



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 3 mai 2012 (22.05)
(OR. en)**

9417/12

LIMITE

**ASIM 50
RELEX 396
DEVGEN 116**

NOTE POINT "A"

du: Secrétariat général du Conseil
au: Conseil des affaires générales
en date du: 29 mai 2012

n° doc. préc.: 8361/12 ASIM 36 RELEX 295 DEVGEN 77 + COR 1 (fr) + COR 2 (fi)

Objet: Conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité

1. En 2005, le Conseil européen a pour la première fois défini l'approche globale comme cadre de la politique et de l'action de l'UE en matière de relations extérieures dans le domaine de l'asile et des migrations. L'importance de l'approche globale et la nécessité de la développer et de la mettre en œuvre ont été réaffirmées au cours des années suivantes par le Conseil européen ainsi que par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile et par le Programme de Stockholm.
2. La présidence a inclus dans les priorités de son programme de travail l'élaboration de conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité à la suite de la communication de la Commission sur ce thème présentée en novembre 2011¹. Les conclusions du Conseil ont pour objet de développer l'approche globale et de renforcer le cadre défini, ainsi que de souligner la nécessité d'établir des priorités stratégiques claires pour la mise en œuvre de l'approche globale.

¹ Doc. 17254/11 ASIM 122 RELEX 1220.

3. Le groupe à haut niveau "Asile et migration" a examiné en profondeur plusieurs projets de conclusions du Conseil soumis par la présidence et est parvenu, lors de sa réunion des 20 et 21 mars 2012, à un accord sur le texte qui figure à l'annexe de la présente note.
 4. Lors de sa réunion du 18 avril, le Comité des représentants permanents a confirmé l'accord intervenu au sein du groupe et est convenu d'ajouter ce point à l'ordre du jour de la session du Conseil JAI des 26 et 27 avril 2012, afin de permettre aux ministres de procéder à un premier échange de vues au sujet du développement et de la mise en œuvre de la nouvelle approche globale, avant de soumettre, pour approbation, les conclusions en annexe au Conseil des affaires générales.
 5. Le Conseil est invité à approuver les conclusions du Conseil figurant à l'annexe de la présente note.
-

Conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité

1. Le Conseil se félicite du développement et de la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations depuis son lancement en décembre 2005. Cette approche a démontré son importance croissante en tant que cadre global et équilibré de dialogue politique et de coopération avec les pays tiers. Dans ses conclusions des 23 et 24 juin 2011, le Conseil européen a invité la Commission à présenter une évaluation de l'approche globale de la question des migrations.
2. Conformément au Programme de Stockholm et au Pacte européen sur l'immigration et l'asile, le Conseil réaffirme la nécessité d'une politique ferme et cohérente de l'UE en matière de migrations et d'asile et souligne qu'il convient d'améliorer la dimension stratégique et l'efficacité de l'approche globale, en renforçant les liens et la cohérence avec d'autres domaines d'action concernés de l'UE et notamment avec les relations extérieures de l'UE, y compris la coopération au développement.
3. Le Conseil se félicite de la communication de la Commission du 18 novembre 2011 intitulée "Approche globale de la question des migrations et de la mobilité", qui ouvre la voie à un cadre politique plus cohérent, plus systématique et plus stratégique pour les relations avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de la mobilité.

L'approche globale comme cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE

4. Le Conseil considère l'approche globale comme le cadre général de la politique extérieure de l'Union en matière de migrations et d'asile, en ce qu'elle définit la manière dont l'UE organise le dialogue et la coopération avec les pays et régions tiers dans le domaine des migrations et de la mobilité, et réaffirme la nécessité d'assurer des liens forts et la complémentarité entre les dimensions extérieure et intérieure des politiques de l'UE.

5. Le Conseil note que la mise en œuvre de l'approche globale relève de la responsabilité conjointe de la Commission européenne, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et des États membres, dans le cadre de leurs compétences respectives. Le Conseil souligne l'importance du rôle joué par les délégations de l'UE et les ambassades des États membres dans le renforcement du dialogue et de la coopération au niveau local.
6. Le Conseil considère le groupe à haut niveau "Asile et migration" comme l'instance de direction centrale pour les discussions et initiatives stratégiques relatives à l'approche globale ainsi que pour la préparation des mesures concrètes de mise en œuvre, le cas échéant en concertation avec d'autres groupes de travail du Conseil.
7. Compte tenu de l'importance et de l'ampleur de la mobilité des ressortissants tant de l'UE que des pays tiers traversant les frontières extérieures de l'UE ainsi que de l'importance stratégique d'assurer une gestion ordonnée de la mobilité, le Conseil considère celle-ci comme faisant partie intégrante de l'approche globale.

