins spécifiques. Une telle coopération au jour le jour pourrait être adaptée et appliquée à d'autres itinéraires de migration qui s'y prêtent, par exemple pour renforcer la mise en œuvre opérationnelle des processus de Rabat et de Khartoum en Afrique. Le **sommet de La Valette**, avec son plan d'action composé de 16 initiatives prioritaires, a défini les contours d'une responsabilité partagée et souligné le fait que l'UE et les pays africains doivent œuvrer dans un esprit de partenariat. Ce plan d'action doit maintenant se traduire par des résultats. Il convient d'augmenter l'intensité du processus de mise en œuvre.

*Pour avoir un véritable impact, l'UE ne saurait compter sur sa seule boîte à outils concernant la migration*

Au cœur de la **déclaration UE-Turquie** du 18 mars, figurait une articulation très étroite de la gestion des migrations de part et d'autre de la mer Égée, par l'instauration d'un degré de coopération sans précédent **entre l'UE et un partenaire extérieur**. Dans le respect total du droit de l'UE et du droit international, l'objectif était d'éliminer l'incitation à chercher à emprunter des itinéraires irréguliers. Conjuguée aux efforts déployés par l'OTAN et par Frontex, la mise en œuvre de cette déclaration, y

---

<sup>3</sup> Des dialogues au niveau ministériel se sont tenus avec les autorités de plusieurs pays. La plupart des dialogues ont été menés par la haute représentante/vice-présidence et la Commission et, dans certains cas, par des États membres au nom de l'UE dans son ensemble. Dans ce contexte, des ministres allemands, français et néerlandais se sont rendus dans des pays tiers. Voir l'annexe 2 pour de plus amples informations

<sup>4</sup> JOIN(2015) 50 final. À l'heure actuelle, des contrats représentant un montant de 1 200 000 000 EUR ont été conclus dans les pays relevant de la PEV et ceux visés par l'élargissement pour des projets visant à aider les réfugiés et les communautés d'accueil, dans des domaines allant de la gestion des migrations à l'éducation, en passant par le développement socio-économique.

<sup>5</sup> COM(2015) 676 final du 15 décembre 2016.

compris en ce qui concerne la réadmission de tous les ressortissants de pays tiers arrivant dans l'UE, a eu un effet immédiat sur les traversées de migrants entre la Turquie et la Grèce<sup>6</sup>. Cela a démontré que la coopération internationale pouvait être efficace – en sauvant des vies en mer et en démantelant le modèle économique des passeurs<sup>7</sup>. Ce résultat a été rendu possible par une assistance financière, des possibilités de réinstallation et des perspectives dans le domaine des négociations en cours concernant le régime des visas et l'adhésion. Chaque pays est différent et la déclaration UE-Turquie est le reflet d'une situation particulière, mais ses éléments peuvent être une source d'inspiration pour la coopération avec d'autres pays tiers clés et mettre en lumière les grands leviers qu'il convient d'actionner.

### *Il importe d'accroître l'aide financière*

L'UE et ses États membres forment ensemble le premier bailleur de fonds pour l'aide au développement et l'aide humanitaire dans le monde; leur engagement financier en faveur de l'aide humanitaire immédiate aux réfugiés augmente, de même que le soutien structurel qu'ils apportent dans le domaine des migrations. L'UE possède une longue tradition de soutien **aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et aux communautés d'accueil**, par exemple dans la Corne de l'Afrique et la région du lac Tchad (Kenya, Somalie, Ouganda, Éthiopie et Soudan)<sup>8</sup>. Mais l'ampleur des besoins à l'échelle mondiale impose de cibler davantage les actions et d'être plus efficace, en privilégiant les investissements qui ont un impact réel sur les migrations et sont adaptés aux besoins et à la situation de chaque pays. La Commission a exposé sa vision stratégique sur la manière dont l'action extérieure de l'UE peut **stimuler la résilience et l'autonomie des personnes déplacées de force**<sup>9</sup> aussi près que possible des pays d'origine des réfugiés. L'**aide humanitaire immédiate fournie aux réfugiés syriens** depuis le début de la crise dépasse maintenant 1 000 000 000 EUR – sur un engagement total de l'UE de 6 000 000 000 EUR couvrant l'aide humanitaire, l'aide au développement et l'aide à la stabilisation. Lors de la **conférence de Londres de février sur l'aide humanitaire à la Syrie et aux pays de la région**, l'UE et ses États membres ont promis de débloquer un montant supplémentaire de 7 150 000 000 EUR, ce qui représente 70 % de l'ensemble des montants promis; il est maintenant impératif d'honorer cet engagement.

### *Instruments innovants permettant de fournir un soutien ciblé*

Le **fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne** est destiné à satisfaire les besoins à long terme en matière de résilience des réfugiés syriens vivant dans des pays voisins, ainsi qu'à soutenir les communautés d'accueil, en ce qui concerne l'éducation, les moyens de subsistance et la santé<sup>10</sup>. Dans le cadre du **fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique**, doté d'un budget initial de 1 880 000 000 EUR, des projets ont été approuvés, pour plus de 750 000 000 EUR, dans des domaines tels que la création d'emplois et la résilience, en ciblant les personnes les plus vulnérables, pour la région du Sahel/lac Tchad et la Corne de l'Afrique<sup>11</sup>. La **facilité**

---

<sup>6</sup> COM(2016) 231 final du 20 avril 2016. Les flux ont continué à se tarir (entre le 9 mai et le 29 mai 2016, les hotspots installés dans les îles grecques ont enregistré en moyenne 300 arrivées hebdomadaires en provenance de Turquie).

<sup>7</sup> L'intensification de la coopération consécutive à la déclaration UE-Turquie a eu pour effet de renforcer sensiblement l'action des autorités turques: 124 passeurs de migrants ont été arrêtés en avril 2016. La Turquie a également détaché un officier de liaison auprès d'Europol. De même, pour les Balkans occidentaux, un bureau opérationnel commun a été ouvert à Vienne afin de contribuer au partage des renseignements et d'accueillir les enquêteurs travaillant sur des opérations conjointes visant les passeurs.

<sup>8</sup> Voir l'annexe 3 pour des exemples de grandes actions en cours financées par l'UE.

<sup>9</sup> COM(2016) 234 final du 26 avril 2016.

<sup>10</sup> Sur un montant total de 733 000 000 EUR, 427 500 000 EUR ont été débloqués en 2015 et en 2016 (des contrats ont été signés pour une valeur de 200 000 000 EUR et 96 000 000 EUR ont été décaissés), tandis que des projets supplémentaires d'une valeur de 267 000 000 EUR devraient être adoptés en juin 2016, ce qui laisse une enveloppe de 38 500 000 EUR, sans compter de nouvelles contributions éventuelles.

<sup>11</sup> Et il est prévu d'augmenter les volets Sahel et Afrique du Nord de quelque 150 000 000 EUR en juin.

**en faveur des réfugiés en Turquie**<sup>12</sup>, qui combine aide immédiate et appui structurel, est dotée d'un budget total de 3 000 000 000 EUR pour la période 2016-2017. Des mesures d'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil ont déjà été approuvées (et les contrats conclus) pour un montant de près de 200 000 000 EUR, l'objectif à court terme étant que, d'ici à fin juillet, la valeur totale des contrats passés s'élève à 1 000 000 000 EUR<sup>13</sup>. Trois milliards d'EUR supplémentaires seront débloqués d'ici à la fin de 2018, pour autant que la dotation initiale soit épuisée et que tous les engagements aient été respectés.

#### *De la nécessité de mesures opérationnelles pour lutter contre le trafic de migrants*

Pour commencer, le modèle économique des passeurs doit être démantelé et, pour ce faire, des retours crédibles et effectifs sont indispensables. En outre, une coopération opérationnelle ciblant les passeurs est nécessaire. La coopération avec les pays tiers situés sur la **route de la Méditerranée occidentale/de l'Atlantique** se révèle efficace et continue de servir de modèle de partenariat. En **mer Égée** et en **Méditerranée centrale**, Frontex coopère avec l'OTAN et l'EUNAVFOR MED opération Sophia, dans une combinaison associant leurs différents rôles en matière de gestion des migrations, de collecte de renseignements sur le trafic de migrants, d'échange d'informations, de coordination des patrouilles et de collaboration lors des débarquements<sup>14</sup>. Il conviendrait de franchir un pas de plus en Méditerranée centrale en partageant les moyens en temps réel et en établissant une évaluation des risques commune portant sur les menaces pour la sécurité maritime et la sécurité des frontières – des travaux qui pourraient également associer l'opération italienne «Mare Sicuro».

Les activités de l'**EUNAVFOR MED opération Sophia** ont abouti à l'arrestation de 71 passeurs présumés et à la neutralisation de 129 navires utilisés dans le cadre de trafics. La prévention des décès en mer reste également une activité fondamentale et juridiquement contraignante pour cette opération, qui a sauvé directement 14 857 vies humaines. Par ailleurs, 31 096 autres personnes ont pu être secourues par d'autres intervenants avec le soutien de l'opération. Le partage d'informations s'est révélé d'une importance capitale et pourrait être poursuivi en renforçant les liens existant entre l'EUNAVFORMED et le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants dans le cadre d'Europol. Le Conseil a accepté de proroger d'un an le mandat de l'opération et d'y ajouter deux nouvelles tâches de soutien. Il s'agirait notamment de mener des actions visant le renforcement des capacités et la formation de la marine et des garde-côtes libyens, et de mettre en œuvre l'embargo des Nations unies sur les armes en mer, sur la base d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

#### *De l'importance d'une gestion efficace des migrations en Europe pour l'efficacité des politiques en dehors de l'Europe*

L'expérience a montré que les politiques migratoires menées à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE étaient directement liées. Le fait est que, l'an dernier, sur toutes les routes migratoires, chaque fois que la gestion des frontières et des migrations semblait montrer des défaillances, un appel d'air se produisait. Une action crédible dans l'UE (à la fois pour dissuader les passeurs et les entrées irrégulières et pour montrer que des filières légales existent) est absolument cruciale pour atteindre nos objectifs à l'extérieur de l'UE.

---

<sup>12</sup> Cette facilité a été créée en novembre 2015 dans la foulée du plan d'action conjoint UE-Turquie. Voir l'annexe 4 pour les contributions.

<sup>13</sup> Les grandes priorités que privilégiera la facilité à court et à moyen termes, notamment l'aide humanitaire, la gestion des migrations, l'éducation, la santé, les infrastructures municipales et le soutien socio-économique. Une mesure spéciale de 60 000 000 EUR a été approuvée en avril pour prodiguer abris, nourriture et soins de santé aux rapatriés.

