



Bruxelles, le 22 novembre 2019  
(OR. en)

14364/19

**LIMITE**

**JAI 1228  
ASIM 144  
RELEX 1095**

**NOTE**

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	La voie à suivre pour la politique de l'UE en matière d'asile et de migration - Résultat des travaux - Rapport de la présidence

---

Le débat sur l'avenir de la politique de l'UE en matière de migration et d'asile a été lancé lors de la réunion informelle du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA), ainsi que de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures, qui se sont toutes deux tenues à Helsinki en juillet 2019. Depuis lors, les discussions se sont poursuivies dans diverses instances du Conseil, notamment le CSIFA, le groupe à haut niveau "Asile et migration" et le Groupe "Intégration, migration et éloignement". Les volets les plus détaillés du débat sont exposés dans les documents de réflexion élaborés en vue des différentes réunions: les documents les plus importants sont répertoriés à l'annexe du présent rapport. Celui-ci ne porte que sur certains aspects choisis abordés lors du débat et reflète la sélection opérée par la présidence concernant les questions essentielles à reporter au cycle législatif 2019-2024.

## ***Renforcer la cohérence des politiques est essentiel pour atteindre nos objectifs***

La préparation du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 et la nomination de la nouvelle Commission offrent l'occasion de renforcer la cohérence des politiques, de manière à développer une **approche pangouvernementale** des migrations, qui inclue la lutte contre ses causes profondes. Intégrer des objectifs concernant la migration dans ceux poursuivis dans d'autres domaines d'action constitue un exercice d'équilibre délicat, mais nécessaire afin de surmonter les défis actuels et futurs et de tirer parti des possibilités qui s'offrent en matière de migration.

Dans le cadre de partenariats avec les pays et régions d'origine et de transit concernés, l'UE devrait **s'appuyer sur ses points forts** et se concentrer sur le fait d'être un partenaire fiable et crédible, ces deux qualités requérant une cohérence politique. Ces dernières années, l'UE et les États membres ont développé et élargi leurs instruments et cadres de coopération en matière de migration avec leurs partenaires extérieurs. Ces outils améliorés devraient renforcer notre capacité à construire des **partenariats équilibrés, durables et mutuellement bénéfiques**. Dans ce contexte, il demeure essentiel d'entretenir des partenariats globaux fondés sur une relation d'égal à égal, en particulier avec un continent africain aux mille facettes et avec les principaux pays d'origine et de transit du Moyen-Orient et de l'Asie.

Ces partenariats devraient viser à faire **progresser nos priorités politiques d'une manière efficace, durable et cohérente**, notamment en prévenant les migrations irrégulières et les déplacements forcés de populations et en renforçant la coopération en matière de retour et de réadmission. L'approche pangouvernementale exige que nous tenions compte de la situation propre à chaque pays et à chaque région partenaire, ainsi que des relations et des intérêts au sens large de l'UE qui sont en cause, lorsque nous envisageons **le recours à des incitations ou à des moyens de persuasion**. Nous devons trouver des moyens concrets d'aider et d'encourager les pays qui sont nos partenaires à mieux coopérer en matière de réadmission. L'UE devrait continuer à œuvrer en faveur du **partage des responsabilités à l'échelle mondiale** et à établir des partenariats aux niveaux bilatéral, régional et mondial. La coopération avec l'Union africaine et les Nations unies a donné de bons résultats et devrait être davantage soutenue.

Notre processus d'élaboration des politiques peut également gagner à s'appuyer sur une base d'informations plus large et une **appréciation plus fine de la situation**. L'utilisation systématique de **méthodes de prévision et de prospective** ainsi que l'**approche axée sur "l'ensemble de la route"** devraient être davantage explorées et développées de manière à ce que nos politiques soient plus encore fondées sur des données probantes et tournées vers l'avenir, à mesure que nous bénéficions des connaissances de nos partenaires et que nous partageons les nôtres avec eux. L'approche axée sur "l'ensemble de la route" consiste à examiner les différentes routes dans une perspective large et à étudier les tendances et les profils tout au long de l'itinéraire depuis les pays d'origine jusqu'à l'UE en passant par les pays de transit, contribuant ainsi à une compréhension globale de la dynamique des routes, y compris les causes profondes de la migration irrégulière le long de chacune d'entre elles.

**Le rôle des agences de l'UE est essentiel** pour favoriser la cohérence des politiques dans la pratique, pour autant que leurs mandats respectifs soient équilibrés, que l'échange d'informations soit efficace et que les actions soient dûment **coordonnées**. Le large mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et l'augmentation proposée des moyens mis à sa disposition, en particulier, impliquent un enjeu majeur, dans les années à venir, qui consiste à réaliser des synergies et à éviter les chevauchements avec d'autres actions au niveau des États membres ou de l'UE. Il est également urgent de transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une nouvelle Agence de l'Union européenne pour l'asile, qui devrait être spécialement adaptée pour répondre aux besoins actuels par l'attribution de nouvelles tâches, l'augmentation des ressources et une flexibilité accrue, tout en évitant de porter atteinte aux compétences d'exécution des États membres.