Des priorités claires

8. Le Conseil se félicite des quatre priorités opérationnelles définies, à savoir i) mieux organiser l'immigration légale et favoriser la bonne gestion de la mobilité; ii) prévenir et combattre l'immigration clandestine et éradiquer la traite des êtres humains; iii) maximiser l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement; iv) promouvoir la protection internationale et renforcer la dimension extérieure de la politique d'asile.
9. Le Conseil souligne que le respect de la Charte des droits fondamentaux et des droits de l'homme est à la base de la politique de l'UE en matière de migrations et de ses relations avec les pays tiers. Si les intérêts des États membres constituent un élément fondamental de tout cadre politique de l'UE en ce qui concerne les pays tiers, le Conseil convient que l'approche globale devrait prendre en compte de manière adéquate le point de vue des migrants. L'approche globale devrait tenir dûment compte des aspects liés aux questions de genre et de la situation des migrants vulnérables. Elle devrait viser à associer plus étroitement l'ensemble des parties prenantes, y compris la diaspora et les organisations de migrants, au dialogue et à la coopération avec les pays tiers sur les migrations et la mobilité.

Mieux organiser l'immigration légale et favoriser la bonne gestion de la mobilité

10. Le Conseil rappelle que conformément à la stratégie Europe 2020, l'UE devrait s'employer, le cas échéant, à organiser la migration professionnelle en vue de promouvoir la croissance économique tout en respectant pleinement les compétences des États membres et le principe de la préférence UE, comme indiqué dans les dispositions pertinentes de l'acte d'adhésion de 2007. Le potentiel offert par l'acquis de l'UE, et en particulier la directive relative à la carte bleue européenne, sera mis à profit. L'approche globale devrait contribuer à cette démarche en prenant en considération les mesures non contraignantes qui visent à mieux organiser l'immigration légale en coopération avec les pays tiers, compte tenu des priorités, des besoins et des capacités de chaque État membre.
11. Le Conseil considère que des politiques d'intégration efficaces, y compris en ce qui concerne l'intégration sur le marché du travail, sont déterminantes pour faire en sorte que les migrants, les sociétés qui les accueillent et leurs pays d'origine puissent tirer profit du potentiel des migrations. À cet égard, le Conseil salue les efforts déployés pour développer la coopération entre les États membres en matière de politiques d'intégration.
12. Le Conseil rappelle qu'il importe de favoriser une bonne gestion de la mobilité. Il y a notamment lieu de recourir de manière stratégique aux possibilités offertes par le code des visas de l'UE et la législation nationale pertinente ainsi que, le cas échéant, de négocier des accords de l'UE en matière de facilitation de la délivrance de visas. Dans ce contexte, le Conseil confirme que les dialogues en matière de visas actuellement menés et ceux qui seront éventuellement engagés à l'avenir constituent une composante de l'approche globale. Les progrès réalisés dans le cadre de ces dialogues dépendent de critères spécifiques à remplir, notamment dans des domaines tels que la réadmission, l'asile, la gestion des frontières, la sécurité des documents, la prévention de l'immigration clandestine et la lutte contre celle-ci, l'ordre et la sécurité publics et les droits fondamentaux.

13. Le Conseil affirme une nouvelle fois que la migration circulaire peut, si elle est bien gérée, contribuer à la croissance économique et aux flux de compétences et de connaissances bénéficiant au développement tant des pays d'origine que des pays d'accueil, tout en offrant une solution de remplacement crédible à l'immigration clandestine. Il convient d'examiner les efforts supplémentaires à fournir pour promouvoir la migration circulaire comme outil de développement auprès des États membres intéressés. Ces efforts peuvent prendre la forme de mesures permettant par exemple de longues périodes d'absence sans perte du statut de résident et l'octroi de permis de travail d'une durée supérieure pour les migrants professionnels, ou de mesures renforcées visant à faciliter la réintégration.