<sup>14</sup> À titre d'exemple, en octobre 2015, Frontex a détecté plusieurs navires de migrants grâce à une utilisation combinée des systèmes de comptes rendus des navires et de l'imagerie satellite, organisée par Frontex avec l'aide de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et du Centre satellitaire de l'Union européenne. Trois cent cinquante migrants embarqués sur quatre navires ont été secourus.

Le **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes**<sup>15</sup> rendra les frontières extérieures plus cohérentes et plus résistantes, notamment lorsque la pression se fait plus forte, et fera de la sécurité une considération essentielle. Un **régime d'asile européen commun**<sup>16</sup> réformé comblera les lacunes du système en place, qui a été incapable de gérer les personnes faisant fi des règles et se rendant dans le pays de leur choix. Le rétablissement de l'ordre dans ces domaines aura pour effet de réduire considérablement les incitations à la migration irrégulière, mais nécessitera également un financement suffisant de la part de l'UE pour tenir compte de cette responsabilité commune. Une action efficace en matière de **trafic de migrants**<sup>17</sup> sur le territoire de l'UE, articulée autour du nouveau centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants créé au sein d'Europol, est une condition préalable au succès de la coopération concrète avec les pays tiers.

En plus de réduire les possibilités d'entrées irrégulières, l'UE doit mettre en place des filières<sup>18</sup> pour les personnes désireuses de se rendre dans l'UE légalement, que ce soit pour y trouver une protection internationale, un travail ou des perspectives en matière d'éducation, de recherche ou d'investissement<sup>19</sup>.

## **2. LE CADRE DE PARTENARIAT – UNE NOUVELLE COOPÉRATION GLOBALE AVEC LES PAYS TIERS DANS LE DOMAINE DE LA MIGRATION**

La pression migratoire externe est désormais la norme pour l'UE et ses partenaires. Elle requiert une approche à la fois mieux coordonnée, plus systématique et mieux structurée, de nature à optimiser les synergies et les effets de levier des différentes politiques internes et externes de l'Union. Pour porter ses fruits, cette approche se doit de tenir compte des intérêts de l'UE comme de ceux de ses partenaires, d'être assortie d'objectifs clairs et de définir clairement la voie à suivre pour atteindre ces derniers, que ce soit au moyen d'une coopération positive, lorsque faire se peut, ou en usant de moyens de pression lorsque cela s'avère nécessaire. Une telle approche prendra la forme de pactes qui s'inscriront dans les processus et partenariats existants et à venir.

Leurs objectifs à court terme sont les suivants:

- sauver des vies en mer Méditerranée;
- augmenter le taux de retour vers les pays d'origine et de transit;
- permettre aux migrants et aux réfugiés de rester près de leur lieu d'origine afin de n'avoir pas à entreprendre de périlleux voyages.

Il convient de prendre des mesures immédiates avec nos principaux partenaires dans les domaines suivants, pour lesquels des objectifs spécifiques et mesurables devraient être arrêtés:

- travailler avec des partenaires essentiels afin d'améliorer le cadre législatif et institutionnel pour les migrations;
- apporter une aide concrète au renforcement des capacités en matière de gestion des frontières et de gestion des migrations, notamment en fournissant une protection aux réfugiés;
- accroître les taux de retour et de réadmission, en donnant la préférence aux retours volontaire et en mettant l'accent sur la réintégration;

---

<sup>15</sup> COM(2015) 671 final du 15 décembre 2015.

<sup>16</sup> COM(2016) 270 final du 4 mai 2016.

<sup>17</sup> Le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants a fait de la coopération avec les pays de transit et d'origine l'une de ses priorités majeures [COM(2015) 285 final du 27 mai 2015].

<sup>18</sup> Dans cet esprit, la réforme de la carte bleue présentée le 7 juin 2016 [COM(2016) 378] vise à attirer les migrants hautement qualifiés vers le marché du travail de l'UE.

<sup>19</sup> Il s'agissait d'un thème important figurant dans la politique européenne de voisinage révisée, qui prônait la mise en place de régimes préférentiels pour les ressortissants des pays relevant de la PEV désireux de coopérer plus étroitement avec l'UE dans le domaine des migrations.

- endiguer les flux irréguliers, tout en proposant des filières de migration légales, notamment en intensifiant les efforts de réinstallation.

Sur le long terme, l'UE devrait continuer à accroître les efforts déployés en vue de traiter les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés, tout en renforçant les capacités des communautés d'accueil et des institutions compétentes. Les pactes bénéficieront de synergies avec l'ensemble des politiques, des initiatives et des processus visant à réaliser les objectifs à long terme, tels que les facteurs politiques, sociaux, économiques et environnementaux qui constituent des causes profondes (en favorisant notamment les investissements de nature économique, sociale et culturelle de la diaspora dans les pays d'origine).

**L'objectif ultime du cadre de partenariat est de parvenir à un engagement cohérent et ciblé, dans lequel l'Union et ses États membres agissent de manière coordonnée, en unissant les instruments, les outils et les leviers dont ils disposent en vue d'élaborer des partenariats globaux (*pactes*) avec des pays tiers pour mieux gérer les migrations, dans le strict respect de nos obligations relatives au droit humanitaire et aux droits de l'homme.**

Pour que ces changements deviennent réalité, toute la palette de politiques et d'instruments de l'UE en matière de relations extérieures doit être mobilisée. Cela suppose de changer d'approche et d'adopter une philosophie nouvelle s'appuyant sur une combinaison de mesures incitatives, tant positives que négatives, et sur le recours à l'ensemble des leviers et outils disponibles. Il va de soi que nous devons être prêts à adapter notre programmation en matière de relations bilatérales et de financement si nous voulons atteindre nos objectifs.

Les pactes seront la clef des relations globales entre l'UE et les pays tiers prioritaires d'origine et de transit des migrants. Ces relations seront guidées par la capacité et la volonté des pays de coopérer en matière de gestion des migrations, notamment pour ce qui est de la prévention efficace des migrations irrégulières et de la réadmission des migrants en situation irrégulière.

Des partenaires différents sont confrontés à des défis différents et à des conditions différentes. Les pactes devraient en tenir compte de manière optimale. Les pays d'origine se heurtent à la nécessité d'aider les gens à trouver des moyens de subsistance et la stabilité sur leur propre territoire, et doivent gérer les migrations à l'échelon local. De fortes pressions s'exercent sur les pays de transit et les pays d'accueil, qui sont tenus de fournir une aide humanitaire et des services aux migrants et aux réfugiés, d'assurer la viabilité économique de ceux-ci ainsi que celle des communautés d'accueil, et de cibler les réseaux criminels impliqués dans le trafic de migrants et la traite des êtres humains afin de prévenir les flux migratoires irréguliers. Une attention particulière devrait être accordée au renforcement des capacités en matière de gestion des migrations.

#### *Mettre en œuvre les retours, la réadmission et la réintégration*

Des politiques effectives en matière de retour, de réadmission et de réintégration pour les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection constituent un élément essentiel de la lutte contre la migration illégale, qui contribuera à dissuader des gens de risquer leur vie. L'accroissement des taux de retour conduira à casser le modèle économique des passeurs, de façon à ce que les candidats au départ réalisent qu'il est vain de déboursier d'importantes sommes d'argent pour atteindre l'UE dans des conditions périlleuses<sup>20</sup>. L'effet obtenu par l'augmentation des taux de retour se trouvera multiplié si, de surcroît, des itinéraires légaux vers l'UE sont créés.

---

<sup>20</sup> La directive «retour» prévoit des garanties essentielles pour faire en sorte que les opérations de retour s'effectuent dans des conditions humaines et dans le respect des droits des migrants, dont le principe de non-refoulement, le droit à un recours effectif, le respect de l'unité familiale, ainsi que la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et des besoins particuliers des personnes vulnérables.

Il importe avant toute chose que le système de retour de l'UE soit efficace, ce qui passe d'abord par la mise en œuvre du plan d'action de l'UE en matière de retour<sup>21</sup>. Des efforts supplémentaires sont toutefois requis, les pays tiers pouvant être peu enclins à coopérer en matière de réadmission et de retour. En ce qui concerne les **pays d'origine** des migrants en situation irrégulière, une coopération doit être mise en place afin de faciliter l'identification<sup>22</sup> et la réadmission de leurs ressortissants et de leur venir en aide pour réintégrer les personnes rapatriées, notamment en renforçant encore la gouvernance et la capacité à proposer des services. Il est également important de renforcer la coopération avec les **pays de transit**, du fait qu'ils sont investis d'une responsabilité accrue en matière de gestion des flux de migration irrégulière (et sont davantage incités à renforcer la gestion de leurs frontières), a fortiori s'ils sont obligés de réadmettre des migrants en situation irrégulière ayant franchi leurs frontières.

Jusqu'ici, les dialogues avec les pays partenaires ont révélé l'existence d'un décalage entre les attentes et les résultats obtenus en matière de retour et de réadmission.

**L'objectif de l'UE devrait être désormais de parvenir à des augmentations spécifiques et quantifiables du nombre et du taux de retours et de réadmissions.** Chaque pacte reposera donc essentiellement sur des efforts conjoints visant à rendre le retour et la réadmission effectifs. Les pactes chercheront aussi à renforcer l'efficacité et la viabilité du processus de retour et à fournir un soutien financier adéquat aux pays de réadmission, et plus particulièrement aux communautés qui assureront la réintégration des personnes renvoyées. Les pays partenaires devraient aussi bénéficier de l'aide de l'UE au retour volontaire et à la réintégration (en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations).

Pour veiller à ce que les pays tiers se conforment à l'obligation qui leur incombe de réadmettre leurs ressortissants, il convient de donner la priorité aux éléments suivants:

- mettre l'accent sur les pays d'origine, ce qui devrait également faciliter la coopération en matière de réadmission avec les pays de transit;
- parvenir à une approche coordonnée et cohérente de l'UE et de ses États membres en matière de réadmission, dans le cadre de laquelle la priorité absolue doit aller à des retours rapides et efficaces et pas nécessairement à la conclusion d'accords de réadmission officiels<sup>23</sup>;
- faciliter l'identification des migrants en situation irrégulière en vue de leur réadmission, en renforçant la capacité des pays tiers à garantir la bonne tenue des registres de l'état civil et le bon fonctionnement des systèmes de numérisation des empreintes digitales ou des identifiants biométriques, tout en renforçant les capacités en matière de gestion des frontières et des migrations;
- renforcer les initiatives d'aide au retour volontaire et de réintégration tout au long de l'itinéraire suivi par les migrants afin d'aider les pays de transit à renvoyer les ressortissants des pays tiers vers leur pays d'origine autant que faire se peut, y compris en encourageant la coopération régionale entre pays d'origine et de transit;
- convaincre les pays partenaires d'utiliser le laissez-passer de l'Union pour les opérations de retour.