***La réponse de l'UE aux possibilités offertes et aux défis posés par la migration doit être légitime, équitable et crédible, y compris aux yeux des tiers***

Trouver un remède approprié aux lacunes révélées par la récente crise migratoire est une tâche essentielle pour l'UE et ses États membres. L'UE est fortement encouragée à **montrer l'exemple au niveau mondial en fournissant une protection internationale** à ceux qui en ont besoin, tout en assurant un contrôle efficace de ses frontières extérieures, en promouvant une migration sûre et ordonnée et en contribuant ainsi à renforcer le **sentiment de sécurité** parmi tous les résidents. Notre réussite a une incidence directe sur la manière dont l'UE est perçue par ses propres citoyens ainsi que par la communauté internationale.

Il est essentiel que **l'UE parle d'une seule voix**, même lorsque de nombreux acteurs sont impliqués. Le **discours** sur la question migratoire a des répercussions indéniables non seulement sur la manière dont l'UE est perçue à l'extérieur en tant que communauté, mais aussi sur les **résultats de l'intégration** des ressortissants de pays tiers résidant dans les États membres. Aucun compromis ne devrait être accepté sur l'image publique de l'UE en tant que défenseur de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.

La **rhétorique que nous utilisons dans le cadre de l'élaboration de nos politiques** est tout aussi pertinente; c'est ce que montre le débat sur le **règlement de Dublin**. Il est entendu que le système actuel ne convient pas pour garantir une répartition équitable des demandeurs d'asile entre les États membres. Dans le cadre de la réforme du système, le débat s'inscrit dans une optique tout à fait différente selon que nous prenons comme point de départ le système actuel avec ses déséquilibres et y introduisons un nouvel élément correctif, ou que nous nous attachons à réaliser une refonte plus complète du système, avec des critères de répartition de base plus équilibrés, dans le but d'éviter qu'un État membre quel qu'il soit connaisse une surcharge permanente. Cela n'invalide en rien la conclusion claire selon laquelle il demeure nécessaire de mettre en place un mécanisme de crise destiné à aider les États membres soumis à des pressions spécifiques, en abordant la situation selon une approche globale et efficace. Enfin, pour être équilibré, un débat doit s'appuyer sur des **données exhaustives**: nous devons savoir où la pression migratoire s'exerce, tant en termes de premières entrées que de mouvements secondaires.

Notre crédibilité à l'égard des pays tiers qui sont nos partenaires dépend également d'une action concrète: le partage des responsabilités à l'échelle mondiale par **la réinstallation et les passerelles complémentaires** devrait être renforcé, avec la contribution du plus grand nombre possible d'États membres. Le premier Forum mondial sur les réfugiés, qui se tiendra en décembre, sera l'occasion de témoigner d'un engagement concret en faveur du partage des responsabilités avec les pays d'accueil pour ce qui est des situations de réfugiés. De même, la capacité à assumer ensemble la responsabilité d'assurer le **bon fonctionnement de notre système commun d'asile**, y compris en temps de crise, constituera un signal positif à cet égard.

Dans le même temps, les possibilités et les opportunités qu'offrent les **taux actuellement élevés de migration légale vers des États membres** à des fins diverses, telles que le travail ou les études, devraient être mieux mises à profit dans le cadre de notre coopération avec les pays partenaires: établir un bilan au niveau de l'UE pourrait constituer une première étape appropriée.

*Nous devons concevoir soigneusement les meilleurs outils pour favoriser la convergence entre les États membres.*

Dans le domaine de la migration et de l'asile, l'UE dispose déjà d'un vaste cadre législatif et toutes les activités futures devraient tenir compte des **enseignements tirés de la mise en œuvre de l'acquis existant**. Plus les États membres estimeront que la législation de l'UE répond à leurs besoins concrets et tient compte de leurs réalités administratives, plus la mise en œuvre aura de chances d'être couronnée de succès. Nous devons entamer un dialogue permanent sur la meilleure manière de garantir que les règles et procédures convenues d'un commun accord produiront la valeur ajoutée européenne escomptée.

Pour ce qui est de la **migration légale**, dans le prolongement du bilan de qualité<sup>1</sup> publié par la Commission, nous devrions réfléchir à la **manière de tirer le meilleur parti du vaste acquis existant**. Plus précisément, les directives ambitieuses adoptées au cours des dernières années devraient se traduire par une amélioration clairement perceptible de l'attrait de l'UE, ce qui exige une volonté de la part des États membres de faire en sorte que les programmes UE fonctionnent et un investissement approprié au niveau de l'UE en vue de fournir les informations nécessaires aux parties prenantes dans les pays tiers. Il convient de veiller en particulier à tirer pleinement parti des dispositions ambitieuses en matière de mobilité intraeuropéenne. Promouvoir une intégration réussie des migrants dans les sociétés d'accueil sera un aspect important et nécessaire pour maximiser le potentiel que recèle la migration légale pour le développement et la croissance de l'UE.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en).