Prévenir et combattre l'immigration clandestine et éradiquer la traite des êtres humains

14. Le Conseil souligne qu'une bonne gestion des frontières et des politiques efficaces en matière de retour et de réadmission sont indispensables à une immigration bien gérée et demeurent un axe central de l'approche globale. Il note en outre que sa mise en œuvre efficace peut contribuer à la sécurité de l'UE.
15. Le Conseil insiste sur la nécessité d'intensifier encore les efforts déployés en vue de conclure des accords de réadmission au niveau de l'UE, notamment avec les pays voisins de l'Union et d'autres pays d'origine et de transit clés, tout en convenant qu'il est nécessaire d'envisager des solutions taillées sur mesure pour faire aboutir les négociations.
16. Le Conseil souligne qu'il importe d'assurer l'application correcte des accords de réadmission existants et des obligations en matière de réadmission découlant d'autres accords conclus par l'UE. Il convient également de veiller à la mise en œuvre des accords ou arrangements bilatéraux en matière de réadmission conclus par les États membres dans le cadre de leurs compétences. Le Conseil rappelle par ailleurs l'obligation qui incombe à chaque État, en vertu du droit international coutumier, de réadmettre ses ressortissants ou de faciliter leur réadmission sans conditions. Il rappelle que le plein respect des normes en matière de droits de l'homme continuera à être assuré dans le cadre de la politique en matière de retour.

17. Le Conseil souligne l'importance du retour et de la réintégration des immigrants en séjour irrégulier et engage les États membres à élaborer et à mettre en œuvre des programmes de retour volontaire et des procédures de retour forcé des immigrants conformes à l'acquis de l'UE et aux obligations internationales, et dans le plein respect des droits de l'homme.
18. Le Conseil rappelle qu'il est nécessaire d'adopter de nouvelles mesures de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, en mettant l'accent notamment sur la prévention, la poursuite des auteurs, la protection des victimes et la situation particulière des mineurs non accompagnés.
19. Le Conseil rappelle qu'il importe de soutenir les pays tiers en ce qui concerne les capacités de gestion intégrée des frontières et invite FRONTEX à faire usage de son mandat élargi pour améliorer la gestion des frontières extérieures de l'UE, notamment en intensifiant sa coopération opérationnelle avec les autorités compétentes dans les pays tiers.

Maximiser l'impact des migrations sur le développement

20. Le Conseil souligne que le développement doit rester un élément essentiel des efforts à long terme déployés par l'UE, afin de faire en sorte que les migrations résultent davantage d'un choix que d'une nécessité, et est conscient du fait que l'UE et ses États membres ont largement contribué à maximiser les retombées positives des migrations sur le développement. À cet égard, le Conseil rappelle qu'il est nécessaire de favoriser une cohérence accrue entre la politique en matière de migrations et les autres domaines d'action, conformément aux engagements pris par l'UE au titre de la cohérence des politiques au service du développement.
21. Le Conseil reconnaît qu'il reste encore des défis importants à relever pour continuer à accroître les retombées positives des migrations sur le développement, ainsi que pour en limiter les effets négatifs, notamment les coûts sociaux des migrations, le fait que l'on ne connaisse guère l'impact des migrations sur le développement socio-économique ou que l'on n'en n'ait pas conscience, et la persistance des causes des migrations, telles que l'insécurité et le manque de possibilités d'emploi dans les pays d'origine.

22. Eu égard à la mobilité régionale et internationale accrue des personnes, il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie les particularités et l'impact sur le développement des migrations Sud-Sud et d'en tenir compte dans le cadre des priorités pertinentes de l'UE en la matière. À cet égard, l'accent devrait être mis en particulier sur la promotion d'une approche fondée sur les droits de l'homme.
23. Le Conseil souligne qu'il est déterminé à aider les pays partenaires à intégrer davantage les questions relatives aux migrations dans la planification du développement et dans les actions entreprises pour favoriser celui-ci ainsi que dans une large gamme de politiques publiques sectorielles, notamment en tirant le meilleur parti de l'élaboration de profils migratoires. D'autres mesures sont également nécessaires pour permettre aux membres des diasporas et des organisations de migrants de contribuer activement au développement dans leur pays d'origine, notamment l'encouragement d'investissements productifs et le retour temporaire de migrants qualifiés.
24. Le Conseil réaffirme qu'il est nécessaire de faire en sorte que les envois de fonds soient plus rapides, plus faciles et moins coûteux et d'accroître l'impact des transferts sociaux et financiers sur le développement, tout en veillant à assurer la cohérence avec les autres priorités fixées en matière de développement. Il conviendrait d'éviter les effets négatifs de la fuite des cerveaux par des politiques s'attaquant aux problèmes structurels sous-jacents. Cela nécessite une approche globale, notamment des politiques et des pratiques de recrutement éthiques et la prise en compte des analyses des marchés du travail des pays d'origine.
25. L'UE devrait envisager de déployer des efforts ciblés afin de renforcer le lien qui existe entre les migrations, le développement et l'emploi. Il conviendrait en particulier de veiller à répondre aux attentes des jeunes générations en ce qui concerne les perspectives existant dans leur pays d'origine, ce qui permettra de renforcer leur potentiel en tant que force motrice de réformes inclusives et démocratiques.
26. Le Conseil reconnaît qu'il est nécessaire de continuer à explorer les liens qui existent entre le changement climatique, les migrations et le développement, y compris l'impact potentiel du changement climatique sur les migrations et les déplacements de populations.

