COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.6.2025
COM(2025) 319 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

État des lieux de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile

{SWD(2025) 162 final}

1. INTRODUCTION

L'adoption du pacte sur la migration et l'asile (ci-après le «pacte») en juin 2024 a marqué une étape importante dans la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC). Le pacte réforme et développe les règles actuelles, sur la base d'une approche globale qui renforce et intègre les politiques de l'UE en matière de migration, d'asile, de gestion des frontières et d'intégration[1]. Il crée un cadre juridique qui concilie solidarité et responsabilité entre les États membres, selon une approche globale visant à gérer les migrations de manière efficace et équitable. Les actes législatifs du pacte sont entrés en vigueur le 11 juin 2024 et s'appliqueront à partir de la mi-2026.

La mise en œuvre du pacte est un processus complexe qui associe plusieurs acteurs. Les travaux sont en bonne voie pour traduire l'ensemble vaste et complexe d'actes législatifs en réalité opérationnelle. Faire en sorte que les systèmes nationaux et de l'UE soient prêts d'ici juin 2026 est un effort commun qui exige que les États membres, la Commission et les agences de l'UE coopèrent étroitement.

En juin 2024, la Commission a adopté le plan commun de mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile[2], qui définit les principales tâches et étapes de cette période de transition. Depuis lors, la Commission a piloté la mise en œuvre du pacte au niveau de l'UE et n'a cessé de soutenir les États membres dans leurs efforts nationaux, de concert avec les agences de l'UE. La Commission met à disposition 3 milliards d'EUR de fonds supplémentaires pour soutenir les efforts déployés par les États membres pour mettre en œuvre le pacte et accueillir des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. La Commission coopère actuellement avec les États membres pour achever, d'ici la fin de l'année, les procédures nécessaires au financement des objectifs définis dans leurs plans nationaux de mise en œuvre.

À mi-parcours de la période de transition, des progrès considérables ont été accomplis tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Il convient toutefois de redoubler d'efforts pour garantir l'application intégrale et en temps opportun des nouvelles règles. Certaines de ces difficultés sont liées aux lacunes actuelles. D'autres sont liées à la préparation du terrain pour l'application des nouvelles règles introduites par le pacte, notamment la mise en œuvre opérationnelle du système européen de comparaison des empreintes digitales «Eurodac» modernisé, la mise en place du filtrage et de la procédure obligatoire à la frontière, ainsi que les nouvelles garanties en matière de droits fondamentaux. Les défis qui subsistent devront être relevés à temps pour que le pacte puisse être pleinement mis en œuvre.

La Commission invite les États membres à poursuivre et à intensifier leurs efforts là où ils sont nécessaires pour garantir le succès de la mise en œuvre du pacte. Bien que des progrès soient réalisés au niveau technique, un engagement politique soutenu et une appropriation au niveau national restent essentiels pour relever efficacement les défis recensés. Il est nécessaire de progresser autant que possible dans la mise en œuvre du pacte avant le début du cycle annuel de solidarité. En particulier, l'absence de lacunes majeures dans l'application des règles actuelles est fondamentale, car de telles lacunes pourraient avoir une incidence sur l'évaluation globale des pressions et de l'accès à la réserve de solidarité. La Commission, de concert avec les agences de l'UE, continuera de coopérer avec les États membres et de les

[1] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Plan commun de mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, COM(2024) 251 final, (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251).

soutenir, y compris au moyen de financements, en mettant fortement l'accent sur les mesures visant à relever les défis recensés.

Pour s'adapter à la nature dynamique de la migration et y répondre, le pacte doit également être complété par des efforts supplémentaires dans des domaines qui ne sont pas couverts par le nouveau cadre législatif. Le renforcement de la coopération mondiale en matière de migration est particulièrement important pour une mise en œuvre réussie et durable du pacte. L'UE a investi dans des partenariats globaux avec des pays tiers, qui ont contribué à réduire les arrivées irrégulières dans l'UE. Sur la base des données de Frontex, le nombre d'arrivées irrégulières enregistrées aux frontières extérieures de l'UE s'élevait à 240 000 en 2024, soit une baisse de 37 % par rapport à 2023[3]. L'Union doit continuer de nouer et de consolider de tels partenariats avec des pays tiers d'une manière mutuellement bénéfique afin de réduire les arrivées irrégulières, d'étendre l'alliance mondiale pour lutter contre le trafic de migrants, de renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission, de promouvoir la mobilité des talents au moyen de partenariats destinés à attirer les talents et d'offrir une protection aux réfugiés déplacés dans des pays tiers, y compris par la réinstallation et l'admission humanitaire. L'approche «Équipe Europe»[4] s'est révélée être une méthode efficace lors des négociations avec les pays tiers concernés en vue d'établir de nouveaux partenariats ou de recalibrer les partenariats existants.

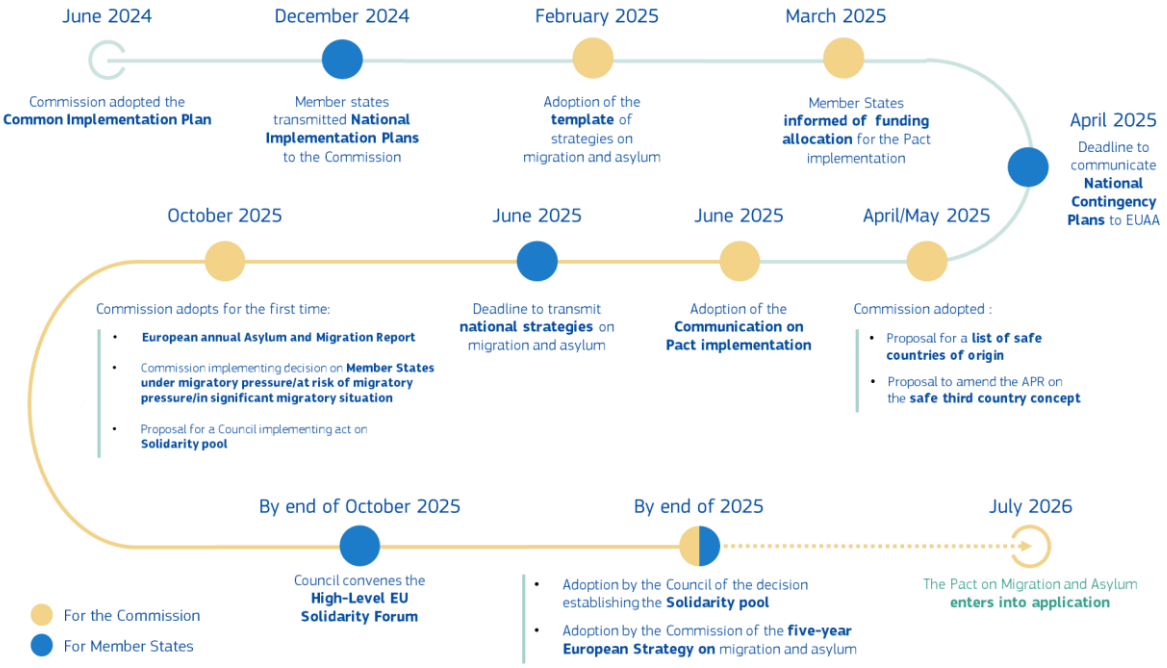
Par la présente communication, la Commission informe le Parlement européen et le Conseil de la mise en œuvre du pacte, conformément à l'article 84 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration[5]. S'appuyant sur les actions clés du plan commun de mise en œuvre de juin 2024 et en prévision du lancement du premier cycle annuel de solidarité en octobre 2025, la présente communication présente un état des lieux des progrès accomplis au niveau de l'UE et au niveau national dans la mise en œuvre du pacte et fournit un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre en ce qui concerne chacun des dix éléments constitutifs. Ensuite, le rapport annuel sur la migration et l'asile d'octobre 2025 comprendra un état d'avancement actualisé de la mise en œuvre du pacte. La Commission présentera par la suite, d'ici la fin de cette année, une stratégie européenne à long terme de gestion de l'asile et de la migration afin de soutenir une approche intégrée et coordonnée de la mise en œuvre du pacte, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