*Inscrire les pactes dans les faits: améliorer la cohérence et la coordination entre l'UE et ses États membres*

---

<sup>21</sup> COM(2015) 453 final du 9 septembre 2015.

<sup>22</sup> Des discussions sont en cours avec les pays africains concernés en vue d'organiser des visites dans l'UE destinées à les aider en matière d'identification. Quatre pays se sont d'ores et déjà engagés à organiser de telles visites.

<sup>23</sup> Les cas récents d'engagement de l'UE dans des partenariats avec des États membres en Afrique de l'Ouest et de l'Est, ainsi qu'en Asie, devraient servir d'exemples.

Une approche efficace vis-à-vis des pays tiers doit non seulement être **individualisée, mais également passer par une approche commune et mieux coordonnée entre l'ensemble des acteurs de l'UE et les États membres**. L'UE peut obtenir de meilleurs résultats simplement en parlant d'une seule voix.

Elle a récemment commencé à tester une nouvelle approche avec des pays tiers sélectionnés. Afin d'alimenter les dialogues à haut niveau, des **programmes par pays** concernant 16 pays prioritaires<sup>24</sup> ont été examinés avec les États membres; ils recensent les différents intérêts et dressent l'inventaire des outils et des incitations disponibles au niveau de l'UE pour encourager la coopération en matière de migration, y compris en ce qui concerne le retour et la réadmission. Les pays tiers sélectionnés doivent être informés du concept et du contenu des «programmes par pays», des perspectives, mais aussi des possibles conséquences de l'étendue de leur coopération. Il importe toutefois à présent de **rendre ces programmes pays opérationnels sous la forme de pactes avec un nombre limité de pays tiers prioritaires d'origine et de transit**, de manière à garantir une approche véritablement intégrée et coordonnée en vue d'obtenir des résultats visibles sur le terrain à court terme. Il importe aussi de définir clairement des incitations positives et négatives. Dans cette perspective, les **États membres** sont appelés à compléter les incitations recensées par l'UE par des mesures supplémentaires relevant de leurs compétences nationales.

Les relations spéciales que les États membres peuvent entretenir avec des pays tiers, qui sont le reflet de liens politiques, historiques et culturels tissés au fil de décennies de contacts, devraient aussi être pleinement exploitées au profit de l'UE. Or c'est souvent le contraire qui se passe aujourd'hui. La confiance doit être instaurée. Les États membres ayant les relations bilatérales les plus développées avec un pays partenaire donné devraient être pleinement associés aux discussions de l'UE avec ce pays. Ils devraient faire partie d'un mécanisme de coordination entre l'UE et les États membres qu'il convient de créer pour matérialiser les pactes pour chaque partenaire. Les institutions de l'UE et les États membres concernés devraient travailler en tandem pour exploiter l'influence collective de l'UE en vue d'atteindre des objectifs conjoints.

Le savoir-faire et les ressources des États membres jouent un rôle capital dans la concrétisation des pactes. Une coopération efficace repose fortement sur les réseaux d'experts de l'UE sur le terrain dans les pays tiers. Le déploiement supplémentaire d'**officiers de liaison «Migration» européens** vers les pays d'origine et de transit prioritaires contribuerait à coordonner la coopération de l'UE dans la lutte contre le trafic de migrants, tandis que les officiers de liaison pourraient donner la priorité à l'action commune des États membres pour faciliter la mise en œuvre. À cet effet, les États membres devraient nommer rapidement des candidats. Il conviendrait de lancer des **plateformes de coopération de l'UE en matière de trafic de migrants** dans certains lieux clés afin d'intensifier la coordination de l'activité de l'UE en renforçant la capacité des pays partenaires à cibler la criminalité organisée qui tire les ficelles du trafic de migrants.

*Inscrire les pactes dans les faits: utiliser l'ensemble des instruments politiques de manière plus ciblée*

Chaque pacte est un ensemble de mesures appropriées qui associent différents éléments des politiques relevant de la compétence de l'UE (politique de voisinage, aide au développement, commerce, mobilité, énergie, sécurité, stratégie numérique, etc.) et dont l'effet de levier sert le même objectif. Il importe que cet usage recentré et reprogrammé de l'ensemble des politiques soit reproduit par les États membres pour ce qui est des instruments politiques et des incitations nationaux.

Afin de soutenir les objectifs à court terme des pactes, la **politique de migration** elle-même propose un certain nombre d'options en matière d'effets de levier. La proposition à venir concernant un système de réinstallation structuré prévoyant une approche commune en matière d'arrivée sûre et légale dans l'Union pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale au moyen d'une réinstallation

---

<sup>24</sup> Éthiopie, Érythrée, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Somalie, Soudan, Ghana, Côte d'Ivoire, Algérie, Maroc, Tunisie, Afghanistan, Bangladesh et Pakistan.

est la preuve directe de la détermination de l'UE à aider les pays subissant les plus fortes pressions<sup>25</sup>. D'autres **filiales légales** d'accès à l'UE constituent également un objectif admis par de nombreux partenaires de l'UE et bénéficient à la fois à l'UE et à ses partenaires: le plan d'action de La Valette comportait un engagement de la part de l'UE et de ses États membres de lancer des projets pilotes regroupant les offres de migration légale. La politique des visas peut peser d'un très grand poids dans les discussions avec les pays tiers portant sur la coopération en matière de migration. Des mesures spécifiques peuvent également aider les migrants en situation régulière à se préparer en fonction des besoins du marché du travail de l'UE ou soutenir le transfert et le réinvestissement des fonds envoyés par les migrants dans leur pays d'origine. Enfin, il est possible de développer encore **la coopération et l'échange d'informations** dans l'intérêt mutuel de l'UE et de ses partenaires. L'évolution technologique, et notamment la biométrie et l'identification numérique, peut constituer un outil pratique pour réunir les services de gestion des migrations. L'élaboration d'une **plateforme unique pour l'enregistrement des populations déplacées** pourrait faciliter la fourniture de l'aide dans les pays tiers, ainsi que l'entrée et la réinstallation dans l'UE et ailleurs.

La Commission a toujours adopté une approche stratégique en matière de migration avec ses partenaires orientaux et méridionaux et plus encore depuis qu'elle a révisé, en 2015, la **politique européenne de voisinage**, dans laquelle les migrations et la mobilité figurent au premier rang des domaines de coopération. La moitié environ des fonds disponibles étant consacrés aux questions de migrations, cela constitue des bases solides pour les pactes.

Il importe de renforcer la **cohérence entre les politiques de migration et de développement** pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière. Il convient d'intégrer des mesures incitatives, tant positives que négatives, dans la politique de développement de l'UE, en récompensant les pays se conformant à leur obligation internationale de réadmettre leurs propres ressortissants, les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière venus de pays tiers et les pays qui prennent des mesures pour héberger comme il se doit les personnes fuyant les conflits et les persécutions. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences. Il en va de même pour la **politique commerciale**, notamment lorsque l'UE accorde un traitement préférentiel à ses partenaires: la coopération en matière de migration devrait être prise en compte dans l'évaluation à venir des préférences commerciales au titre du «SPG+».

Même si les politiques commerciales, de voisinage et de développement sont considérées comme potentiellement efficaces, et en s'appuyant sur leur effet positif en termes de migration, elles ne sont pas les seules à même d'apporter un soutien aux pactes. Aucun domaine d'action ne devrait échapper à cette approche<sup>26</sup>. Toutes les politiques de l'UE, y compris l'éducation, la recherche, le changement climatique, l'énergie, l'environnement et l'agriculture, devraient en principe faire partie d'un ensemble et constituer autant d'effets de levier dans la discussion.

*Inscrire les pactes dans les faits: prévoir un soutien financier approprié*

Pour atteindre les objectifs des pactes, tous les instruments financiers de l'UE et de ses États membres doivent être utilisés et mobilisés de la manière la plus efficace, en tenant compte de la capacité et de la volonté des pays de coopérer en matière de gestion des migrations, notamment en ce qui concerne la prévention effective des migrations irrégulières et la réadmission des migrants irréguliers. En principe, les dotations consacrées à l'amélioration de la gestion des migrations dans le cadre des instruments de l'UE existants devraient être encore augmentées, en recourant pleinement à des outils de gestion financière innovants, tels que les fonds fiduciaires de l'UE ou les mécanismes mixtes, ainsi qu'aux possibilités offertes par les instruments nationaux, régionaux et thématiques.

---

<sup>25</sup> Voir COM(2016) 197 final du 6 avril 2016.

<sup>26</sup> Toutefois, aucune condition ne saurait être liée à l'aide humanitaire fondée sur les besoins, conformément aux principes humanitaires.

### *Soutien financier pour atteindre les objectifs à court terme des pactes*

Tous les instruments et ressources disponibles seront déployés de manière plus ciblée, plus coordonnée, plus souple et plus rapide.

Premièrement, lors du **déploiement des instruments financiers existants, une attention particulière** sera portée aux projets visant à améliorer la gestion des migrations et la priorité sera donnée aux projets permettant aux pays tiers de remplir leurs obligations concernant la réadmission de leurs ressortissants<sup>27</sup>.

Deuxièmement, le potentiel des instruments financiers innovants existants sera **exploité pleinement** pour soutenir les mesures immédiates définies dans les pactes. **La facilité en faveur des réfugiés en Turquie, le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne et le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique** ont permis d'identifier et de sélectionner des projets ciblés de manière plus souple, mieux coordonnée et plus rapide. Cela a permis de financer des mesures immédiates pour soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil, ainsi que la gestion des migrations, le retour et la réadmission par la réintégration et le renforcement des capacités. Le même schéma sera reproduit pour mettre les pactes en œuvre. L'engagement plein et entier des États membres est essentiel car à ce jour, le soutien n'a pas, loin s'en faut, répondu aux attentes et tous les États membres n'ont pas participé. Le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne cible un volume de 1 000 000 000 EUR. À l'heure actuelle, les États membres ont fourni 270 000 000 EUR sur le montant total promis. En ce qui concerne le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, la Commission a réservé 1 800 000 000 EUR et est prête à augmenter ce montant de 500 000 000 EUR supplémentaire, prélevés sur la réserve du FED (Fonds européen de développement) pour financer les mesures immédiates prévues par les pactes. Elle appelle les États membres et les autres donateurs à égaliser ses contributions dans les meilleurs délais<sup>28</sup>.

