



CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE



## **Conclusions du Conseil sur l'évaluation de la mise en œuvre de l'Approche globale des migrations et sur le partenariat avec les pays d'origine et de transit**

*2914ème session du Conseil AFFAIRES GÉNÉRALES  
Bruxelles, le 8 décembre 2008*

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

- "1. Le Conseil rappelle les conclusions du Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 sur le renforcement de l'Approche globale des migrations.
2. Le Conseil rappelle également l'adoption par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 du Pacte européen sur l'immigration et l'asile qui souligne l'importance de la dimension extérieure de la politique de l'Union européenne en matière de migrations et de la prise en compte, dans les relations avec chaque pays tiers, de la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires.
3. Dans ce contexte, le Conseil accueille positivement la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 octobre 2008, intitulée "Renforcer l'Approche globale de la question des migrations : accroître la coordination, la cohérence et les synergies", qui répond à l'invitation du Conseil européen de faire rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Approche globale.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil approuve les conclusions ci-après.

# **P R E S S E**

4. Le Conseil réaffirme la pleine pertinence de l'Approche globale et la validité des orientations identifiées dans ses précédentes conclusions, s'agissant en particulier des trois volets de l'Approche globale et de la nécessité de leur mise en œuvre équilibrée : une bonne organisation de la migration légale, la prévention et la lutte efficaces contre l'immigration irrégulière et le renforcement du lien entre migration et développement.
5. Le Conseil souligne que l'Approche globale est fondée sur le respect du droit international, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme et la dignité de la personne humaine, et en ce qui concerne les réfugiés, y compris la convention de Genève.
6. L'Approche globale contribue à une plus grande cohérence des actions conduites par la Communauté et les Etats membres. Elle s'est d'ores et déjà traduite en plusieurs initiatives concrètes et positives favorisant une meilleure compréhension de tous les aspects de la migration et de nouvelles formes de dialogue et de coopération.
7. L'Approche globale offre en effet un cadre politique commun qui permet de mieux intégrer les enjeux migratoires dans les relations extérieures de l'Union européenne, sur la base d'un partenariat effectif et équilibré avec les pays tiers. C'est le cadre de référence qui préside au dialogue constructif engagé en matière migratoire par l'Union européenne avec d'autres ensembles géographiques et plusieurs pays tiers, tandis que sa mise en œuvre intégrée s'adresse au sud (Afrique et méditerranée) ainsi qu'à l'est et au sud-est de l'Union européenne.
8. Le Conseil relève cependant que la mise en œuvre de l'Approche globale doit encore relever certains défis liés notamment :
  - aux limites des capacités administratives et techniques des différents partenaires;
  - au temps nécessaire pour faire émerger des initiatives et obtenir des résultats concrets dans ce domaine sensible;
  - à la nécessaire coordination entre les administrations compétentes des deux côtés;
  - à la complexité des outils financiers;
  - à la nécessité d'améliorer l'articulation avec la relation extérieure d'ensemble entretenue avec le pays intéressé ou la région concernée.
9. Le Conseil estime à cet égard que le succès concret de l'Approche globale appelle plus de coordination et de cohérence entre les politiques, en particulier dans le lien avec les relations extérieures de l'Union européenne et avec les politiques de développement, un engagement politique durable et des capacités d'action améliorées et amplifiées.
10. Dans cette perspective, le Conseil souligne les priorités suivantes.

#### **I. Une utilisation cohérente des différents outils de l'Approche globale**

Le Conseil souligne l'importance d'une coordination dans la mise en œuvre des outils de l'Approche globale, afin notamment de favoriser les synergies entre eux.

11. **Les partenariats pour la mobilité** sont un élément essentiel de la déclinaison par pays de l'Approche globale. Ils constituent en effet le cadre d'un dialogue et d'une coopération accrues pour assurer la mise en œuvre concrète, concertée et équilibrée des trois volets de l'Approche globale. Leur contenu doit être adapté à chaque pays concerné.