Figure 1: Calendrier de la période de transition

[3] Suivi et analyse des risques de Frontex: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

[4] Initiatives de l'Équipe Europe: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_fr.

[5] Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) nº 604/2013, COM(2020) 758 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1351.



2. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU DE L'UE

Conformément au plan commun de mise en œuvre, la Commission et les agences de l'UE, en coordination avec les États membres, se sont efforcées de veiller à ce que les étapes juridiques soient atteintes et à ce que la planification opérationnelle de la mise en œuvre soit coordonnée en permanence, mise à jour le cas échéant et traduite en pratiques opérationnelles. Parallèlement, l'aide bilatérale directe fournie aux États membres a donné lieu à un soutien sur mesure de la Commission et des agences de l'UE à tous les États membres.

Au niveau de l'UE, la Commission continue également d'œuvrer à parachever et compléter le cadre législatif du pacte. En mars 2025, la Commission a présenté une nouvelle proposition législative de règlement établissant un système européen commun en matière de retour6. Le cas échéant, la Commission a également procédé à une mise en œuvre précoce et a proposé de mettre en œuvre sans délai certaines des nouvelles dispositions du pacte. Elle a proposé une liste de l'UE des pays d'origine sûrs7, ainsi qu'une révision des règles relatives à l'application du concept de «pays tiers sûr»8, conformément à l'obligation prévue par le pacte de réexaminer l'application du concept d'ici juin 2025. Enfin, la Commission a proposé de prévoir deux éléments clés du règlement sur les procédures d'asile dans le but d'aider les États membres à traiter plus rapidement et plus efficacement les demandes d'asile émanant de personnes dont les demandes sont susceptibles d'être infondées. Il s'agit notamment des dispositions du pacte relatives aux demandeurs provenant de pays tiers présentant de faibles taux de reconnaissance et de la possibilité de désigner des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs, moyennant des exceptions.

---

6 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil, COM(2025) 101 final EUR-Lex – 52025PC0101 – FR – EUR-Lex.

7 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union, COM(2025) 186 final EUR-Lex – 52025PC0186 – FR – EUR-Lex.

8 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2024/1348 en ce qui concerne l'application du concept de «pays tiers sûr», COM(2025) 259 final EUR-Lex – 52025PC0259 – FR – EUR-Lex.

2.1 Pilotage, orientations et dialogue

Les missions et les étapes décrites dans le plan commun de mise en œuvre pour la mise en œuvre au niveau de l'UE d'ici juin 2025 ont été remplies. La Commission a mis en place une plateforme de mise en œuvre du pacte destinée à fournir une ligne de conduite, qui s'est réunie pour la première fois en janvier 2025 pour échanger sur la planification au niveau national et la programmation stratégique d'un soutien financier spécifique de l'UE. Le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA) fournit également des orientations dans le cadre de discussions régulières sur la mise en œuvre du pacte.

Les échanges avec le Parlement européen sont récurrents dans le cadre du groupe de travail sur l'asile et la mise en œuvre du pacte/régime d'asile européen commun de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

Les travaux techniques progressent rapidement, avec le soutien des comités de contact et des réunions des groupes d'experts afin de garantir une interprétation et une clarification communes des dispositions juridiques. Cela a conduit à la préparation en temps utile des actes d'exécution requis[9] et à l'échange de bonnes pratiques entre tous les éléments du pacte. Les réseaux des agences ont également contribué à recenser les défis et solutions opérationnels communs, notamment en élaborant des modèles et des documents d'orientation. Afin d'éviter les doubles emplois, de promouvoir la simplification et de garantir des synergies, la Commission a également organisé diverses sessions conjointes de comités et de groupes d'experts, couvrant différents éléments du pacte parallèlement aux réunions du réseau des agences.

Le soutien bilatéral direct de la Commission aux États membres reste l'une des principales priorités des travaux communs à tous les éléments du plan commun de mise en œuvre. Cette approche fournit un soutien ad hoc, adapté aux contextes nationaux et aux différentes dispositions institutionnelles de chaque État membre. La Commission a mis en place des équipes spécialisées par pays et des contacts au niveau des hauts fonctionnaires afin d'interagir avec chaque État membre.

Les équipes par pays des services de la Commission ont noué un dialogue bilatéral avec les autorités des États membres et fourni une analyse sous-jacente des systèmes des États membres et des défis connexes, qui ont alimenté les plans nationaux de mise en œuvre. Les travaux se concentrent désormais sur la mise en place et la mise en œuvre opérationnelle des plans nationaux de mise en œuvre. Les États membres œuvrent avec le soutien de la Commission pour veiller à ce qu'un financement suffisant au titre des fonds de l'UE et des budgets nationaux soit alloué aux objectifs de chaque plan.

En outre, dans le cadre d'un appel spécifique lancé en 2024, neuf États membres ont eu recours au soutien fourni au titre de l'instrument d'appui technique pour la préparation de leurs plans nationaux de mise en œuvre[9]. À l'heure actuelle, la Commission soutient dix États membres au moyen de l'instrument d'appui technique pour la mise en œuvre du pacte. Par ailleurs, les États membres bénéficient de l'apprentissage par les pairs et des échanges de bonnes pratiques mis en place dans le cadre de l'instrument d'appui technique. Afin de promouvoir une approche multipartite, la Commission a organisé des réunions d'information et de consultation spécifiques avec les parties prenantes, telles que les partenaires sociaux et

[9] Les différents actes d'exécution des actes législatifs du pacte sont énumérés à l'annexe du plan commun de mise en œuvre: EUR-Lex – 52024DC0251 – FR – EUR-Lex.