Troisièmement, **la programmation de l'aide fournie par l'UE et les États membres devrait être ciblée encore davantage**<sup>29</sup>. Récemment, l'aide publique au développement (APD) de l'UE et de ses États membres apportée aux principaux pays prioritaires s'élevait en moyenne à 4 400 000 000 EUR par an<sup>30</sup>. Pour atteindre les objectifs fixés par les pactes, la Commission continuera de veiller à ce que, lors de la conception et de la mise en œuvre de l'ensemble des programmes de tous les secteurs de concentration retenus dans un pays donné, l'impact positif sur les flux de migration et leur gestion soit maximisé. Ainsi, par exemple, les actions adoptées par l'intermédiaire des mesures d'application annuelles des instruments géographiques dans les pays d'origine concernés seront axées sur les principales régions d'origine des migrants. En outre, la Commission veillera à ce que les programmes indicatifs pluriannuels dans les pays prioritaires soient conformes aux besoins actuels, en particulier pour atteindre les objectifs fixés par les pactes. Elle prendra les mesures nécessaires pour adapter ces programmes indicatifs s'il y a lieu. Les États membres sont invités à prendre part à ces efforts en procédant à une réorientation ciblée de leur aide financière bilatérale et à une programmation

---

<sup>27</sup> Dans la Corne de l'Afrique, des projets d'une valeur de 124 000 000 EUR visent à créer les conditions d'un retour et d'une réintégration effectifs de migrants en situation irrégulière et de réfugiés accueillis dans d'autres pays (par exemple, 50 000 000 EUR destinés à soutenir le retour volontaire de Somaliens se trouvant actuellement dans la région ou en Europe), en augmentant l'accès aux services de base, en créant de nouvelles perspectives économiques et en réduisant la vulnérabilité pour les personnes faisant l'objet d'une décision de retour et les communautés vers lesquelles elles retournent. De même, un projet concernant l'Afghanistan, le Pakistan et le Bangladesh est en cours d'élaboration et vise à renforcer les capacités de ces pays en matière de retour et de réadmission, tout en fournissant des aides à la réinsertion aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour de l'UE.

<sup>28</sup> À ce jour, les contributions des États membres s'élèvent à environ 80 000 000 EUR

<sup>29</sup> À l'exception de l'aide humanitaire qui est purement fondée sur les besoins.

<sup>30</sup> Source: CAD de l'OCDE, versements nets consacrés à l'aide publique au développement. Les données pour 2015 ne seront disponibles qu'à la fin de 2016.

conjointe. L'exercice de programmation des lignes thématiques au-delà de 2017 tiendra compte de l'existence du nouveau cadre de partenariat.

Quatrièmement, les **synergies avec d'autres instruments financiers** seront exploitées au maximum. À titre d'exemple, les pays voisins continueront de pouvoir bénéficier à titre exceptionnel – et en liaison avec un programme de décaissement du Fonds monétaire international – de l'assistance macrofinancière de l'UE (AMF) sous la forme de prêts (ou, ponctuellement, de subventions) pour les aider à faire face à une crise du financement externe. Bien que l'AMF ne soit pas un instrument de politique migratoire en soi, elle peut, en contribuant à stabiliser les économies, permettre de s'attaquer aux conséquences des flux migratoires ou de prévenir leur survenue en raison de l'instabilité économique. L'AMF encourage aussi les réformes visant à réduire les facteurs d'attraction et à rendre le climat plus propice aux investissements.

Dans ce contexte, les principales sources de financement de l'UE et de ses États membres peuvent être mises à disposition pour la mise en œuvre des pactes:

- enveloppe pour financer les actions immédiates des pactes: 1 000 000 000 EUR à ajouter au fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, dont 500 000 000 EUR de la réserve du FED et 500 000 000 EUR des États membres;
- enveloppe provenant des instruments de financement innovants existants: 3 600 000 000 EUR du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique<sup>31</sup> et 1 000 000 000 EUR du fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne<sup>32</sup>;
- près de 2 400 000 000 EUR au total de contributions annoncées de la part de l'UE et de ses États membres en tant que fonds supplémentaires en faveur du Liban, de la Jordanie (et de la Syrie) lors de la conférence de Londres;
- une aide macrofinancière visant à prévenir l'instabilité économique, à concurrence de 1 000 000 000 EUR de prêts à la Tunisie (300 000 000 EUR actuellement mis en œuvre et 500 000 000 EUR proposés par la Commission en février 2016) et à la Jordanie (200 000 000 EUR envisagés);
- le montant total des flux d'aide de l'UE et de ses États membres aux principaux pays prioritaires, qui avoisinait récemment 4 400 000 000 EUR par an.

Cela signifierait que, pour autant que l'ensemble des États membres jouent le jeu, près de **8 000 000 000 EUR** seraient disponibles sur la période 2016-2020 pour la mise en œuvre des pactes, à compléter par les flux annuels d'aide publique au développement de l'UE et de ses États membres.

#### *Objectifs à long terme – s'attaquer aux causes profondes*

Dans le long terme, l'UE continuera de s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés. Il conviendra pour ce faire de revoir fondamentalement l'échelle et la nature des modèles traditionnels de coopération au développement. Un rôle bien plus important doit être accordé aux investisseurs privés recherchant de nouvelles perspectives d'investissement sur les marchés émergents. Au lieu de laisser des migrants en situation irrégulière risquer leur vie en tentant d'atteindre les marchés du travail européens, il conviendrait de mobiliser les ressources européennes privées et publiques pour investir dans les pays tiers d'origine. Cela contribuera au développement durable des économies locales et à la transformation réclamée par le programme de développement durable à l'horizon 2030.

Tout l'éventail de mécanismes de financement innovants susceptibles d'être déployés et mis en œuvre pour susciter l'octroi de prêts et de subventions, encourager les partenariats public-privé et engranger des investissements privés devrait dès lors avoir un rôle particulièrement important à jouer. Si elles

---

<sup>31</sup> Dont plus de 750 000 000 EUR déjà réservés pour soutenir les projets retenus.

<sup>32</sup> Dont 428 000 000 EUR engagés à ce jour.

sont déployées intelligemment et utilisées de manière à mettre à profit leur effet de levier, les ressources limitées du budget disponibles généreront des possibilités de croissance et d'emploi dans les pays et les régions d'origine comme de transit. La suppression des goulets d'étranglement entravant l'investissement dans les PME et des infrastructures durables devrait avoir un effet direct sur certaines causes profondes des migrations, compte tenu de la forte incidence de tels investissements en termes d'emploi et de réduction des inégalités.

La Commission juge dès lors nécessaire l'établissement d'un **plan d'investissement extérieur ambitieux**, propre à s'attaquer aux causes profondes des migrations, tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs de développement. Se basant sur l'expérience et le savoir-faire de la Banque européenne d'investissement (BEI), à l'instar de l'efficace «plan d'investissement pour l'Europe», un tel plan reposerait sur trois piliers. Le premier pilier permettrait de faire un usage innovant de ressources publiques rares afin de mobiliser des investissements privés en offrant des garanties supplémentaires et des moyens financiers à des conditions libérales. Le deuxième pilier mettrait l'accent sur l'assistance technique, en aidant les autorités et les entreprises locales à lancer un nombre accru de projets finançables et à les faire connaître auprès de la communauté des investisseurs internationaux. Le troisième pilier ciblerait l'environnement général des entreprises en encourageant la bonne gouvernance, en luttant contre la corruption, ainsi qu'en supprimant les obstacles à l'investissement et les distorsions de marché. Il s'appuierait pour ce faire sur les efforts en cours et sur les enseignements tirés. L'Union européenne, les États membres, les pays tiers, les institutions financières internationales, les institutions européennes d'aide bilatérale au développement, ainsi que le secteur privé devraient tous apporter leur contribution. Le Parlement européen et toutes les parties prenantes concernées seront associés de manière appropriée à la conception du plan.

À l'automne 2016, la Commission élaborera une proposition tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre des programmes d'investissement existants à l'échelle de l'UE (comme l'instrument d'investissement pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique que gère la Banque européenne d'investissement, les instruments d'investissement mixtes gérés par la Commission européenne et les activités de prêts extérieurs de la Banque européenne d'investissement). Le fait de garantir une complémentarité et une coopération avec l'action de la Banque européenne d'investissement, des institutions européennes d'aide bilatérale au développement et d'autres institutions financières internationales, ainsi que de donateurs dans la région ciblée sera essentiel pour faire en sorte que les résultats et l'incidence de cette approche soient optimisés.

Cette proposition présentera en détail un nouveau fonds pour investissements extérieurs qui combinerait des mécanismes mixtes existants (tels que la facilité d'investissement pour l'Afrique et la facilité d'investissement pour le voisinage) en vue de constituer des plateformes régionales d'investissement à même de mobiliser des fonds supplémentaires provenant des États membres et d'autres donateurs<sup>33</sup>. Cela aurait pour effet d'améliorer l'efficacité et l'incidence, d'optimiser les synergies et d'attirer des investisseurs privés et institutionnels. Cela permettrait également d'augmenter les financements innovants dans les pays fragiles sortant d'un conflit, qui jouent souvent un rôle important dans les flux migratoires mais dans lesquels le potentiel d'investissements privés ou publics directs est actuellement limité.

Le fonds pour investissements extérieurs mobilisera des ressources à des fins d'investissement dans les infrastructures socioéconomiques et dans le secteur privé, y compris les micro, petites et moyennes entreprises. Le nouveau fonds commencerait par des activités en Afrique, ainsi que dans le voisinage (sud et est) de l'UE afin d'étayer les priorités du nouveau cadre de partenariat, l'objectif étant de l'étendre à d'autres régions à un stade ultérieur.

Le fonds offrirait un rehaussement de crédit, un partage des risques, des subventions à l'investissement et une assistance technique s'appuyant sur une garantie et un financement du budget FED/UE, ainsi que d'autres contributeurs, conformément à leurs règles financières respectives.

---

<sup>33</sup> Le financement du nouveau fonds respecterait les dotations régionales et les règles d'admissibilité des fonds et des instruments contributeurs.

À cette fin, la Commission débloquera une enveloppe d'un montant total de **3 100 000 000 EUR** d'ici à 2020: ce montant comprendra **2 000 000 000 EUR** du FED, dont **1 600 000 000 EUR** venant de la facilité d'investissement pour l'Afrique et une somme supplémentaire de **400 000 000 EUR** venant d'enveloppes du FED; **940 000 000 EUR** provenant de la FIV et **160 000 000 EUR** de l'instrument de financement de la coopération au développement seront également mobilisés. Ce montant total de **3 100 000 000 EUR** devrait attirer de nouveaux investissements publics et privés dont le total pourrait s'élever à **31 000 000 000 EUR**. Afin de renforcer encore la puissance et l'efficacité du nouveau fonds, la Commission demande aux États membres et aux autres partenaires de fournir l'équivalent du total de ces contributions de l'UE afin d'être en mesure de porter le montant total des investissements supplémentaires à près de **62 000 000 000 EUR**.