Les travaux se poursuivront sur la réforme du **régime d'asile européen commun**. Un nouvel élan sera insufflé à cet égard par le "nouveau pacte sur la migration et l'asile" que présentera prochainement la Commission, qui vise à renforcer l'approche globale de la question migratoire en se penchant sur les frontières extérieures, les régimes en matière d'asile et de retour et l'espace Schengen de libre circulation, et en travaillant avec nos partenaires en dehors de l'UE. Dans l'intervalle, il s'est avéré utile de revenir aux **principes sous-jacents essentiels** du régime commun d'asile et de nous demander **ce qui doit réellement être harmonisé** afin d'aboutir à un système performant qui pourra emporter la confiance des États membres et répondre à nos besoins aussi bien lorsque la pression migratoire est forte que lorsqu'elle est normale. Ce qui semble être déterminant, c'est de disposer de **procédures efficaces** couvrant tous les cas de figure, y compris le recours à des procédures accélérées d'un État membre à l'autre. Il sera tout aussi important de mettre en place un **suiti** efficace de la mise en œuvre de l'acquis, qui sera complémentaire à la réforme. Outre l'harmonisation par la législation, toute une série d'**incitations** financières et autres devrait être envisagée pour favoriser la convergence entre les États membres, tout en optant pour des approches souples chaque fois que cela est nécessaire.

Dans le domaine de la **gestion des frontières**, une réglementation ambitieuse a été adoptée ces dernières années et sa **mise en œuvre rapide** représente une tâche importante dont il faudra s'acquitter dans un avenir proche et qui requiert un effort de coopération et de coordination, ainsi que des ressources correctement allouées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE.

L'**aide à la réintégration des rapatriés** est un bon exemple de domaine dans lequel les pratiques des États membres varient considérablement et où la coordination fait défaut, ce qui peut produire des résultats non optimaux tant pour les rapatriés eux-mêmes que pour les communautés d'accueil et, par conséquent, en termes d'efficacité globale de notre politique. Lors de l'examen de toute mesure visant à promouvoir la convergence, il faudra veiller à conserver les avantages qu'offrent les approches nationales et éviter le nivellement par le bas. Une coordination efficace des activités et un apprentissage mutuel pourront contribuer à faire avancer les choses.

## *La mise à jour de nos méthodes de travail contribue à améliorer les résultats produits par les politiques*

Le début du nouveau cycle institutionnel constitue une bonne occasion de revoir nos méthodes de travail. L'amélioration de la cohérence des politiques exige des **débats ouverts** et un réel échange d'informations au sein des instances du Conseil et entre ces dernières. La présidence finlandaise a obtenu des résultats satisfaisants en convoquant des réunions conjointes de plusieurs groupes de travail du Conseil ou en invitant des délégués d'autres groupes à prendre part à des réunions lorsque l'ordre du jour le justifiait. Les discussions sur le lien entre migration et commerce ont montré que des échanges intersectoriels sont utiles lorsque nous travaillons à atteindre des objectifs communs.

Le **format de la discussion** peut faire toute la différence: les réunions formelles devraient être régulièrement complétées par des approches novatrices, telles que des séminaires stratégiques, des ateliers et des séances de remue-méninges, tandis que l'expertise des groupes de réflexion, des universités et des organisations internationales devrait également être mise à profit. En particulier lorsque les sujets sont controversés, il peut être utile de remanier les méthodes de travail. Les avancées technologiques, y compris les possibilités de vidéoconférence, devraient également être pleinement exploitées pour permettre une organisation plus efficace des réunions.

Le **nouveau format du groupe des conseillers pour la justice et les affaires intérieures**, lancé en septembre 2019, permet à tous les États membres d'échanger des informations sur la situation migratoire. Il offre la possibilité de cerner les questions stratégiques qui peuvent être examinées plus en détail au niveau de l'UE et contribue à l'objectif d'avoir une connaissance de la situation et une prospective plus fines.

Enfin, il existe un potentiel inexploité en ce qui concerne l'**échange de pratiques nationales** (tant celles qui produisent de bons résultats que celles qui posent des problèmes) et l'échange des enseignements tirés; cette méthode de travail est souvent sous-estimée dans le contexte de l'UE. Étant donné que les conditions administratives, judiciaires et sociétales varient d'un État membre à l'autre, une meilleure compréhension mutuelle présente des avantages manifestes. Cela est particulièrement vrai dans le cas des procédures d'asile, y compris le lien avec le retour, dont il est capital de renforcer l'efficacité pour disposer d'un système performant.

**List of issued Presidency documents supporting the 'way forward' discussions**

<b>Subject</b>	<b>Meeting</b>	<b>Reference number</b>
<b>Which way forward for EU migration and asylum policy?</b>	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers' meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
<b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum</b>	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
<b>Evidence-based and forward-looking migration policies</b>	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
<b>Migration and trade</b>	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
<b>Better coordination of reintegration support in third countries</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
<b>Policies and tools to enhance readmission cooperation</b>	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
<b>Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward</b>	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19