économiques, les organisations internationales et de la société civile, en particulier les organisations dirigées par des migrants[10].

2.2 Les travaux des agences de l'UE

Les travaux des agences de l'UE visant à mettre en œuvre le pacte, notamment l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et l'eu-LISA, progressent.

L'AUEA facilite la transition des États membres vers le nouveau cadre juridique découlant du pacte et a aidé la Commission à élaborer le plan commun de mise en œuvre. Dans le cadre de ses réseaux nationaux d'experts, l'AUEA a mis à jour ses produits et ses orientations et en a élaboré de nouveaux lorsque le pacte l'exigeait ou lorsque cela était nécessaire. L'AUEA met actuellement à jour les modules de formation du programme européen en matière d'asile et réexamine les normes opérationnelles et les indicateurs pertinents (de plus amples détails sont fournis à la section 3, sous chaque élément constitutif).

En outre, deux exercices pilotes de suivi (en Estonie et aux Pays-Bas) auront lieu en 2025 afin de préparer le déploiement complet du programme pluriannuel de surveillance de l'AUEA à partir de 2026. Dans le cadre du programme, tous les États membres feront l'objet d'un suivi en ce qui concerne leur mise en œuvre technique et opérationnelle du pacte au cours d'un cycle de cinq ans. Les résultats de ce suivi aideront également la Commission à évaluer si les régimes nationaux d'asile et d'accueil sont bien préparés.

Frontex continue de fournir un soutien dans les domaines qui relèvent de son mandat, en proposant des orientations et des outils pratiques, ainsi qu'un soutien opérationnel sur demande, en particulier en ce qui concerne la planification et la mise en œuvre de nouveaux processus à la frontière. Les différents éléments liés à la mise en œuvre du pacte sont examinés au sein des groupes de travail et réseaux de Frontex, ainsi que lors de réunions ad hoc spécifiques avec les États membres. En outre, Frontex soutient les États membres à toutes les étapes du processus de retour, en étroite coopération avec le coordinateur de l'UE chargé des retours. Frontex coopère également avec les États membres pour l'élaboration d'évaluations des risques et joue un rôle dans le contrôle de la qualité des frontières. L'évaluation annuelle de la vulnérabilité de Frontex, qui évalue la capacité et la préparation de chaque État membre de l'UE et des pays associés à l'espace Schengen à relever les défis à ses frontières extérieures, facilitera la transition vers le nouveau cadre juridique.

L'eu-LISA joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre du pacte, en particulier pour renforcer encore l'efficacité de la gestion des frontières extérieures de l'Union, établir des règles uniformes garantissant le contrôle et assurer l'enregistrement efficace des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile qui arrivent dans l'UE. Le bon fonctionnement des nouvelles règles du pacte dépend de la disponibilité et du fonctionnement effectifs du nouveau système Eurodac d'ici au 12 juin 2026. L'eu-LISA soutient en permanence les États membres dans cette tâche difficile (de plus amples détails sont fournis à la section 3.1).

Afin de garantir des synergies entre les travaux de la Commission et ceux des agences de l'UE, la première devrait élaborer les orientations juridiques horizontales, tandis que les secondes devraient principalement se concentrer sur l'élaboration d'orientations et d'un soutien opérationnels ciblés. La Commission et les agences continueront de travailler de concert pour parvenir à un haut niveau d'efficacité et réduire la charge qui pèse sur les États membres, conformément à l'objectif général de simplification de la Commission.

[10] La Commission européenne et les ONG débattent de la mise en œuvre du pacte sur la migration: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en?prefLang=fr.

2.3 Soutien financier

L'UE met 3 milliards d'EUR supplémentaires à la disposition des États membres pour soutenir la mise en œuvre du pacte et accueillir des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Cela représente une nouvelle augmentation de 1 milliard d'EUR par rapport aux montants annoncés dans le plan commun de mise en œuvre. En outre, les États membres remplissant les conditions requises peuvent également utiliser l'enveloppe de plus de 1,6 milliard d'EUR disponible dans le cadre de l'examen à mi-parcours des Fonds du domaine «Affaires intérieures»[11].

Les États membres devraient utiliser ces fonds supplémentaires de manière stratégique pour faire progresser autant que possible la mise en œuvre, tout en donnant la priorité à la résolution des problèmes les plus importants recensés dans leur plan national de mise en œuvre et en concertation avec la Commission. La Commission a aidé les États membres à définir leurs priorités, et la programmation de ce financement supplémentaire devrait correspondre aux plans nationaux de mise en œuvre des États membres. Bien que les montants supplémentaires soient importants, l'ampleur des réformes du pacte exigera des États membres qu'ils déterminent d'autres sources de financement pertinentes au niveau national et au niveau de l'UE (par exemple, la politique de cohésion) afin de répondre à tous leurs besoins. Il est essentiel de veiller à ce que les modifications requises des programmes des États membres soient achevées au plus tard à la fin de l'année et à ce que les procédures de passation de marchés publics soient lancées et terminées dans les délais. La plupart des États membres sont sur la bonne voie pour atteindre cet objectif, des efforts supplémentaires étant nécessaires dans certains États membres[12], et recensent d'autres sources de financement pertinentes au niveau national, ainsi que d'autres fonds au niveau de l'UE, tels que ceux qui relèvent de la politique de cohésion, tout en recherchant davantage de synergies et de complémentarités.

3. PLANS NATIONAUX DE MISE EN ŒUVRE ET MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DES ELEMENTS CONSTITUTIFS

3.1 Vue d'ensemble des plans nationaux de mise en œuvre et coordination

Le plan commun de mise en œuvre définit l'objectif commun consistant à mettre en place des régimes ayant fait l'objet d'une préparation appropriée d'ici la fin de la période de transition. Pour veiller à ce que les systèmes soient bien préparés, les États membres doivent mettre en œuvre les nouvelles règles du pacte et relever les défis existants en ce qui concerne leurs législations, pratiques et capacités opérationnelles nationales.

Tous les États membres étaient tenus d'établir des plans nationaux de mise en œuvre assortis d'actions et de calendriers clairs, y compris en ce qui concerne les besoins en matière de marchés publics, de formation et de recrutement. À ce jour, 26 États membres ont eu des échanges réguliers avec la Commission sur la mise en œuvre du pacte et 25 États membres ont présenté leurs plans nationaux de mise en œuvre[13]. Les quatre pays associés à l'espace Schengen ont également présenté leurs plans nationaux de mise en œuvre, qui couvrent des éléments du pacte auquel ils participent.

[11] Le Fonds «Asile, migration et intégration» et le Fonds pour la gestion intégrée des frontières.

[12] Depuis le 6 juin, des retards inquiétants ont été constatés, pour différentes raisons, en: Belgique, Grèce, Lettonie, Malte, Pologne et Espagne.