La Banque européenne d'investissement continuera à jouer un rôle pivot en Afrique, dans les pays relevant de la politique de voisinage et dans d'autres régions extérieures. Elle gère notamment la facilité d'investissement pour les pays ACP et finance le développement d'infrastructures et du secteur privé en Afrique. Au début de cette année, le Conseil européen a invité la Banque européenne d'investissement à présenter en juin une initiative susceptible de mobiliser rapidement un financement supplémentaire à l'appui d'une croissance durable, d'infrastructures vitales et de la cohésion sociale dans les pays du voisinage méridional et des Balkans occidentaux. À cette fin, la Banque européenne d'investissement travaille à une proposition portant sur un ensemble de mesures de nature à mobiliser des financements supplémentaires substantiels dans les pays ciblés au cours des cinq années à venir.

#### *Inscrire les pactes dans les faits: un plurilatéralisme efficace*

Des **partenariats plurilatéraux** solides et efficaces peuvent également favoriser la réalisation des objectifs définis dans les pactes. La migration est un phénomène mondial qui nécessite une réponse internationale coordonnée. Au cours de l'année écoulée, la coopération s'est intensifiée avec les organisations internationales, telles que les **Nations unies**, notamment le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations, ainsi qu'avec les pays partenaires au sein du **G7 et du G20**. Les initiatives des Nations unies relatives à des questions telles que le partage au plan mondial des responsabilités pour les réfugiés syriens<sup>34</sup> et le tout premier sommet humanitaire mondial en mai 2016 ont mis en lumière la responsabilité partagée de la communauté internationale. Le sommet sur la réponse aux vastes mouvements de réfugiés et de migrants, que l'Assemblée générale des Nations unies accueillera en septembre 2016, représente une occasion unique d'obtenir des engagements concrets de tous les participants. L'UE soutient pleinement les efforts menés sous l'égide des Nations unies en vue de renforcer les capacités à long terme et l'efficacité du système international pour traiter les mouvements de réfugiés et de migrants dans un esprit de partage des charges et de solidarité.

Si l'Union européenne a le devoir d'apporter sa contribution pour l'assistance aux personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale, la **réinstallation des réfugiés**, notamment des personnes déplacées par le conflit syrien, est une responsabilité conjointe de la communauté internationale. Les partenaires internationaux de l'Union européenne doivent assumer leur part de responsabilité. L'UE devrait se servir de son poids politique pour recueillir un plus grand soutien de la part de ses partenaires en vue de la création d'un système de réinstallation plus équitable. Elle devrait soutenir la mise en place d'un programme de réinstallation au niveau mondial soutenu par les Nations unies pour permettre la réinstallation rapide et efficace des réfugiés dans des pays sûrs. Tous les pays devraient être invités à participer à ce programme, conformément aux principes de solidarité et de partage des responsabilités.

En tant que premier donateur dans les domaines de l'aide humanitaire et du développement à l'échelle mondiale, l'UE et ses États membres devraient être pleinement associés à toute discussion sur le cadre juridique et institutionnel global pour la gestion des migrations.

---

<sup>34</sup> Réunion à haut niveau dirigée par le HCR des Nations unies sur le partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens, organisée en mars 2016 à Genève.

*Actions clés pour inscrire les pactes dans les faits: un nouveau partenariat global avec les pays tiers prioritaires*

**Actions opérationnelles immédiates et à court terme:**

- Approuver le cadre de partenariat pour les migrations - une nouvelle notion de partenariat global, axé sur les résultats, afin de mobiliser les ressources de l'UE et de focaliser ses actions sur une meilleure gestion des migrations avec les pays tiers.
- Dans le prolongement des 16 programmes spécifiques par pays, convenir d'un nombre limité de pays tiers prioritaires d'origine et de transit avec lesquels développer les pactes.
- Sur la base de l'expérience tirée des dialogues à haut niveau, mettre en place un mécanisme de coordination entre l'UE et les États membres pour assurer la concrétisation des pactes, le cas échéant en s'appuyant sur les relations particulières que les États membres peuvent avoir nouées avec des pays tiers. L'identification de mesures incitatives, tant positives que négatives, doit être une composante essentielle de ce processus.
- Les États membres devraient désigner des officiers de liaison «Migration» européens pour finaliser la mise en place du réseau d'ici l'automne 2016.
- Intégrer les objectifs du cadre de partenariat dans toutes les politiques de l'Union, placer les outils et la programmation budgétaire sous le signe de l'innovation ciblée et coordonnée afin d'assurer les synergies nécessaires.
- Veiller à ce que toute action à court ou à long terme relevant de la politique extérieure de l'Union, destinée à lutter contre les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés, soutienne également le cadre de partenariat.
- Tous les instruments et ressources disponibles des États membres et de l'UE seront déployés de manière plus ciblée, plus coordonnée, plus souple et plus rapide.
- Mobiliser près de 8 000 000 000 EUR sur la période 2016-2020 pour concrétiser les pactes.
- Faire une proposition de fonds d'investissement extérieur en vue de mobiliser jusqu'à 62 000 000 000 EUR d'investissements pour atteindre l'objectif à long terme de lutte contre les causes profondes des migrations.

### **3. LANCEMENT DES PACTES AVEC LES PAYS PRIORITAIRES**

*Priorités à court terme*

À court terme, pour mieux gérer les migrations avec les pays tiers et organiser les flux migratoires, l'Union devrait entamer des discussions avec un nombre limité de pays tiers prioritaires d'origine et de transit afin d'élaborer des pactes.

L'UE finalise actuellement les négociations avec la **Jordanie** et le **Liban** sur les nouvelles priorités de partenariat définies à la suite de la révision de la politique européenne de voisinage de 2015, afin de parvenir à un accord d'ici l'été 2016. Les pactes avec ces deux pays comporteront des engagements mutuels en vue d'améliorer la situation dramatique des réfugiés syriens comme des communautés d'accueil et d'aider ces pays d'accueil à faire face à la crise. Les pactes définiront des ensembles complets de mesures qui associent, en vue d'atteindre le même objectif, différents éléments des politiques relevant tant de la compétence de l'UE (commerce, mobilité, énergie, sécurité, etc.) que de la compétence nationale. Dans le cas du Liban, il s'agit d'améliorer les services de base (gestion des déchets, eau, éducation et santé), ainsi que de fournir de meilleures perspectives économiques tant pour les réfugiés syriens que pour les communautés libanaises les plus vulnérables. En contrepartie, le gouvernement libanais devrait consentir des efforts pour assurer l'intégration sociale et économique des réfugiés syriens afin d'améliorer leurs conditions de vie et leur statut de résident légal. En ce qui

concerne la Jordanie, le pacte assouplira les règles d'origine pour les catégories de marchandises d'exportation produites dans certaines zones économiques par une main-d'œuvre incluant un pourcentage convenu de main-d'œuvre syrienne, conformément aux propositions de la Jordanie. Jusqu'à présent, la Commission a débloqué 639 000 000 EUR en réponse à la crise au Liban, notamment pour couvrir les services de base, les soins de santé et le logement, et 637 000 000 EUR sous forme d'aide en Jordanie. Outre la facilitation des échanges grâce à un assouplissement ciblé des règles d'origine, la série de mesures proposées à la Jordanie comprend une enveloppe de 180 000 000 EUR pour l'opération d'assistance macrofinancière en 2015; une assistance macrofinancière sous la forme d'un nouveau prêt de quelque 200 000 000 EUR est en cours d'examen.

Depuis 2011, la **Tunisie** a réalisé des progrès remarquables pour mener à terme son processus de transition démocratique et pacifique post-révolutionnaire et elle constitue un exemple de pays où le printemps arabe a donné des résultats positifs. Toutefois, ce processus reste fragile. Alors que la Tunisie connaît déjà des taux élevés de chômage des jeunes et doit faire face à des menaces terroristes, sa stabilité et sa prospérité seront des éléments essentiels pour gérer les flux migratoires dans la région, même si les mouvements à destination de l'Union ont été très faibles récemment. Alors que la Tunisie s'est déjà engagée à contrôler ses frontières et les flux migratoires à partir de son territoire, un soutien financier et politique accru s'impose pour l'accompagner dans ce fragile processus de transition. L'Union européenne devrait poursuivre le processus d'intégration progressive de l'économie tunisienne dans le marché intérieur européen, en faisant progresser les négociations afin de s'appuyer sur l'accord d'association existant pour conclure un accord sur une zone de libre-échange approfondi et complet. Ces négociations seront accompagnées d'une assistance technique et financière de l'UE<sup>35</sup>, notamment des facilités supplémentaires pour la mobilité des citoyens tunisiens dans l'UE. S'appuyant sur l'engagement plus large fondé sur le partenariat de mobilité existant, une coopération plus efficace en matière de retour et de réadmission devrait être développée, notamment par des négociations sur un accord de réadmission. Une communication stratégique sur la Tunisie sera bientôt adoptée. Pour faire progresser les relations avec ce pays, une politique de migration globale et efficace au niveau national doit être définie. L'aide totale à la Tunisie au titre de l'IEV en 2016 dépassera les 200 000 000 EUR, dont la plus grande partie sera consacrée à des actions liées à la migration, y compris le développement socio-économique, la capacité d'insertion professionnelle des jeunes et la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que les questions de migration.

L'**Afrique de l'Ouest** est l'une des principales régions d'origine de la migration irrégulière à destination de l'Europe. Un accent particulier a été mis sur la dimension régionale des migrations, en s'appuyant sur des structures existantes telles que la CEDEAO et le G5 Sahel. Un financement spécifique fourni par le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique est actuellement mobilisé pour soutenir les projets et les activités convenus qui permettent de s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière à long terme et d'améliorer la gestion des migrations à court terme.

Pour accroître l'impact sur la coopération au sein de cette région, l'Union devrait nouer le dialogue avec le Nigeria, le Niger, le Mali et le Sénégal, et conclure des pactes sur mesure, basés sur les dialogues à haut niveau et les mesures incitatives identifiées. Cela permettra de consolider des partenariats déjà existants avec les pays concernés. Un programme commun pour les migrations et la mobilité (PCMM) a été signé avec le **Nigeria** en mars 2015, qui constitue un cadre solide pour renforcer le dialogue et la coopération sur les questions de migration. Les négociations sur un accord de réadmission devraient également bientôt commencer. Au **Sénégal**, le dialogue en cours sur les questions liées aux migrations devrait être renforcé, particulièrement dans la perspective d'offrir des opportunités économiques et de réduire les flux irréguliers. Le **Mali** est un important pays d'origine des migrants en situation irrégulière qui se rendent en Europe et un partenaire dans le domaine plus large de l'engagement européen dans la région du Sahel. Un dialogue à haut niveau s'est tenu en avril. Le **Niger** est le principal carrefour pour les migrants en provenance d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. On estime, au mois de mai 2016, que plus de 16 000 personnes par semaine transitent par le

---

<sup>35</sup> Une nouvelle aide macrofinancière de 500 000 000 EUR a été proposée par la Commission en février 2016 et adoptée par le Conseil le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Niger sur leur chemin vers le nord. Dans le cadre de l'aide apportée par l'UE au Niger, les travaux concernant l'actuel centre polyvalent doivent se poursuivre, en collaboration avec des organisations internationales telles que le HCR. La lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains et le soutien d'alternatives favorisant la croissance et l'emploi doivent également faire l'objet d'une attention particulière.