La mise en place des partenariats pilotes est en cours. Leur évaluation, demandée pour juin 2009, est nécessaire pour permettre de décider dès 2009 d'engager le processus dans plusieurs pays supplémentaires. Le choix des nouveaux partenariats devra répondre à plusieurs critères dont :

- l'intérêt de mettre en œuvre un tel outil au regard des flux migratoires avec le pays concerné, de sa situation économique et sociale, des bilans migratoires le cas échéant, et des cadres de coopération qui existent déjà avec lui;
- la volonté et la capacité de part et d'autre de s'engager dans cette démarche de façon constructive et active;
- la nécessité de couvrir la diversité des routes migratoires;
- les enseignements tirés de la mise en œuvre des partenariats existants et de leur évaluation.

12. Les **missions** de l'Union européenne en matière de migration doivent se poursuivre régulièrement. En effet, elles permettent d'engager un dialogue politique avec les pays tiers sur la question des migrations. A ce titre, elles sont notamment destinées à évaluer l'opportunité et la possibilité de mettre en œuvre de tels partenariats ou d'autres outils de l'Approche globale. Des efforts sont nécessaires pour assurer le suivi local, régulier et opérationnel des missions réalisées.

13. Les **plateformes** pour la coopération offrent localement un cadre de coordination entre les parties intéressées dans le prolongement d'un dialogue sur les migrations ou pour la mise en œuvre des partenariats pour la mobilité. Elles sont aussi créées et développées au niveau régional et se poursuivront pour la réalisation d'initiatives régionales en matière de migration et la consolidation du dialogue régional sur ce sujet avec des pays tiers.

Une coordination et une cohérence plus fortes entre les actions au niveau communautaire et celles des Etats membres sont nécessaires au moment de mettre en œuvre les plateformes de coopération.

14. Les **bilans migratoires** sont un outil de référence pour accompagner également un partenariat pour la mobilité. Leur utilisation doit être généralisée, leur qualité renforcée, leur comparabilité accrue. Ils devraient également être actualisés. Cet outil, dont il faut favoriser l'appropriation par le pays tiers concerné, pourrait être valorisé à l'avenir par la mise en réseau d'observatoires des migrations. Cet instrument d'analyse doit aussi concourir à la définition de politiques migratoires appropriées, à la prise en compte de la migration dans les politiques de réduction de la pauvreté, à mieux guider les orientations en matière de programmation des instruments financiers et à faciliter l'évaluation de l'impact des initiatives mises en œuvre.

15. Conformément au Pacte européen sur l'immigration et l'asile, le Conseil invite également les Etats membres à prendre en compte les trois volets de l'Approche globale pour conclure des **accords bilatéraux** avec les pays d'origine et de transit.

## II. Les thématiques de l'Approche globale

Le Conseil rappelle l'importance des trois volets de l'Approche globale et décide d'en approfondir les aspects suivants.

## ***Organiser la migration légale : la promotion de la mobilité***

16. **La mobilité** doit constituer un élément à promouvoir de l'Approche globale, dans le respect des compétences et des besoins nationaux.
- a) les Etats membres devraient, dans le cadre de leur législation nationale, faciliter l'émergence d'opportunités de migration légale, notamment en fonction des besoins de leur marché du travail;
  - b) les catégories comme les étudiants, les chercheurs et universitaires, les hommes d'affaire, les personnes exerçant des métiers hautement qualifiés, devraient, sous certaines conditions, pouvoir bénéficier de facilités pour circuler. La réglementation en matière de visas et d'autorisations de séjour devrait tenir compte de cet objectif;
  - c) des démarches de codéveloppement peuvent faciliter la migration circulaire, y compris le retour et l'accompagnement du migrant en vue d'une réinsertion effective dans son pays d'origine dans le but de maximiser les effets positifs de la migration sur le développement. La migration circulaire peut également être encouragée par la mise en place d'instruments juridiques adaptés, notamment pour permettre aux migrants de voyager vers leur pays d'origine sans perdre le bénéfice de leur statut de résident dans le pays de destination.

Le Conseil souligne la nécessité de veiller, dans la mise en œuvre des mesures précitées, à prévenir la fuite des cerveaux et le gaspillage des compétences.