[13] La Hongrie a indiqué à la Commission qu'elle n'avait pas l'intention de préparer un plan national de mise en œuvre. La Pologne a présenté sa position sur la mise en œuvre du pacte. L'Irlande a également présenté un plan national de mise en œuvre parce qu'elle a notifié sa participation au pacte de l'UE sur la migration et l'asile.

Tous les plans nationaux de mise en œuvre sont fondés sur le modèle fourni par la Commission et reflètent donc la structure des éléments constitutifs du plan commun de mise en œuvre. Environ un tiers des plans ont également été publiés en tant que documents publics[14].

La Commission a soutenu les États membres dans l'évaluation de leurs systèmes actuels afin de contribuer à établir des valeurs de référence pour la planification, et a formulé certaines recommandations, mises en évidence dans une grande majorité des plans nationaux de mise en œuvre. D'une manière générale, le niveau de détail des plans nationaux de mise en œuvre varie d'un État membre à l'autre et, dans le plan national de mise en œuvre d'un État membre donné, par domaine d'action ou élément constitutif. Selon le cas, cela peut refléter le fait que les évaluations et les réexamens étaient toujours en cours au moment de la soumission, ou que moins de travaux étaient nécessaires dans certains domaines ou éléments constitutifs. La plupart des États membres doivent encore définir des étapes et des objectifs concrets pour suivre et surveiller la mise en œuvre, ce qui est utile pour détecter les retards critiques et y remédier.

La mise en œuvre du pacte est un processus non pas ponctuel, mais bien dynamique. Depuis la présentation initiale des plans nationaux de mise en œuvre, certains États membres ont mis à jour et réexaminé des éléments de leurs plans nationaux de mise en œuvre[15], reflétant le travail considérable en cours. Les éléments législatifs sont abordés dans tous les plans nationaux de mise en œuvre, mais à des degrés de détail différents. Les travaux relatifs aux modifications législatives nécessaires ont commencé dans tous les États membres. Au moins trois États membres ont déjà achevé l'élaboration de la législation nationale pertinente et s'apprêtent à l'adopter[16]. Un bon nombre d'autres États membres prévoient d'achever le processus cette année encore. Toutefois, il est nécessaire d'accélérer ce processus dans d'autres.

Les États membres ont mis en place des mécanismes de planification et de coordination pour obtenir des résultats au niveau opérationnel et devraient à présent les utiliser pour mettre en œuvre efficacement le pacte. L'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre a permis de recenser des problèmes de coordination au niveau national. Si de nombreux États membres renforcent l'élaboration intégrée des politiques au moyen d'arrangements interministériels, d'autres ont besoin d'une coordination plus étroite entre les domaines d'action et les niveaux de gouvernement. Bien que les ministères de la migration ou de l'intérieur soient chefs de file, la participation d'autres ministères, du pouvoir judiciaire et des autorités locales est essentielle. La Commission salue et continue d'appeler à une bonne coordination avec toutes les parties prenantes et à la participation des collectivités locales et régionales, ainsi que de la société civile, afin d'atteindre un niveau élevé d'efficacité lors de la mise en œuvre du pacte. À cette fin, en s'appuyant sur le système rationalisé mis en place par le pacte (par exemple, les procédures de transfert, des liens plus étroits entre l'asile et le retour, une meilleure utilisation des bases de données), la Commission continuera d'étudier les moyens de rationaliser davantage les travaux connexes et de réduire la charge administrative globale conformément aux objectifs de simplification de la Commission. La future stratégie européenne à long terme de gestion de l'asile et de la migration sera l'occasion de poursuivre l'élaboration de politiques intégrées et rationalisées.

La Commission entretient un dialogue étroit avec tous les États membres et les soutient sur les aspects opérationnels et de planification. La Commission entretient également des contacts

[14] Autriche; Bulgarie; Tchéquie; Allemagne; Lituanie; Luxembourg; Pays-Bas; Slovaquie; Slovénie; Suède (sur demande).
[15] Par exemple, en Grèce, en Espagne et en Belgique.
[16] La Tchéquie, l'Estonie et les Pays-Bas.

étroits avec les États membres qui n'ont pas présenté de plan national de mise en œuvre et invite instamment tous les États membres à achever ce processus dès que possible.

3.2 Élément constitutif 1 – Eurodac

Le développement et la mise en service rapides du système Eurodac réformé sont une condition préalable essentielle à la mise en œuvre appropriée de toutes les composantes du pacte. La réforme d'Eurodac relève de la responsabilité partagée de la Commission, de l'eu-LISA et des États membres, et des progrès significatifs ont été réalisés jusqu'à présent. La préparation des instruments non législatifs nécessaires à sa mise en œuvre est en bonne voie, de même que le développement du nouvel Eurodac par l'eu-LISA, en s'appuyant en partie sur les composantes du cadre d'interopérabilité qu'Eurodac utilisera.

Compte tenu du calendrier difficile de mise en œuvre d'Eurodac, la Commission, l'eu-LISA et les États membres ont défini un ensemble de mesures visant à atténuer les retards. Ces mesures ont été principalement mises en place par l'eu-LISA pour soutenir les États membres. Parmi ces mesures, les fonctionnalités d'Eurodac seront fournies en deux phases (juin et décembre 2026), en donnant la priorité aux fonctionnalités considérées comme critiques pour juin 2026. Par ailleurs, l'eu-LISA a mis au point une solution centralisée, une interface utilisateur web. La solution centralisée devrait être utilisée par les États membres qui, pour diverses raisons telles que le manque de ressources, ne sont pas prêts à parvenir à une intégration complète des systèmes d'ici juin 2026.

En outre, l'eu-LISA a choisi d'adopter une approche flexible pour la mise en œuvre du système Eurodac, permettant à l'Agence de partager par étapes les différents documents techniques nécessaires, ce qui signifie que les documents clés pourraient être partagés à un stade précoce avec les États membres, ce qui faciliterait la collecte et l'utilisation de l'expertise partagée existant dans tous les États membres. De cette manière, le premier document de contrôle des interfaces (DCI) a été remis en octobre 2024, suivi de la livraison complète des DCI en décembre 2024, comme l'exige le règlement. La même approche flexible a également été adoptée pour les essais. Les essais volontaires portant sur la connectivité de base entre les États membres et l'eu-LISA ont déjà commencé, plusieurs États membres les ayant déjà menés à bien.