Dans les pays de la **Corne de l'Afrique**, le projet visant à améliorer la gestion des migrations, doté d'une enveloppe de 46 000 000 EUR<sup>36</sup>, commencera cet été dans le cadre du processus de Khartoum, à titre de modèle en matière d'actions spécifiques ciblées sur les questions liées aux migrations. De même, dans le cadre du processus de Rabat, l'UE est en train de définir une «facilité de gestion des migrations régionales» à l'appui de la mise en œuvre d'initiatives de gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination de la région du Sahel et du lac Tchad.

L'**Éthiopie** est un partenaire stratégique doté d'un programme commun pour les migrations et la mobilité en place depuis novembre 2015, et la question des migrations constitue déjà un élément essentiel de la relation stratégique. Elle accueille plus de 750 000 personnes déplacées, notamment en provenance de Somalie, d'Érythrée et du Soudan du Sud. L'Éthiopie est un pays clé d'origine et de transit des migrants en situation irrégulière en partance pour l'Europe. Le renforcement de cette coopération, grâce à la conclusion d'un pacte avec l'Éthiopie, doit être recherché en priorité, et il convient notamment d'assurer le suivi concret de l'engagement éthiopien à coopérer en matière de retours.

La situation en **Libye** requiert une attention particulière et un engagement stratégique. Plus de 230 000 migrants ont été recensés à l'intérieur de la Libye<sup>37</sup>. Entre 4 000 et 5 000 d'entre eux résident dans des centres de rétention, et nombreux sont ceux qui n'ont pas accès à des soins de santé ou à la nourriture; de plus, du fait de la fragilité de l'État, il existe des doutes manifestes quant à leur protection de base et au respect de leurs droits<sup>38</sup>. Il y a en outre plus de 400 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays dans le besoin. Bien que certains travaux limités aient été menés en matière de migrations en Libye, notamment en collaboration avec le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations, il ne sera possible d'intensifier les actions que lorsque la situation politique se sera stabilisée et que la sécurité aura été améliorée. Il faudra, pour mettre en place un gouvernement libyen stable et uni, un investissement politique soutenu, de la volonté et un soutien financier. L'objectif principal sera donc de soutenir le gouvernement d'entente nationale pour lui permettre de fournir à ses propres citoyens la sécurité et les services sociaux de base. Cela renforcera la légitimité du nouveau gouvernement et favorisera la stabilité.

L'UE a élaboré un ensemble de mesures pour soutenir le gouvernement d'entente nationale et la population, dont certaines sont déjà en cours de mise en œuvre. Ce programme d'appui comprend les éléments suivants:

- Aide financière actuelle: une enveloppe totale de projets d'un montant d'environ 100 000 000 EUR a été engagée, dont une partie a déjà été versée. Depuis 2014, l'UE a fourni 12 500 000 EUR d'aide humanitaire pure, et jusqu'à 40 000 000 EUR ont été consacrés à des projets destinés à répondre aux besoins des personnes touchées par le conflit.
- Protection: il est primordial de renforcer la protection, la résilience et la stabilisation des populations déplacées, ainsi que de leurs communautés d'accueil, à l'intérieur et à l'extérieur des centres de rétention.
- Soutien à la réforme du secteur de la sécurité, mettant l'accent sur la police et la justice pénale ainsi que la gestion des frontières: une éventuelle mission civile relevant de la politique de

---

<sup>36</sup> 40 000 000 EUR provenant du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, avec une contribution de 6 000 000 EUR de cofinancement de l'Allemagne.

<sup>37</sup> Grille de contrôle des déplacements de l'OIM.

<sup>38</sup> 572 des 765 ressortissants d'Afrique de l'Ouest placés en centre de rétention ont déclaré souhaiter retourner dans leur pays d'origine.

sécurité et de défense commune, se fondant sur la mission d'assistance de l'UE pour la gestion des frontières ainsi que d'autres programmes de renforcement des capacités financés par l'UE, pourrait être mise sur pied à la demande du gouvernement libyen pour contribuer au renforcement des capacités et fournir une aide, notamment dans le domaine de la gestion des frontières et des migrations. Cela pourrait venir compléter les activités de formation à l'intention de la marine et des garde-côtes libyens.

- **Gouvernance:** l'UE est prête à soutenir le gouvernement dans l'élaboration de cadres juridiques et institutionnels respectant les droits de l'homme et les conventions internationales. Cela inclut le renforcement des capacités des administrations et institutions concernées, y compris des instances chargées de faire appliquer la loi.
- **Assistance technique:** outre les possibilités d'assistance technique prévues par l'enveloppe affectée à la coopération, un soutien de Frontex pourrait être envisagé, en recourant au mandat existant pour lancer un accord opérationnel avec la Libye.

Au sud de la Libye, l'UE a intensifié son dialogue et sa coopération en matière de migration, de sécurité et de développement dans le cadre d'une appropriation accrue du processus au niveau régional par le G5 Sahel. C'est dans ce contexte que l'antenne de la mission EUCAP Sahel a été ouverte à Agadez et qu'une équipe commune d'enquête a été mise en place avec le Niger. Outre les activités en cours, il pourrait être envisagé que les trois missions organisées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune dans la région ouvrent leurs formations à d'autres forces du G5 Sahel, à l'invitation des gouvernements respectifs. Cela pourrait contribuer à favoriser l'interaction et à faciliter les opérations conjointes de patrouille transfrontalières. Une aide à la mise en place de la coopération transfrontalière opérationnelle pourrait également être envisagée. La coordination étroite des activités menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune au Mali et au Niger avec des projets de développement, y compris ceux qui sont financés par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, continuera d'être cruciale.

Si la présente communication recense les pays prioritaires, l'approche devrait, à terme, être étendue à l'ensemble des pays concernés. Les objectifs à long terme des pactes, à savoir s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés des populations, seront renforcés par les futurs instruments politiques stratégiques, tels que la stratégie mondiale et la stratégie de l'UE pour l'Afrique.

#### *Objectifs à long terme*

À long terme, l'**Afrique** reste la région prioritaire, ce dont il sera dûment tenu compte dans la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030, dans les relations UE-ACP après l'expiration de l'accord de Cotonou, ainsi que dans la future stratégie intégrée pour l'Afrique. Des idées nouvelles concernant la sécurité, les possibilités d'investissement, les objectifs de développement durable à la suite de la révision du consensus et mettant l'accent sur l'emploi des jeunes devraient en faire partie, ainsi que l'augmentation des niveaux déjà importants de l'APD européenne en faveur de l'Afrique (environ 20 000 000 000 EUR par an) en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB. Tous ces éléments ouvriront la voie au sommet UE-Afrique en 2017.

En **Asie**, l'**Afghanistan** constitue une source importante de migration irrégulière et de réfugiés arrivant en Europe. Tout en poursuivant ses efforts de longue date pour soutenir la stabilisation du pays, l'UE devrait renforcer son action visant à garantir la coopération de l'Afghanistan en matière de réadmission. Le Pakistan et le Bangladesh sont d'autres pays d'origine prioritaires en Asie. L'**Iran** exporte ses propres ressortissants et constitue l'un des principaux pays de transit pour les migrants, notamment en provenance d'Afghanistan, mais aussi d'Iraq, du Pakistan et du Bangladesh, et accueille actuellement quelque 2 à 3 millions d'Afghans. En conséquence, l'UE et l'Iran devraient engager un vaste dialogue sur les migrations. L'UE devrait aussi continuer à soutenir les efforts déployés par l'Iran en vue de l'intégration sociale des réfugiés afghans en Iran. Les opérations humanitaires de l'UE

(9 000 000 EUR en 2016) continueront à compléter les efforts du gouvernement iranien visant à garantir aux réfugiés l'accès aux services de base.

Dans le **voisinage**, l'UE a noué de longue date un partenariat avec le **Maroc** sur les questions de migration, et fera progresser cette coopération fructueuse dès que les conditions le permettront. L'**Algérie** n'est actuellement pas un pays dans lequel les questions de migrations constituent une préoccupation majeure, mais l'UE est disposée à approfondir le dialogue et la coopération sur ce point le moment venu. Par ailleurs, l'Union s'engagera davantage envers l'**Égypte**, notamment en accroissant l'aide financière en faveur du renforcement des capacités et de la protection des groupes vulnérables et en assurant une aide socio-économique aux groupes susceptibles de migrer. Cet engagement devrait être intensifié compte tenu de l'augmentation des flux migratoires observés au départ de l'Égypte sur l'itinéraire de la Méditerranée centrale, en renforçant l'action commune dans le domaine de la lutte contre l'introduction clandestine de migrants, dans le cadre de l'action plus vaste menée au titre du processus de Khartoum.

**Actions clés:**

- Conclure des pactes avec la Jordanie et le Liban et explorer avec la Tunisie le meilleur moyen de faire franchir une nouvelle étape à la coopération entre l'UE et la Tunisie.
- Lancer et conclure des pactes avec le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie.
- Être prêts à soutenir le gouvernement libyen d'entente nationale dans les efforts qu'il déploie pour gérer les flux de migration irrégulière, en s'efforçant également de favoriser la coopération régionale avec les voisins du sud de la Libye et de la région du Sahel.

#### **4. CONCLUSIONS**

En vue de renforcer sensiblement l'impact de nos actions sur la dimension extérieure définie dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission et la haute représentante proposent un nouveau concept de coopération axé sur les résultats, à savoir le cadre de partenariat. L'objectif est de parvenir à un engagement cohérent de l'UE, au titre duquel l'Union et ses États membres agissent de manière coordonnée. L'UE et ses États membres doivent combiner leurs instruments et outils respectifs en vue de conclure des pactes avec les pays tiers afin de mieux gérer les migrations. Cela signifie, pour chaque pays partenaire, l'élaboration d'une combinaison de mesures incitatives positives et négatives, dont l'utilisation devrait se fonder sur le principe clair selon lequel la relation globale entre l'UE et ce pays sera guidée notamment par la capacité et la volonté de celui-ci de coopérer en matière de gestion des migrations. L'éventail complet des politiques, des instruments financiers et des instruments des relations extérieures de l'UE devra être mobilisé à cet effet. Dans ce contexte, il est également important de redoubler d'efforts pour mettre en œuvre le plan d'action de La Valette convenu au sommet de La Valette, y compris ses aspects financiers. Pour faire en sorte que l'UE et ses États membres œuvrent en tandem, un mécanisme de coordination entre les institutions de l'UE et les États membres doit être mis en place. Cela implique d'exploiter pleinement, au profit de l'UE et des États membres concernés, les relations particulières que les États membres peuvent avoir nouées avec des pays tiers.