## ***Lutter contre l'immigration irrégulière : l'effectivité du retour des personnes en situation irrégulière***

17. La priorité doit être accordée au **retour volontaire**, avec des programmes d'aide au retour, le cas échéant en coopération avec les organisations internationales compétentes, et l'accompagnement des projets de réinsertion dans le pays d'origine.
18. **Les accords de réadmission** constituent, dans le respect du droit et de la dignité des personnes concernées, un objectif prioritaire, qui doit s'adosser davantage sur l'Approche globale :
- a) une coopération efficace en matière de réadmission est une condition d'un partenariat global et confiant dans le domaine migratoire. Il importe à cet égard de faire aboutir le plus rapidement possible les négociations en cours au niveau communautaire et de s'engager de façon appropriée dans la négociation d'autres accords ou arrangements;
  - b) les accords communautaires dans ce domaine, s'ils peuvent varier, doivent poursuivre certains objectifs importants, en particulier au regard
    - du champ d'application, incluant les ressortissants de pays tiers et toutes les demandes postérieures à l'entrée en vigueur de l'accord;
    - des délais de réponse, compatibles avec la législation des Etats membres et leurs contraintes pratiques à cet égard;
    - de l'effectivité de l'accord, dont l'application ne doit pas être conditionnée à des protocoles spécifiques;

- c) de ce point de vue, la mise en œuvre effective et satisfaisante des accords existants, que ce soit les accords communautaires de réadmission ou d'autres formes d'obligations telles que celles résultant des accords de Cotonou, doit faire l'objet d'un suivi particulier dans le contexte de la relation globale avec le pays tiers concerné;
- d) sur un plan général, les programmes d'échange entre les fonctionnaires des services en charge de la réadmission devraient être développés.

### *Le renforcement des synergies entre migration et développement*

19. En se référant aux engagements pris dans le cadre du consensus européen pour le développement, aux conclusions du Conseil du 19 novembre 2007 sur la cohérence entre les politiques de l'Union européenne en matière de migrations et de développement et à la demande par le Conseil européen du 14 décembre 2007 de poursuivre les travaux :
- a) le rôle et la contribution des **diasporas** au développement de leur pays d'origine doivent être plus systématiquement valorisés, en particulier à travers le développement des associations, leur mise en réseau et le renforcement de leurs capacités;
  - b) le **transfert d'épargne** doit être facilité. Il s'agit notamment d'améliorer l'information et l'accès aux offres bancaires et à d'autres opérateurs financiers, ainsi que de favoriser la coopération entre les opérateurs concernés. Les investissements productifs des migrants dans leur pays d'origine pourraient également être soutenus par des mécanismes incitatifs comme des instruments d'épargne dédiés;
  - c) l'accent doit être mis sur **l'accompagnement des politiques d'emploi** et de développement du secteur productif dans les pays d'origine;
  - d) les possibilités de **migration intra-régionale** à des fins de travail devraient être davantage promues.

### **III. Le développement des capacités administratives**

20. Le Conseil estime que pour mettre en œuvre effectivement les orientations précédentes, le soutien au développement des capacités administratives des pays tiers et des organisations régionales est une priorité dans les domaines suivants :
- a) **concevoir et gérer la politique migratoire et d'asile**, avec le cas échéant l'appui
    - d'une assistance technique et d'une offre de formation, avec un accent particulier sur la définition et le développement du cadre politique et législatif en matière de migrations, la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, la protection internationale;
    - de jumelages entre administrations et entre agences;
  - b) **établir un lien entre la migration et d'autres politiques**, en particulier en matière de développement, de formation professionnelle et d'emploi. Il s'agit notamment de mieux connaître les marchés du travail et de favoriser ainsi la rencontre entre l'offre et la demande de travail ainsi que la coopération entre administrations et organismes compétents en matière d'emploi et d'immigration ;

- c) **améliorer la qualité de l'état civil et renforcer la lutte contre la fraude documentaire** par
- l'introduction d'une obligation effective d'enregistrement;
  - le renforcement des services d'état civil et le développement de l'assistance technique;
  - le recours aux technologies modernes, dont la biométrie;
- d) **mettre en place une stratégie nationale intégrée de gestion des frontières** par
- l'échange d'informations pertinentes sur les routes migratoires;
  - l'aide à la formation aux compétences relevant du contrôle des frontières, de la protection internationale et de la lutte contre l'immigration irrégulière;
  - le développement de réseaux de points de contact aux fins d'échanges d'informations;
  - l'appui technique et en équipement des postes frontières ainsi que pour la surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes;
  - des rencontres régulières entre responsables en charge du contrôle aux frontières, dans le contexte d'une coopération opérationnelle accrue dans ce domaine, pouvant comprendre des dispositifs conjoints de surveillance et de contrôle;
  - la mobilisation, selon les besoins exprimés, des administrations compétentes des Etats membres et de l'agence Frontex.