27. Le Conseil invite la Commission à élaborer une politique en matière de développement qui soit plus ambitieuse et prospective en ce qui concerne les corrélations entre les migrations et le développement, ainsi qu'à renforcer sa mise en œuvre effective en s'appuyant sur les principes du développement et de l'efficacité de l'aide, compte tenu des priorités définies par les pays partenaires et dans le "programme pour le changement" de l'UE, qui vise à accroître l'impact de la politique de développement de l'UE.

Promouvoir la protection internationale et renforcer la dimension extérieure de la politique d'asile

28. Le Conseil se félicite qu'il ait été confirmé que la protection internationale et la dimension extérieure de la politique d'asile font partie intégrante de l'approche globale, qui s'appuie notamment sur les programmes de protection régionaux (PPR), la réinstallation sur une base volontaire et une meilleure prise en compte de la protection des réfugiés au cours des dialogues menés avec les pays tiers et dans le cadre des programmes de développement. Le cas échéant, les questions relatives à la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront également abordées au cours de ces dialogues. Le Conseil reconnaît en outre qu'il est nécessaire de renforcer les capacités des pays tiers à gérer les flux migratoires mixtes.
29. Le Conseil met l'accent sur la nécessité d'intensifier en particulier le recours aux PPR, conformément aux recommandations qui ont été formulées lors de la dernière évaluation, afin de contribuer à rendre les pays tiers capables d'offrir une protection internationale effective et solide conformément au droit international. Étant donné que la majorité des réfugiés dans le monde résident dans leur région d'origine, la protection dans la région concernée, au stade le plus précoce, constitue en principe la modalité de protection préférable à toute autre. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire de contribuer, dans un esprit de responsabilité partagée, à une protection internationale plus accessible, plus équitable et plus efficace.

30. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire d'harmoniser les efforts afin d'aider les communautés qui accueillent des réfugiés grâce à des stratégies axées sur l'autosuffisance et à des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les PPR doivent contribuer à compenser les effets négatifs et à renforcer les effets positifs au niveau des communautés locales. Le Conseil estime que l'amélioration de la sécurité, l'offre de moyens assurant l'autosuffisance et l'accès à ces moyens sont particulièrement importants si l'on veut éviter les flux secondaires et qu'ils constituent le premier pas vers une solution durable.
31. Le Conseil rappelle que la réinstallation de réfugiés originaires de pays tiers représente une solution durable pour certains d'entre eux, en particulier pour ceux qui se trouvent piégés dans des situations dans lesquelles leur état de réfugié se prolonge. Le Conseil souligne qu'il importe de recourir à la réinstallation de manière stratégique, sur une base volontaire, en s'en servant comme d'un outil permettant de débloquer des situations dans lesquelles l'état de réfugié se prolonge et d'y trouver une solution. À cet égard, le Conseil se réjouit de l'accord qui est intervenu récemment sur l'augmentation des possibilités de financement prévues pour les activités de réinstallation.
32. Le Conseil rappelle que la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés demeure la pierre angulaire du système de protection internationale et reconnaît le mandat spécial conféré au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Le Conseil réaffirme que la coopération et les échanges de vues avec des pays tiers dans le cadre de l'approche globale devraient avoir pour but d'améliorer le système en favorisant une interprétation commune de la notion de protection internationale, ainsi que des formes de protection subsidiaires et complémentaires.
33. Promouvoir et soutenir le renforcement des capacités existant dans les pays tiers pour les régimes d'asile et d'accueil et appuyer les activités de réinstallation dans les États membres constituent des objectifs importants. Le Conseil est convaincu que, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le Bureau européen d'appui en matière d'asile jouera un rôle important à cet égard.

