Gérer les flux de réfugiés et de migrants: le rôle de l'action extérieure de l'Union

2015/2342(INI) - 09/09/2015 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation d’une communication conjointe du Service européen pour l'action extérieure destinée à faire un état des lieux des solutions pour faire face à la crise des réfugiés en Europe.

CONTEXTE : l'Union européenne (UE) fait face à la plus importante crise de réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit d'une crise d'une ampleur sans précédent, qui émane pour l'essentiel des conflits et persécutions dont le grand voisinage de l'Europe. Les conflits violents qui font rage **en Syrie et en Iraq**, d'une part, et l'instabilité et la pauvreté qui sont actuellement le lot de **certaines contrées d'Afrique**, d'autre part, ont poussé des millions de personnes à fuir en quête de protection et d'une vie décente, en direction, notamment, de l'UE.

Cette dernière renforce actuellement ses capacités de réaction en se fondant sur les **principes de la solidarité et de la responsabilité**, dans le respect plein et entier de ses valeurs et de ses obligations internationales.

Depuis le début de 2015, l'UE a réorienté et mobilisé l'ensemble de ses instruments d'action extérieure pour faire face à la crise des réfugiés, en se fixant 3 objectifs: i) sauver des vies humaines, ii) garantir la protection des personnes qui en ont besoin, iii) mieux gérer les frontières et la mobilité des populations.

En 2015, le nombre de personnes empruntant l'itinéraire de la Méditerranée orientale pour pénétrer dans l'Union européenne s’est monté à 182.740, ce qui constitue une augmentation vertigineuse par rapport à 2014 avec une hausse exponentielle du nombre de personnes sollicitant une protection internationale venant de Syrie, d'Iraq et d'Afghanistan.

Les migrants en situation irrégulière qui suivent l'itinéraire de la Méditerranée centrale viennent pour la plupart de l'Afrique subsaharienne et souvent de zones touchées par les conflits: 20% d'entre eux environ sont originaires d'Érythrée, 12% de Somalie et encore 10% de Syrie.

Si la pression migratoire qui s'exerce aujourd'hui sur l'UE peut paraître énorme à ses citoyens, **l'Union est loin d'être la région du monde la plus touchée par ce phénomène**. Plus de 85% des personnes concernées vivent à présent dans des pays en développement (notamment, dans un pays voisin comme le Liban, la Jordanie et la Turquie). **Les migrations et la crise des réfugiés actuelles ne sont donc pas un problème européen**. Il s'agit d'un défi international **auquel l'Union doit répondre**.

C’est la raison pour laquelle, le Service d’action extérieure propose un cadre d’action pour répondre à l’ exacerbation de la pression migratoire actuelle et proposer une réponse européenne.

CONTENU: face à la crise actuelle, la priorité va aux actions ayant la plus forte incidence immédiate sur les flux migratoires. Parallèlement, il importe de s'engager à long terme sur ces questions, si l'on entend lutter contre leurs causes profondes.

L'Union européenne a pour objectif de **renforcer le dialogue politique, la coopération, l'échange de connaissances et d'expériences** avec les pays partenaires, les organisations de la société civile et les autorités locales, en vue de soutenir la mobilité humaine en tant qu'élément positif du développement

humain. La coopération, qui repose sur une approche fondée sur le respect des droits, dont les droits de l'homme, contribuera à relever ces défis, y compris ceux des migrations Sud-Sud et de la situation des migrants vulnérables.

La présente communication, qui fait partie d'un ensemble plus large de propositions adoptées par la Commission, décrit l'action externe menée par l'Union européenne pour tenter de **résoudre la crise des réfugiés**.

Elle se concentre essentiellement sur une triple réponse :

1) **mobiliser les instruments financiers essentiels** : avec 96,8 milliards EUR pour la période 2014-2020, la coopération extérieure de l'Union joue un rôle essentiel. Dans le cadre de la crise actuelle et en complément du Fonds pour le redressement de la Syrie, **la Commission propose un nouveau Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE** en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et le phénomène des personnes déplacées en Afrique. Ces Fonds fiduciaires permettront à l'UE, à ses États membres et aux donateurs qui y contribuent de faire face aux différentes dimensions des situations d'urgence en apportant une **réponse conjointe, souple et rapide à des besoins fluctuants**. Le Fonds fiduciaire proposé soutiendra la stabilité et favorisera la résilience, le développement économique, la sécurité et la gestion des migrations;

2) **coopération en matière de réadmission et de retour des migrants en situation irrégulière** : à l'heure actuelle, les pourcentages de migrants reconduits dans leur pays sont relativement faibles dans les États membres de l'UE (moins de 40% des migrants en situation irrégulière en 2014). Le plan d'action de l'UE concernant les retours, adopté parallèlement à la présente communication, porte précisément sur ce domaine d'action;

3) **lutte contre la criminalité organisée responsable du trafic de migrants et de la traite d'êtres humains** : l'UE joue un rôle clé dans le renforcement des capacités dont disposent les pays partenaires pour assurer **la gestion des frontières** et appliquer les mesures de retour volontaire et de réintégration des migrants, en adoptant une approche intégrée qui permet d'assurer la sécurité des frontières tout en facilitant les flux licites de personnes et de biens. L'agenda européen en matière de migration propose un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer les instruments dont l'UE dispose pour lutter contre les réseaux de passeurs, notamment un plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants. D'autres initiatives pertinentes sont également déjà mises en place comme la force navale de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED), la mission EUCAP Sahel Niger ou encore la mission EUCAP Sahel Mali.

La communication fait ensuite un état des lieux précis de chacune des zones concernées par les flux migratoires (en particulier, en Iraq, en Syrie, en Turquie, dans les Balkans occidentaux et dans les zones de l'Afrique subsaharienne).

Conclusions et pistes pour l'avenir : la capacité de l'UE à s'engager avec ses partenaires dans les pays tiers sera essentielle pour faire face à la crise des réfugiés et gérer conjointement les défis qui se posent et les perspectives qui s'ouvrent comme notamment le partenariat UE-Afrique sur les migrations, les initiatives menées dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ou le partenariat oriental ou le dialogue ACP-UE sur la migration.

Parmi les éléments majeurs qui permettront d'endiguer le phénomène migratoire le plus important de ces 50 dernières années figure :

- des solutions pour remédier aux causes profondes de la crise en Syrie et en Iraq : la haute représentante mène actuellement des dialogues à haut niveau sur ces dossiers, mettant à profit le soutien apporté par l'Union européenne aux pays et régions ainsi que les partenariats déjà en place;
- la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants : le programme commun pour les migrations et la mobilité et les accords de réadmission constituent à cet égard des outils essentiels qu'il conviendra de mobiliser;
- les engagements pris dans d'autres domaines, notamment le commerce et le développement.

Les délégations de l'UE intensifieront également leurs contacts avec les autorités locales. Les délégations présentes dans les principaux pays de transit et d'origine font également l'objet d'un renforcement grâce au déploiement d'officiers de liaison «Migration» européens (EULMOs).

En outre, l'Union européenne organise 2 conférences à haut niveau : i) la première à La Valette (novembre 2015) sur les avantages des migrations en termes de développement ainsi que sur les causes profondes des migrations, les migrations légales et la mobilité; 2) la seconde portera sur l'itinéraire de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux (automne 2015).

La communication conclut que pour parvenir à une solution globale, il faudra adopter une approche prévoyant des mesures **à court et à long termes** en se fondant sur des instruments alliant diplomatie et aide financière.