#### IV. La diversité de la mise en œuvre géographique

21. Le Conseil réaffirme que l'Approche globale doit continuer à s'appliquer, en tant que telle, **au sud de l'Union européenne, ainsi qu'à l'est et au sud-est** de celle-ci. Les efforts de mise en œuvre doivent se concentrer sur ces régions en tenant compte d'un objectif d'équilibre et de valeur ajoutée. L'application de l'Approche globale à ces régions géographiques doit en outre :

- être différenciée selon les situations respectives;
- s'appuyer autant que possible sur les cadres et processus existants, y compris au niveau régional.

22. Pour les **autres régions** géographiques, en particulier l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Asie, si l'inspiration est la même, la démarche, moins intégrée à ce stade, doit privilégier un dialogue complet et véritable aussi bien que des coopérations pratiques.

Le Conseil souligne à cet égard, par exemple, que la déclaration du Sommet de Lima du 16 mai 2008 prévoit l'établissement d'un dialogue structuré et exhaustif sur les migrations. Les modalités d'établissement de ce dialogue devraient être examinées dès que possible.

Enfin, la mise en place d'un **dialogue tripartite** entre pays d'origine, de destination et de transit appartenant à des ensembles géographiques différents devrait être explorée.

#### V. Les thèmes et moyens à développer

23. Le Conseil estime que certains thèmes méritent d'être mieux en pris en compte dans l'Approche globale, en particulier :

- la cohérence avec la **dimension externe de la politique européenne en matière d'asile**, qui devrait être pleinement intégrée dans l'Approche globale;

- des réflexions sur de nouvelles problématique, telles que l'effet du **changement climatique** sur les migrations;
- l'attention portée aux conséquences possibles de la **crise financière internationale** sur les équilibres économiques et sociaux et par suite sur les phénomènes migratoires;
- la **cohérence** avec l'ensemble des autres politiques pouvant avoir un impact significatif sur une bonne gestion des flux migratoires;
- la question des **mineurs non accompagnés**, qui doit constituer un élément spécifique du dialogue et de la coopération avec les pays tiers concernés.

24. Le Conseil considère qu'une **politique d'information et de communication** organisée et active est nécessaire :

- afin de mieux faire connaître la politique européenne dans ce domaine et son équilibre, d'y associer les autorités et acteurs locaux et de donner plus de visibilité à l'Approche globale dans les structures de dialogue existantes;
- afin de faire un effort particulier sur le plan de l'information relative aux opportunités de migration légale et des règles à respecter dans ce cadre, notamment à travers des centres et des sites d'information, ainsi que sur le plan de l'information relative à tous les risques de l'immigration illégale, notamment à travers des campagnes locales et des supports audiovisuels.

25. Le Conseil considère qu'une application pratique réussie de l'Approche globale requiert un meilleur usage des structures de dialogue et de coopération existantes. Elle dépend beaucoup de l'implication des **représentations diplomatiques des Etats membres et des délégations de la Commission**, aussi bien dans le dialogue régulier avec les autorités locales sur les enjeux migratoires que dans le suivi organisé des initiatives et projets, et enfin dans la capacité à se concerter entre Etats membres et avec la Commission.

Dans ce contexte, les différentes formes d'utilisation commune des **officiers de liaison** en charge des questions migratoires doivent être activement développées.

26. Le Conseil recommande d'examiner et d'évaluer les possibilités d'effectuer un **meilleur usage des instruments financiers communautaires existants** au bénéfice de la mise en œuvre de l'Approche globale, en étudiant en particulier les moyens d'en faciliter la mobilisation, y compris par des cofinancements, et d'en accroître la lisibilité et la cohérence. "