Appliquer l'approche globale au niveau mondial avec des priorités géographiques et stratégiques clairement définies

34. Le Conseil est conscient qu'il est nécessaire d'appliquer le cadre et la méthodologie de l'approche globale au niveau mondial, à l'égard des pays tiers concernés, dans l'esprit de la politique étrangère générale de l'UE et de ses politiques en matière de migrations et d'asile.
35. Compte tenu des intérêts stratégiques de l'UE et des ressources limitées en termes de moyens humains et financiers qui sont disponibles pour les dialogues consacrés à la question des migrations et de la mobilité, le Conseil souligne qu'il faut établir de nouvelles priorités, recentrer les activités et les consolider, en accordant la priorité aux pays du voisinage méridional et oriental immédiat de l'UE. Il conviendrait également d'accorder la priorité aux routes migratoires et aux pays d'origine et de transit qui présentent un intérêt stratégique pour l'UE, notamment aux pays qui partagent des intérêts communs avec l'UE et ses États membres et qui sont disposés à négocier des engagements réciproques avec ceux-ci.
36. En ce qui concerne les processus de dialogue régionaux, la priorité devrait être accordée au partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi et au processus de Rabat en ce qui concerne le voisinage méridional, au processus de Prague et au panel du Partenariat oriental sur les migrations et l'asile en ce qui concerne le voisinage oriental, ainsi qu'au dialogue UE-ALC sur les migrations. Il conviendrait en outre de déployer des efforts afin d'instaurer un véritable dialogue avec les pays de la route de la soie, notamment dans le cadre du processus de Budapest.
37. Le Conseil soutient les efforts visant à réorganiser et à rationaliser encore les processus régionaux afin d'éviter un chevauchement des activités.
38. Afin de piloter le processus d'établissement des priorités et d'orientation sur les résultats qui est en cours, le Conseil invite le groupe à haut niveau "Asile et migration" à organiser régulièrement des débats stratégiques concernant les priorités géographiques et les actions à mener, sur la base de l'évolution des intérêts stratégiques de l'Union et en sollicitant la participation de tous les acteurs concernés.

Améliorer les instruments de l'approche globale

39. Le Conseil rappelle que la politique migratoire extérieure de l'UE repose sur un large éventail d'outils et d'instruments, qui comprend des instruments juridiques comme, par exemple, des accords visant à faciliter la délivrance des visas, des accords de réadmission, des instruments politiques, le soutien opérationnel ainsi que des dispositifs de soutien aux programmes et aux projets. Ces outils devraient être appliqués en fonction des besoins des pays concernés et être taillés sur mesure en fonction des préoccupations et des intérêts communs au pays tiers concerné et à l'UE, et devraient être fondés sur une approche basée sur les résultats et assortis des conditions appropriées.
40. Le Conseil insiste sur la nécessité d'assurer une coopération étroite, le cas échéant, entre les organismes de l'UE chargés de la mise en œuvre et les organisations internationales, afin d'obtenir de meilleurs résultats grâce à la cohérence et à des synergies.
41. Le Conseil confirme que les dialogues en matière de migrations et de mobilité sont les moteurs de l'approche globale, à la fois dans le cadre des processus régionaux et des relations avec les principaux pays partenaires. Ces dialogues devraient s'inscrire dans le contexte plus large des relations et dialogues bilatéraux, tels que les partenariats stratégiques, les accords d'association ou les accords de partenariat et de coopération, les conseils de coopération, les comités de coopération ou les sous-comités JLS.
42. Le Conseil note que les partenariats pour la mobilité se sont avérés un mécanisme important dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche globale. Les partenariats pour la mobilité devraient conserver leur caractère facultatif et non contraignant et devraient être considérés comme un instrument privilégié, subordonné à la réalisation de progrès au cours des dialogues menés sur la question des migrations et de la mobilité. Le Conseil considère que les partenariats pour la mobilité constituent le principal cadre bilatéral permettant de traiter les questions pertinentes relatives aux migrations et à la mobilité présentant un intérêt commun essentiellement avec les pays voisins de l'UE, y compris, le cas échéant, la mobilité à court et à long terme. Le Conseil réaffirme que les accords visant à faciliter la délivrance de visas ne devraient être envisagés que parallèlement aux accords de réadmission de l'UE et devraient être considérés d'une manière stratégique dans le cadre du principe "donner plus pour recevoir plus" et des relations extérieures de l'UE.

43. Le Conseil considère que le programme commun pour les migrations et la mobilité constitue un cadre de substitution utile pour la coopération dans les cas où l'une ou l'autre des parties n'est pas disposée à assumer l'ensemble des obligations et des engagements découlant d'un partenariat pour la mobilité. La coopération fondée sur ce cadre devrait traiter de toutes les questions d'intérêt mutuel sur la base de l'ensemble des éléments de l'approche globale.
44. Le Conseil invite les États membres et la Commission à veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient allouées à la mise en œuvre de l'approche globale dans le contexte du cadre financier existant.
45. Le Conseil confirme la nécessité de contrôler la mise en œuvre de l'approche globale de manière systématique au moyen de rapports biennaux, à partir de juin 2013, ainsi que de prévoir des évaluations et d'investir dans une vaste campagne de communication concernant l'approche globale, notamment en y consacrant un site web.
-