Il est proposé à court terme de finaliser les pactes avec la Jordanie et le Liban, d'étudier avec la Tunisie le meilleur moyen de faire franchir une nouvelle étape à la coopération UE-Tunisie et de lancer et conclure des pactes avec le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie, ainsi que d'être prêts à soutenir le gouvernement libyen d'entente nationale dans les efforts qu'il déploie pour gérer les flux de migration irrégulière, notamment en s'efforçant de favoriser la coopération régionale avec les voisins du sud de la Libye et du Sahel. Dans le but de soutenir la mise en œuvre des pactes, il est proposé de mobiliser près de 8 000 000 000 EUR sur la période 2016-2020, en plus de l'aide publique au développement annuelle fournie par les États membres et l'UE.

Sur le long terme, l'UE devrait intensifier ses efforts pour traiter les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés ainsi que pour renforcer les capacités des communautés

d'accueil. La Commission estime qu'un montant de 62 000 000 000 EUR supplémentaire peut être mobilisé pour relever ces défis, pour autant que l'ensemble des États membres et des partenaires, y compris les institutions financières internationales, fassent preuve du même niveau d'engagement que la Commission et que le Parlement européen appuie vigoureusement ces efforts. Le cadre de partenariat a pour objectif de permettre à l'UE de gérer les flux migratoires les plus importants que le monde ait connus depuis la Seconde Guerre mondiale. Il traitera pour ce faire tous les aspects de cette crise migratoire, de ses causes premières aux drames quotidiens dont la Méditerranée est le théâtre. Ces objectifs ambitieux ne pourront être atteints que grâce à une coopération étroite et soutenue entre l'UE et ses États membres, en partenariat avec les pays d'origine et de transit des migrants.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil européen est invité à approuver:

- la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec des pays tiers destiné à mobiliser les ressources de l'UE et à focaliser ses actions sur une meilleure gestion des migrations. L'éventail complet des politiques et instruments de l'Union et des États membres devrait être utilisé pour atteindre cet objectif. Une combinaison de mesures incitatives positives et négatives sera intégrée, notamment dans les politiques de l'UE en matière de développement et de commerce pour récompenser les pays désireux de coopérer efficacement avec l'UE dans la gestion des migrations et veiller à ce que ceux qui ne coopèrent pas en supportent les conséquences.
- L'intensification des efforts pour mettre en œuvre le plan d'action de La Valette, y compris ses aspects financiers, sera également essentielle pour ce processus.
- Une coopération étroite et soutenue entre les institutions de l'UE et les États membres en vue de concrétiser les pactes.
- Un déploiement rapide des fonds de l'UE et des budgets des États membres, en particulier pour compléter le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, afin de contribuer à la réalisation des objectifs définis dans les pactes.
- L'établissement rapide d'un fonds d'investissement extérieur, en vue de mobiliser jusqu'à 62 000 000 000 EUR. Pour atteindre cet objectif, il sera fait appel aux États membres, à la Banque européenne d'investissement et à d'autres institutions financières internationales pour financer ce fonds.
- Dans une première phase, le lancement de pactes sur mesure avec le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie, et le renforcement de l'engagement avec la Tunisie et la Libye.

## Annexes

Annexe 1: franchissements illégaux des frontières de l'UE, décisions de retour et retours effectifs, 2014-2015

Annexe 2: dialogues à haut niveau

Annexe 3: exemples d'importantes actions en cours financées par l'UE

Annexe 4: engagements financiers et contributions des États membres aux fonds fiduciaires et à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie



Strasbourg, le 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

ANNEX 1

**ANNEXE**

*à la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE  
D'INVESTISSEMENT**

**relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le  
cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

**Annexe 1: franchissements illégaux des frontières de l'UE, décisions de retour et retours effectifs, 2014-2015**

	2014		2015	
	Franchissements illégaux des frontières <sup>1</sup>	Décisions de retour et retours effectifs (taux de retour)	Franchissements illégaux des frontières	Décisions de retour et retours effectifs (taux de retour)
<b>Éthiopie</b>	591	1 105 – 145 (13,1 %)	2 735	1 480 – 180 (12,2 %)
<b>Jordanie</b>	18	325 – 280 (86,2 %)	62	310 – 260 (83,9 %)
<b>Liban</b>	38	1 085 – 410 (37,8 %)	2 059	1 445 – 470 (32,5 %)
<b>Libye</b>	226	2 395 – 1 050 (43,8 %)	1 037	1 745 – 695 (39,8 %)
<b>Mali</b>	10 567	5 495 – 355 (6,5 %)	6 526	3 505 – 400 (11,4 %)
<b>Niger</b>	150	550 – 35 (6,4 %)	214	380 – 55 (14,5 %)
<b>Nigeria</b>	8 706	13 830 – 3 860 (27,9 %)	23 605	12 915 – 4 405 (34,1 %)
<b>Sénégal</b>	4 789	5 510 – 815 (14,8 %)	6 352	4 695 – 1 050 (22,4 %)
<b>Tunisie</b>	1 739	13 500 – 3 155 (23,4 %)	1 061	10 235 – 3 325 (32,5 %)

<sup>1</sup> Une personne peut franchir plusieurs frontières illégalement. Les données relatives aux franchissements illégaux des frontières entre les points de passage frontaliers ne sont pas applicables à l'Autriche, à la République tchèque, au Luxembourg et à la Suisse. Les données ne sont pas disponibles pour l'Irlande.



Strasbourg, le 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

ANNEX 2

**ANNEXE**

*à la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE  
D'INVESTISSEMENT**

**relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le  
cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

**Annexe 2: dialogues à haut niveau**

<b>Pays partenaire</b>	<b>Date</b>	<b>Lieu</b>	<b>Participation de l'UE</b>
<b>Afghanistan</b>	Décembre 2015	Bruxelles	HR/VP Mogherini
	Janvier 2016	Davos	HR/VP Mogherini
	Mai 2016	Bruxelles	HR/VP Mogherini
<b>Bangladesh</b>	Novembre 2015	Luxembourg	HR/VP Mogherini
	Avril 2016	Bangladesh	Délégation de l'UE au premier dialogue entre l'UE et le Bangladesh au niveau des hauts fonctionnaires
<b>Éthiopie</b>	Octobre 2015	Éthiopie	HR/VP Mogherini
	Novembre 2015	La Valette	Président Juncker et HR/VP Mogherini
	Janvier 2016	Bruxelles	HR/VP Mogherini et commissaire Avramopoulos
	Avril 2016	Éthiopie	HR/VP Mogherini
<b>Ghana</b>	Avril 2016	Ghana	M. Koenders, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, au nom de la HR/VP Mogherini
<b>Côte d'Ivoire</b>	Décembre 2015	Côte d'Ivoire	Commissaire Mimica
	Avril 2016	Côte d'Ivoire	M. Koenders, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, au nom de la HR/VP Mogherini
<b>Jordanie</b>	Septembre 2015	Jordanie	Président Tusk
	Octobre-novembre 2015	Jordanie	Commissaires Stylianides et Hahn
	Janvier 2016	Jordanie	HR/VP Mogherini
	Mars 2016	Jordanie	HR/VP Mogherini
<b>Liban</b>	Décembre 2015	Liban	HR/VP Mogherini
	Janvier 2016	Davos	Président Tusk et HR/VP

			Mogherini
	Mars 2016	Liban	HR/VP Mogherini
<b>Libye</b>	Janvier 2016	Tunisie	HR/VP Mogherini
	Mai 2016	Vienne	HR/VP Mogherini
<b>Mali</b>	Avril 2016	Mali	M. Koenders, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, au nom de la HR/VP Mogherini
<b>Maroc</b>	Juillet 2015	Maroc	HR/VP Mogherini
	Septembre 2015	New York	Premier vice-président Timmermans
	Décembre 2015	Rome et Bruxelles	HR/VP Mogherini
	Février 2016	Londres	HR/VP Mogherini
	Mars 2016	Maroc	HR/VP Mogherini
<b>Niger</b>	Septembre 2015	Niger	HR/VP Mogherini
	Septembre 2015	New York	Premier vice-président Timmermans
	Novembre 2015	Niger	Commissaire Mimica
	Mai 2016	Niger	M. Steinmeier, ministre allemand des affaires étrangères, et M. Ayrault, ministre français des affaires étrangères et du développement international, au nom de la HR/VP Mogherini, en présence du RSUE pour le Sahel
	Mai 2016	Nigeria	HR/VP Mogherini
<b>Nigeria</b>	Février 2016	Strasbourg	Président Juncker et commissaires Avramopoulos et Stylianides

	Mars 2016	Bruxelles	Commissaire Avramopoulos
	Mars 2016	Bruxelles	HR/VP Mogherini
	Mai 2016	Nigeria	HR/VP Mogherini
<b>Pakistan</b>	Novembre 2015	Luxembourg	HR/VP Mogherini
	Novembre 2015	Pakistan	Commissaire Avramopoulos
<b>Sénégal</b>	Septembre 2015	New York	HR/VP Mogherini
	Novembre 2015	La Valette	Président Tusk
	Avril 2016	Sénégal	Commissaire Mimica
<b>Soudan</b>	Novembre 2015	La Valette	HR/VP Mogherini
	Janvier 2016	Éthiopie	Commissaire Mimica
	Février 2016	Bruxelles	HR/VP Mogherini et commissaires Avramopoulos et Stylianides
	Avril 2016	Soudan	Commissaire Mimica
<b>Tunisie</b>	Juillet 2015	Bruxelles	Président Juncker
	Septembre 2015	Bruxelles	HR/VP Mogherini et commissaire Hahn
	Novembre 2015	La Valette	Président Juncker
	Février 2016	Bruxelles	Commissaire Hahn
	Avril 2016	Tunisie	Commissaire Hahn
	Avril 2016	Luxembourg	HR/VP Mogherini et commissaire Hahn