Au niveau national, lors de la mise en place de leur système, les États membres peuvent choisir entre l'utilisation de la solution centralisée proposée par l'eu-LISA ou la mise en place d'un système national intégrant pleinement Eurodac, ou une combinaison des deux (c'est-à-dire, dans un premier temps, la solution centralisée, puis une intégration de système à système). Grâce à l'approche flexible susmentionnée adoptée par l'eu-LISA, les États membres ont pu commencer à mettre au point le système au niveau national relativement tôt. Les réunions régulières organisées par l'eu-LISA (forum de gestion de projet, groupe consultatif) permettent aux États membres de rendre compte périodiquement de l'état d'avancement de la mise en œuvre au niveau national et de signaler tout problème susceptible d'avoir des répercussions sur l'ensemble du projet au niveau de l'UE. Jusqu'à présent, ces échanges ont montré que, malgré des progrès satisfaisants, certains États membres se heurtent à des difficultés. Il s'agit notamment de déterminer quelle autorité nationale est responsable de la mise en œuvre du système ou quelle autorité héberge le point d'accès national, de difficultés dans les procédures de passation de marchés, de ressources (humaines ou financières) limitées ou de demandes continues de documentation technique[17].

[17] Lors de la réunion du groupe consultatif des 15 et 16 mai, les États membres suivants se sont déclarés exposés à un risque ou ont été considérés comme tels en raison de l'absence de rapports: le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, Chypre et la Grèce.

De son côté, la Commission participe à toutes les réunions organisées par l'eu-LISA au cours desquelles les États membres rendent compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre, des dernières évolutions et des difficultés potentielles, qui font l'objet d'un suivi et d'échanges. En mars 2025, la Commission a envoyé une lettre à tous les États membres dans laquelle elle soulignait les progrès accomplis jusqu'alors et rappelait l'importance de la mise en œuvre en temps utile d'Eurodac, tant au niveau central qu'au niveau des États membres. La Commission a également organisé des réunions bilatérales avec les États membres confrontés à des difficultés particulières. La préparation des actes nécessaires au fonctionnement du système (sur le contenu des statistiques intersystèmes et sur l'interopérabilité) est en cours.

Principaux défis et prochaines étapes

L'eu-LISA devrait continuer à travailler en étroite collaboration avec les États membres et la Commission. À l'heure actuelle, les éléments essentiels du DCI devraient être considérés comme suffisamment stables pour permettre aux États membres de lancer des procédures de passation de marchés, le cas échéant. Aucune autre modification majeure ne devrait être incluse à ce stade; toute autre modification du document ne devrait inclure que des ajustements mineurs découlant des DCI liés à l'interopérabilité, à des coquilles ou des réglages à la suite des essais. La stabilisation du DCI n'empêchera toutefois pas, au fil du temps, d'apporter de nouvelles améliorations au système. Les États membres qui préféreraient une intégration complète de système à système ne devraient pas totalement exclure la possibilité de s'appuyer sur la solution centrale mise au point par l'eu-LISA en tant que solution de secours, en cas de retards dans le processus d'intégration.

Au cours des prochains mois, des rapports mensuels réguliers seront importants pour évaluer l'état général de la mise en œuvre et permettre à la Commission et à l'eu-LISA de fournir un soutien supplémentaire, le cas échéant. Les États membres devraient tirer pleinement parti du forum de gestion de projets Eurodac et informer la Commission de manière proactive en cas de difficultés majeures.

Sur le plan pratique, les procédures de passation de marchés doivent être achevées dès que possible, des plans de formation et des procédures de recrutement doivent être mis en place, et les tests opérationnels obligatoires nécessaires doivent être effectués. Il importe que le calendrier de mise en œuvre convenu soit respecté et que toute l'attention soit portée au développement national, aux essais et à l'état de préparation opérationnelle.

3.3 Élément constitutif 2 – Un nouveau système de gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'UE

Les préparatifs en vue de la mise en place de la nouvelle procédure obligatoire à la frontière sont en cours. En août 2024, la Commission a adopté l'acte d'exécution établissant la capacité adéquate pour chaque État membre et le nombre maximal de demandes de protection internationale au-delà duquel les États membres ne seront pas tenus d'appliquer la procédure à la frontière («plafond annuel»)[18].

La Commission travaille actuellement à l'élaboration d'un document d'orientation sur le filtrage afin de fournir un document évolutif qui traite du filtrage aux frontières extérieures et sur le territoire, comprenant des considérations importantes également pour les États membres concernés par les mouvements secondaires.

[18] Décision d'exécution (UE) 2024/2150 de la Commission du 5 août 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la capacité adéquate des États membres et le nombre maximal de demandes qu'un État membre est tenu d'examiner chaque année dans le cadre de la procédure à la frontière (JO L, 2024/2150, 9.8.2024, ELI:http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj).

Afin de contribuer à garantir la cohérence des politiques, le filtrage a également été intégré dans les orientations stratégiques du cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières (GEIF)[19]. Frontex est en bonne voie d'élaborer, en coopération avec l'AUEA et la Commission, sa «boîte à outils pour le filtrage», qui comprend des outils pratiques pour la réalisation des contrôles et vérifications liés au filtrage. Les essais opérationnels de ces outils devraient commencer en septembre 2025.

La Commission et l'AUEA ont publié une série d'outils directement pertinents pour la mise en place de la nouvelle procédure obligatoire à la frontière. Il s'agit notamment de modèles hypothétiques de capacités adéquates, comprenant la possibilité de disposer de «centres polyvalents» qui combinent le filtrage et les procédures d'asile et de retour à la frontière. Ces modèles comprennent des exigences indicatives en matière de personnel et d'accueil pour le filtrage et les procédures à la frontière, afin de soutenir la planification et la définition nationales d'objectifs de mise en œuvre. L'AUEA a publié un plan directeur pour les centres polyvalents, qui prévoit plusieurs étapes du processus en un seul endroit (par exemple, le filtrage, l'enregistrement, les procédures à la frontière) afin d'aider les États membres à concevoir ces centres. L'AUEA, en coopération avec Frontex, a également publié les nouvelles lignes directrices sur les mesures de substitution à la rétention[10] qui pourraient être utilisées dans le cadre de la procédure à la frontière. La Commission élabore également un document d'orientation sur la procédure d'asile et de retour à la frontière.

Au niveau national, certains États membres disposent déjà des centres d'accueil et des ressources humaines nécessaires pour atteindre leurs besoins en matière de capacités adéquates. D'autres ont des plans concrets sur la manière de le faire, notamment en allouant des fonds aux infrastructures et au personnel nécessaires[20], ainsi que des plans pour la construction, la rénovation ou la réaffectation de centres polyvalents. L'exercice visant à modéliser le filtrage effectué par la Roumanie en 2024 a été utile pour tester les opérations de filtrage et partager l'expérience avec d'autres États membres.

Principaux défis et prochaines étapes

Les États membres ont jusqu'en avril 2026 pour notifier les lieux désignés pour la procédure à la frontière. À ce jour, aucun État membre ne l'a fait. Les États membres risquent d'être confrontés à des retards dans la mise en place de leurs moyens et capacités pour le filtrage et de la procédure obligatoire à la frontière si les lieux définitifs ne sont pas désignés prochainement et si la planification financière et les procédures de passation de marchés connexes ne sont pas engagées et conclues[21]. La programmation en cours des fonds additionnels de l'UE peut aider les États membres à accomplir cette tâche importante. La Commission sera en contact avec les États membres pour progresser sur ces aspects, notamment parce qu'il ne lui est pas possible, à l'heure actuelle, d'évaluer pleinement les progrès accomplis par les États membres et les risques auxquels ils pourraient être confrontés.