Strasbourg, le 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

ANNEX 3

**ANNEXE**

*à la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE  
D'INVESTISSEMENT**

**relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le  
cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

**Annexe 3: exemples d'importantes actions en cours financées par l'UE<sup>1</sup>**

<b>Zone d'opération</b>	<b>Intitulé du projet</b>	<b>Fonds accordés par l'UE</b>	<b>Cadre de financement</b>
<b>Afghanistan, Pakistan, Bangladesh</b>	Action visant à améliorer la réintégration pour l'Afghanistan, le Bangladesh et le Pakistan dans les domaines de la migration/du retour	90 100 000 EUR	Programme régional pour l'Asie (ICD - instrument de financement de la coopération au développement) et PIP [programme indicatif pluriannuel] en faveur de l'Afghanistan (ICD)
<b>Turquie</b>	Prise en compte des besoins immédiats des réfugiés syriens en Turquie (16 projets individuels)	90 000 000 EUR	Aide humanitaire/Facilité en faveur des réfugiés en Turquie
<b>Territoire palestinien occupé</b>	Contribution de l'UE au budget du programme de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) pour 2016	82 000 000 EUR	Instrument européen de voisinage
<b>Turquie, Liban, Jordanie, Iraq</b>	Qudra – Résilience des réfugiés syriens, des déplacés internes et des communautés d'accueil en réaction aux crises syrienne et iraquienne	70 000 000 EUR	Fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne
<b>Turquie</b>	Mesure spéciale en matière de retour	60 000 000 EUR	Instrument d'aide de préadhésion/Facilité en faveur des réfugiés en Turquie
<b>Liban, Jordanie</b>	Prise en compte des besoins immédiats des enfants syriens en âge d'être scolarisés afin qu'ils puissent accéder à l'enseignement formel	53 000 000 EUR	Fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne
<b>Bangladesh</b>	Programme de résilience des moyens de subsistance	55 000 000 EUR	PIP en faveur du Bangladesh (ICD)
<b>Jordanie</b>	Appui budgétaire au ministère de l'éducation pour lui permettre de faire face à la crise des réfugiés	52 500 000 EUR	Instrument européen de voisinage

<sup>1</sup> Visant à faire face aux migrations ou à remédier à leurs causes profondes.

	syriens		
<b>Turquie</b>	Prise en compte des besoins immédiats des enfants syriens en âge d'être scolarisés en Turquie afin qu'ils puissent accéder à l'enseignement formel	50 000 000 EUR	Fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne/Facilité en faveur des réfugiés en Turquie
<b>Somalie</b>	Renforcement de la réactivité de la Somalie en matière de gestion et d'intégration des flux migratoires mixtes	50 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique <i>(dans le cadre du programme régional de développement en faveur de la Corne de l'Afrique, d'un montant de 125 000 000 EUR)</i>
<b>Éthiopie</b>	Renforcement de la résilience en Éthiopie (RESET II)	47 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Soudan du Sud</b>	Amélioration de la fourniture d'un enseignement de base grâce à une meilleure gestion et formation des enseignants au Soudan du Sud - IMPACT	45 600 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Afghanistan</b>	Soutien aux populations déracinées d'Afghanistan	45 000 000 EUR	Programme régional pour l'Asie (ICD)
<b>Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique</b>	Meilleure gestion des migrations en appui du processus de Khartoum	40 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Sénégal</b>	Développer l'emploi au Sénégal: renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'employabilité dans les régions d'origine	40 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Turquie</b>	Développement socioéconomique par le déminage et l'augmentation des capacités de surveillance des frontières orientales de la Turquie - phase 2	40 000 000 EUR	Instrument d'aide de préadhésion
<b>Soudan du Sud</b>	Opération d'urgence en réaction au conflit au Soudan du Sud	32 000 000 EUR	Aide humanitaire
<b>Liban</b>	Octroi d'une assistance en espèces à finalités multiples pour répondre	31 300 000 EUR	Aide humanitaire

	aux besoins des réfugiés syriens vulnérables au Liban		
<b>Afghanistan</b>	Programme intitulé «Des emplois pour la paix»	30 000 000 EUR	PIP en faveur de l’Afghanistan (ICD)
<b>Niger</b>	Soutien au secteur agricole dans les zones de transit de Tahoua et d’Agadez au Niger	30 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d’urgence de l’UE pour l’Afrique
<b>Éthiopie</b>	Programme régional de développement et de protection en Éthiopie	30 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d’urgence de l’UE pour l’Afrique <i>(dans le cadre du programme régional de développement en faveur de la Corne de l’Afrique, d’un montant de 125 000 000 EUR)</i>
<b>Syrie</b>	Aide alimentaire d’urgence aux populations touchées par les troubles en Syrie	30 000 000 EUR	Aide humanitaire
<b>Pakistan</b>	Programme de nutrition	30 000 000 EUR	PIP en faveur du Pakistan (ICD)
<b>Liban</b>	Octroi d’une protection et d’une aide humanitaire aux réfugiés vivant au Liban	30 000 000 EUR	Aide humanitaire
<b>Liban</b>	Octroi d’une protection et d’une assistance aux réfugiés et aux demandeurs d’asile au Liban	29 700 000 EUR	Aide humanitaire
<b>Au niveau mondial (dans certains pays)</b>	Couverture universelle des soins de santé - OMS	28 000 000 EUR	Programme thématique concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent (ICD), 2014-2020
<b>Turquie</b>	Infrastructures éducatives, formation professionnelle et aide sociale en faveur des réfugiés syriens	27 000 000 EUR	Fonds fiduciaire régional de l’Union européenne en réponse à la crise syrienne/Facilité en faveur des réfugiés en Turquie
<b>Tchad</b>	Résilience dans la région du lac	27 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d’urgence

	Tchad		de l'UE pour l'Afrique
<b>Niger</b>	Développement et gouvernance locale pour une meilleure gestion des flux migratoires	25 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Burkina Faso</b>	Programme LARD visant à renforcer la résilience des populations vulnérables face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les régions du nord du Burkina Faso	25 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Pakistan</b>	Aide aux populations déracinées au Pakistan	22 000 000 EUR	Programme régional pour l'Asie (ICD)
<b>Nigeria</b>	Renforcement des capacités de gestion des conflits aux niveaux étatique et communautaire dans le nord-est du Nigeria	21 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Liban</b>	Éducation, renforcement des capacités des autorités centrales et locales et atténuation des conflits dans les communautés d'accueil	20 500 000 EUR	Instrument européen de voisinage et de partenariat
<b>Cameroun</b>	Résilience - Réaction à l'incidence des flux migratoires internes et externes dans les régions du nord du Cameroun	20 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Mali</b>	Soutien aux accords de paix par la résilience et l'accès aux services de base dans le nord du Mali	20 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Sénégal</b>	Soutien à la réduction des flux migratoires par la création de possibilités d'emploi dans les zones rurales du Sénégal; mise en place d'exploitations individuelles et familiales (fermes «Naatangué») dans des régions à haut potentiel migratoire	20 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Soudan du Sud</b>	Fourniture de soins de santé de base au Soudan du Sud	20 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique
<b>Éthiopie</b>	Endiguer l'afflux de migrants en situation irrégulière dans le nord et	20 000 000 EUR	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique

	le centre de l'Éthiopie		
<b>Turquie</b>	Renforcement des capacités des garde-côtes turcs à effectuer des opérations de recherche et de sauvetage	20 000 000 EUR	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix/Facilité en faveur des réfugiés en Turquie
<b>Bangladesh</b>	Développement des compétences	20 000 000 EUR	PIP en faveur du Bangladesh (ICD)
<b>Moldavie</b>	Appui à la mise en œuvre du plan d'action sur la libéralisation du régime des visas	20 000 000 EUR	Instrument européen de voisinage et de partenariat

L'UE finance bon nombre d'autres initiatives importantes qui contribuent à améliorer l'efficacité de la gestion des migrations, de manière globale, dans les pays partenaires. Il s'agit notamment des projets suivants:

- soutien au dialogue Afrique-UE sur la migration et la mobilité (18 900 000 EUR/programme panafricain);
- Activités en matière de sécurité économique, de santé et de protection ainsi que dans le cadre du programme WASH en Syrie (15 000 000 EUR/ aide humanitaire);
- programme régionaux de développement et de protection en Afrique du Nord (13 000 000 EUR/Fonds «Asile, migration et intégration» et IEV), dans la Corne de l'Afrique (125 000 000 EUR/Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et Fonds «Asile, migration et intégration») et au Proche-Orient (12 300 000 EUR);
- promotion de l'intégration des migrants au Maroc (10 000 000 EUR/IEV);
- soutien régional à une gestion des migrations axée sur la protection dans les Balkans occidentaux (8 000 000 EUR/IAP);
- projet «Euromed Migration IV» dans les pays du voisinage méridional (7 000 000 EUR/IEV);
- initiatives ciblées visant à soutenir les partenariats pour la mobilité UE-Tunisie et UE-Maroc (5 000 000 EUR chacun/programme thématique concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent);
- élaboration de stratégies de protection en faveur des personnes ayant besoin d'une protection internationale en milieu urbain en Turquie (2 300 000 EUR/IAP).



Strasbourg, le 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

ANNEX 4

**ANNEXE**

*à la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA BANQUE EUROPÉENNE  
D'INVESTISSEMENT**

**relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le  
cadre de l'Agenda européen en matière de migration**

**Annexe 4: engagements financiers et contributions des États membres aux fonds fiduciaires et à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie**

État membre	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique	Fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne <sup>1</sup>	Facilité en faveur des réfugiés en Turquie <sup>2</sup>
Autriche	3	11,5	45,6
Belgique	10	3	X
Bulgarie	0,05	0,1	5,9
Croatie	X	X	5,9
Chypre	X	X	2,3
République tchèque	0,74	5	20,4
Danemark	6	10	38,4
Estonie	0,15	0,25	2,8
Finlande	5	3	28,4
France	3	3	309,2
Allemagne	3	5	427,5
Grèce	X	X	25
Hongrie	0,7	3	14,7
Irlande	3	X	22,9
Italie	10	8	224,9
Lettonie	0,05	0,05	3,5
Lituanie	0,05	0,1	5,2
Luxembourg	3,1	X	4,3
Malte	0,25	0,02	1,1
Pays-Bas	15	5	93,9
Pologne	1,1	3	X
Portugal	0,25	0,2	24,4
Roumanie	0,1	0,08	X
Slovaquie	0,6	3	10,5
Slovénie	0,05	X	5,2
Espagne	3	X	152,8
Suède	3	3	61,3
Royaume-Uni	3	3	327,6
Norvège	3	X	S.O.
Suisse	4,62	X	S.O.
<b>Total des promesses</b>	<b>81,81</b>	<b>69,30</b>	<b>1 863,7</b>

<sup>1</sup> Les chiffres incluent les promesses financières pour 2015 et 2016.

<sup>2</sup> Contributions des États membres en fonction de leur part dans le RNB de l'UE, chiffres en termes de fourniture de certificats de contribution.

<i>Contribution provenant du financement de l'UE</i>	<b>1 800</b>	<b>640</b> <b>24,6</b> (cofinancement par la Turquie pour la contribution au titre de l'IAP)	<b>1 000</b>
<i>Total requis</i>	<b>3 600</b>	<b>1 000</b>	<b>3 000</b>
<i>Montant manquant</i>	<b>1 718,2</b>	<b>266,1</b>	<b>136,3</b>