La mise en œuvre de la procédure obligatoire à la frontière devra s'accompagner d'un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux (voir section 3.10) et s'appuyer sur une coopération efficace avec le pouvoir judiciaire pour respecter les délais et tenir compte des changements de procédure introduits par le pacte. Les États membres ont

[19] En novembre 2024, Frontex a mis à jour l'annexe de la stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières afin d'y intégrer le filtrage.

[20] Les États membres qui ont déjà atteint leurs besoins en matière de capacités ou qui sont en bonne voie pour les atteindre dans les délais sont: la Belgique, la Finlande, le Luxembourg, la Tchéquie, la France, Malte, les Pays-Bas et la Roumanie.

[21] Les pays qui suscitent des préoccupations quant au fait d'atteindre des capacités adéquates dans les délais compte tenu de la durée des procédures de passation de marchés sont notamment l'Italie et l'Allemagne. Les préoccupations les plus fortes concernent l'Estonie et la Grèce.

désigné la coopération avec le pouvoir judiciaire comme un élément important du processus de mise en œuvre. Une telle coopération nécessite de tenir compte des besoins supplémentaires du pouvoir judiciaire, de garantir l'indépendance de celui-ci et de satisfaire aux exigences établies par le droit de l'Union pour les juridictions.

Les États membres doivent veiller à la participation en temps utile des différentes parties prenantes et à l'allocation de fonds suffisants pour tous les éléments de la capacité adéquate. En ce qui concerne l'introduction progressive du filtrage, il existe des difficultés liées à la désignation d'installations et de ressources humaines, matérielles et techniques suffisantes pour faire face aux pics de flux migratoires, ainsi qu'à la mise en place de mécanismes et d'outils juridiques efficaces pour prévenir la fuite. Des efforts doivent également être déployés pour mettre en place suffisamment de personnel formé et de professionnels de la santé pour effectuer le filtrage, ainsi que l'infrastructure technique permettant de consulter rapidement les bases de données pertinentes de l'UE et des États membres, tant aux frontières désignées que sur le territoire.

3.4 Élément constitutif 3 – Repenser l'accueil

Presque tous les États membres mettent en œuvre des réformes administratives et organisationnelles en réponse aux changements introduits par le pacte.

Ce processus implique des modifications de leurs systèmes de gestion des dossiers et de leur infrastructure informatique[22], en recourant également au soutien de l'instrument d'appui technique, ainsi que des investissements dans les infrastructures, que ce soit en matière de rénovation ou de création de nouvelles structures. Près de la moitié des États membres prévoient de nouveaux centres d'accueil de différents types et pour différents groupes de résidents[23]. En outre, les États membres réexaminent les procédures opérationnelles et mettent en place de nouveaux accords de coopération interagences avec les prestataires de services et les partenaires, par exemple en ce qui concerne les procédures de passation de marchés, les soins de santé, l'assistance à fournir aux mineurs non accompagnés ou le marché du travail.

Les États membres étudient également les moyens de renforcer l'autonomie et le soutien en faveur des demandeurs qui renoncent volontairement à des solutions d'hébergement financées par l'État[24]. Certains États membres mettent l'accent sur des mesures d'intégration précoce, comprenant des cours de langue, conformément aux nouvelles exigences de la directive relative aux conditions d'accueil[25]. D'autres États membres ont recensé des actions visant à renforcer le soutien médical et psychosocial[26].

En outre, les États membres sont en train de transposer dans leur législation nationale la directive relative aux conditions d'accueil et ses nouveaux outils de gestion de l'accueil. Les efforts de transposition des États membres sont soutenus par la Commission et l'AUEA dans le cadre du groupe d'experts de la Commission sur la directive relative aux conditions d'accueil et du réseau de points de contact nationaux sur l'accueil de l'AUEA. En outre, la Commission a élaboré un document explicatif qui a été mis à la disposition des États membres en décembre 2024[27]. Parallèlement, les États membres mettent au point des méthodes de

[22] Autriche, Belgique, Estonie, Finlande, France, Croatie, Irlande, Luxembourg et Portugal.

[23] Centres polyvalents: Tchéquie et Croatie; logements à destination des mineurs non accompagnés: Chypre et Italie; logements à destination des personnes vulnérables: Slovaquie; centres spécialement prévus pour les transferts au titre du règlement de Dublin: Belgique; centres (polyvalents) à la frontière: Irlande, Portugal et Slovaquie. D'autres se concentrent sur l'augmentation des capacités générales: Luxembourg et Roumanie et centres de rétention: Italie.

[24] Par exemple, la Belgique et l'Estonie.

[25] Notamment la Tchéquie, Chypre, l'Italie et la France.

[26] Par exemple, la Tchéquie, la Belgique, la Slovénie, la Lituanie et la Lettonie.

[27] L'AUEA publiera également son guide pratique sur la mise en place et la gestion d'un centre d'arrivée/d'accueil dans les mois à venir.

contrôle de la présence des demandeurs ainsi que de mise à disposition et d'application de solutions de substitution à la rétention[28].

Principaux défis et prochaines étapes

La transposition dans les délais de la directive relative aux conditions d'accueil continue de nécessiter une attention particulière dans tous les États membres. Pour qu'un État membre soit bien préparé, il est essentiel de garantir une capacité suffisante et des conditions adéquates.

Des difficultés persistent dans plusieurs États membres[29] en ce qui concerne la capacité appropriée des systèmes d'accueil nationaux. Dans certains cas, ce point a déjà été constaté par les juridictions compétentes. Il est essentiel que les États membres répondent aux besoins réels d'accueil d'aujourd'hui, comme l'exige l'acquis actuel, et maintiennent des capacités suffisantes dans leur système d'accueil pour garantir des conditions de vie adéquates, tout en faisant en sorte que leurs plans d'urgence soient bien élaborés et à jour (de plus amples informations relatives à la planification d'urgence figurent à la section 3.9).

Étant donné que la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil harmonise davantage les normes à communiquer aux demandeurs, les États membres devraient s'abstenir de diminuer ou de s'écarter de ces normes ou de diminuer la capacité globale de leurs systèmes d'accueil. En outre, les systèmes des États membres devraient permettre d'établir une distinction claire entre des «conditions de vie adéquates» et des conditions matérielles d'accueil réduites dans certains cas[30] liés à des abus de la part des demandeurs, comme le prévoit la directive relative aux conditions d'accueil. En cas de conditions matérielles d'accueil réduites, les États membres devraient, au minimum, continuer à répondre aux besoins fondamentaux, qui doivent être définis dans les systèmes nationaux, conformément également à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Certains États membres devraient également revoir leur capacité de rétention et améliorer sensiblement les conditions générales de leurs centres de rétention.

En outre, la convergence vers des normes adéquates d'accueil pour les demandeurs d'une protection internationale est essentielle au bon fonctionnement du pacte, y compris pour prévenir les mouvements secondaires, pour les transferts soumis aux règles en matière de responsabilité et pour déterminer qu'un État membre est bien préparé.

Les lacunes qui subsistent en lien avec la collecte des données d'accueil nécessaires devront être comblées rapidement. Par ailleurs, en particulier en ce qui concerne les mesures d'intégration précoce, les États membres devraient se concentrer sur la mise en place et le réexamen en temps utile de partenariats multipartites adéquats.

3.5 Élément constitutif 4 – Des procédures d'asile équitables, efficaces et convergentes

Les États membres se concentrent sur la révision de leur législation nationale afin de s'adapter au nouveau cadre juridique. Certains États membres sont confrontés à un arriéré important dans les dossiers d'asile, en raison de problèmes structurels ou d'un manque de personnel et d'infrastructures, ce qui entraîne de longs délais de traitement. La plupart des États membres concernés ont pris des mesures pour remédier à l'arriéré existant et réduire la durée des procédures, ainsi que pour éviter la nécessité de mettre en place deux systèmes parallèles pendant trop longtemps après juin 2026 – l'un régi par l'acquis actuel et la directive sur les procédures d'asile, et l'autre fondé sur le règlement relatif aux procédures d'asile en ce qui

[28] À titre d'exemple, on peut citer la Tchéquie, le Portugal et le Luxembourg.
[29] Notamment en Belgique, en France, en Grèce et aux Pays-Bas.
[30] Par exemple, si le demandeur se rend sans autorisation dans un autre État membre, ne s'acquitte pas de ses obligations de déclaration ou induit les autorités en erreur.

concerne les demandes introduites à partir du 12 juin 2026. Plusieurs États membres ont mis en place des plans visant à renforcer leurs capacités en augmentant le nombre de membres du personnel permanent[31] ou en créant des équipes spécialisées pour résorber l'arriéré[32]. Certains États membres ont cherché à obtenir un soutien supplémentaire ciblé à cet effet au moyen de l'instrument d'appui technique ou de l'AUEA[33]. Les discussions menées au sein des comités d'experts servent à clarifier les dispositions juridiques de la nouvelle législation et à faciliter la transition entre les deux systèmes.

La numérisation, en particulier l'utilisation de systèmes intégrés de gestion des dossiers et de notifications automatisées pour la transmission efficace et sécurisée des informations, est un élément important pour les États membres qui examinent et rationalisent leurs flux de travail et leurs procédures opérationnelles standard, en particulier lorsque différentes autorités sont concernées. La Bulgarie, par exemple, utilise le soutien de l'instrument d'appui technique pour progresser dans la numérisation des procédures d'asile.

Principaux défis et prochaines étapes

Il convient de remédier aux difficultés existantes en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile, y compris les retards dans l'enregistrement et les rendez-vous pour l'introduction des demandes. Dans le cadre du renforcement de leurs capacités, les États membres devraient veiller à ce que les recrutements nécessaires soient effectués en temps utile et à ce que des formations adéquates soient données.

Dans le cadre de leur exercice de programmation, les États membres devraient se concerter activement avec le pouvoir judiciaire afin de vérifier les capacités de traitement des recours et, le cas échéant, étendre ces capacités. Cela est nécessaire pour réduire le temps de traitement des demandes de protection internationale et garantir l'efficacité globale du système, en réduisant l'arriéré existant et en évitant l'apparition de nouveaux retards. À l'instar de la situation relative aux autorités administratives, il est impératif d'assurer, le cas échéant, une formation adéquate et en temps utile des juges.

Les États membres doivent veiller à ce que les allégations de refoulement fassent rapidement l'objet d'enquêtes afin de garantir le respect des droits fondamentaux, y compris le droit d'accès aux procédures d'asile et le principe de non-refoulement. Comme indiqué dans la communication de la Commission relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration[34], toute mesure prise pour lutter contre l'instrumentalisation de la migration qui concerne les frontières avec la Biélorussie et la Russie et restreint les droits fondamentaux (par exemple, le droit d'asile) doit être temporaire, proportionnée et limitée à ce qui est strictement nécessaire, et veiller au respect de l'essence même de ces droits.

3.6 Élément constitutif 5 – Des procédures de retour plus efficaces et plus équitables

La Commission a travaillé en étroite coopération avec les États membres, dans le cadre de l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre, afin de rapprocher les autorités compétentes en matière d'asile et de retour. À ce jour, 19 États membres rendent déjà simultanément des décisions négatives en matière d'asile et des décisions de retour, ce qui constituera une exigence au titre du pacte, dans le but de simplifier et de rationaliser davantage les procédures administratives. Dans le cadre du réseau de haut niveau pour les

[31] Comme cela a été fait en Bulgarie.
[32] Comme cela a été fait au Portugal.
[33] La Belgique et l'Allemagne.
[34] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, COM(2024) 570 final, EUR-Lex – 52024DC0570 – FR – EUR-Lex.

retours, des ateliers spécifiques ont été organisés afin de partager les expériences et de recenser les bonnes pratiques[35]. Des ateliers similaires ont également été organisés sur les demandes d'asile de dernière minute et sur les moyens d'accélérer le processus de retour, d'améliorer la coordination et de réduire le délai entre le rejet des demandes d'asile et les procédures de retour.

Dans le même temps, plusieurs États membres mettent à niveau leurs systèmes nationaux de gestion des dossiers de retour afin de permettre un contrôle plus efficace des retours, de mettre en place une intégration automatisée avec les systèmes informatiques de gestion des migrations au sens large et de garantir une utilisation plus complète et plus efficace du système d'information Schengen.

Comme indiqué dans le rapport 2025 sur la situation dans l'espace Schengen[36], l'évaluation thématique Schengen sur l'efficacité du système de retour, réalisée en 2024, a mis en évidence à la fois l'évolution de la situation sur le terrain et les obstacles internes persistants qui entravent les retours. Certains États membres ont mis en place ou renforcé une planification intégrée pour toutes les autorités participant au processus de retour, ce qui a permis une coordination régulière et une allocation plus efficace des ressources. Toutefois, il reste nécessaire d'améliorer l'analyse des risques et la planification prévisionnelle des retours, ce qui contribuerait à renforcer la préparation et l'allocation des ressources, y compris pour définir le soutien nécessaire de Frontex. Deux États membres[37] ont réévalué leurs capacités existantes en matière de retour, y compris leur capacité à faire face au risque de fuite, et sont en train d'augmenter ces capacités. Dans certains États membres[38], les programmes de retour volontaire ont été renforcés, ce qui peut améliorer considérablement l'efficacité globale des retours.

Frontex soutient activement les États membres dans leurs efforts pour mettre en œuvre les principales nouveautés du pacte sur le retour. Il s'agit notamment des travaux techniques en cours visant à recenser les besoins des États membres pour pouvoir planifier le soutien de l'Agence. Le programme européen de réintégration conçu par Frontex joue un rôle de plus en plus important dans la promotion d'un plus grand nombre de retours volontaires depuis l'UE et est désormais activement utilisé par presque tous les États membres.

La proposition de règlement de la Commission du 11 mars 2025 établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union constitue un élément essentiel pour compléter les autres propositions du pacte, en vue de mettre en place des retours plus rapides, plus simples et plus efficaces, dans le plein respect des droits fondamentaux.

Fin 2024, sur la base des échanges pertinents avec les États membres, la Commission a publié un document de travail de ses services énumérant les moyens de hiérarchiser et de rationaliser le retour des ressortissants de pays tiers considérés comme une menace pour la sécurité publique[39].

---

[35] Aux Pays-Bas et en Norvège.

[36] Commission reports on the State of Schengen, celebrating 40 years (Rapport de la Commission sur la situation de l'espace Schengen, qui célèbre ses 40 ans): https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_en?prefLang=fr.

[37] La Belgique et la France.

[38] En Autriche, en Bulgarie, aux Pays-Bas et en Norvège.

[39] Commission Staff Working Document on the return of illegally staying third-country nationals posing a security threat (Document de travail des services de la Commission sur le retour des ressortissants de pays tiers qui présentent une menace pour la sécurité), 17.12.2024: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en?prefLang=fr.

Dans le cadre de l'évaluation annuelle de la coopération des pays tiers en matière de réadmission au titre de l'article 25 *bis* du code des visas, la Commission accorde une attention particulière à la pertinence de la coopération en matière de réadmission des pays tiers dont les ressortissants sont susceptibles d'être soumis à la procédure à la frontière.

Principaux défis et prochaines étapes

La Commission considère comme une priorité de faire avancer les négociations sur la proposition de règlement sur le retour susmentionnée et invite le Parlement européen et le Conseil à conclure les négociations dès que possible, et en tout état de cause avant que le pacte ne commence à s'appliquer en juin 2026.

Les États membres devront remédier aux inefficacités internes existantes, telles qu'une coordination limitée entre les autorités et des procédures trop complexes, afin de garantir la mise en œuvre la plus efficace des nouvelles obligations découlant du pacte, en particulier celles liées à la procédure de retour à la frontière. L'efficacité globale du système de retour dépend de ressources adéquates, de processus fluides de suivi continu du retour des ressortissants de pays tiers et d'un traitement du retour comme un processus planifié et prévisible[40].

Le coordinateur de l'UE chargé des retours continue d'aider les États membres à surmonter ces difficultés. Le coordinateur chargé des retours élabore actuellement un manuel sur les flux de travail efficaces afin de guider les acteurs participant à la procédure de retour à la frontière dans les États membres et continue d'encourager l'utilisation du signalement concernant un retour dans le système d'information Schengen.

Une action ciblée en matière de retour concernant la préparation et la planification des mesures d'urgence pour les retours, lancée par le coordinateur de l'UE chargé des retours en mars 2025, vise à promouvoir les bonnes pratiques déjà en place dans certains États membres et à contribuer à recenser les éléments clés et partagés de la planification des mesures d'urgence en ce qui concerne les retours, afin de favoriser une approche commune cohérente dans l'UE. Frontex jouera un rôle important dans la mise en œuvre de cette action ciblée en matière de retour.

Frontex partagera avec les États membres une enquête exhaustive sur les besoins d'un éventuel soutien de Frontex en matière de retour en 2026. L'Agence assure le suivi de la réunion d'introduction qui s'est tenue en novembre 2024 en organisant des réunions bilatérales spécifiques avec tous les États membres intéressés afin de mieux planifier et examiner comment répondre aux besoins individuels des États membres.

3.7 Élément constitutif 6 – Une responsabilité qui fonctionne

Le bon fonctionnement des règles de Dublin existantes et des nouvelles règles, prévues par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, sur le partage équitable de responsabilités revêt une importance fondamentale pour le fonctionnement global du pacte.

Ces dernières années, le taux de transferts au titre du règlement de Dublin dans l'Union a été très faible, ce qui a considérablement entravé l'efficacité du système. Les travaux techniques menés par la Commission et au niveau national portent essentiellement sur le bon fonctionnement des transferts.

[40] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport 2025 sur la situation dans l'espace Schengen, COM(2023) 185 final,EUR-Lex – 52025DC0185 – FR – EUR-Lex.

La Commission met actuellement la dernière main à l'acte d'exécution qui abrogera les règles d'exécution actuelles en vue de leur adoption en juillet 2025[41]. Sur le plan opérationnel, cela facilitera la coopération et l'échange d'informations entre les États membres et rendra ainsi les transferts plus rapides et plus faciles. En outre, il s'agira notamment de formulaires types pour les requêtes aux fins de prise en charge et les notifications aux fins de reprise en charge, pour les transferts, ainsi que pour la procédure de relocalisation et l'échange d'informations. Les nouvelles règles de mise en œuvre ont été élaborées en étroite coopération avec les États membres. Une fois adoptées, l'eu-LISA mettra en œuvre des adaptations techniques pour l'introduction de ces procédures dans le système de chaque État membre.

Au cours d'un dialogue avec les États membres sur l'évaluation de leurs besoins pour la mise en œuvre du pacte, la Commission a accordé une attention particulière à la nécessité d'améliorer le système de responsabilité et le fonctionnement des unités nationales «Dublin». Les recommandations de la Commission aux États membres étaient axées sur le bon fonctionnement du système de responsabilité et sur la garantie de la mise en œuvre effective des transferts entre les États membres. La plupart des États membres ont mis en place des plans visant à augmenter les effectifs, à examiner les flux de travail et/ou à moderniser l'infrastructure existante pour une gestion efficace des dossiers.

En avril 2025, l'AUEA a publié deux modèles de formulaires de recherche des familles afin de faciliter la détermination de la responsabilité: l'un pour les demandeurs adultes et l'autre pour les mineurs non accompagnés[42]. Les deux formulaires sont accompagnés d'un guide pratique sur la recherche des familles, tant dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen que dans les pays tiers[43].

Principaux défis et prochaines étapes

Tous les États membres devront veiller à appliquer les nouvelles règles, y compris en ce qui concerne les requêtes aux fins de prise en charge, les notifications aux fins de reprise en charge et les transferts. Une augmentation du nombre total de transferts mis en œuvre contribuera au bon fonctionnement du système, en réduisant les incitations en faveur des mouvements non autorisés et en garantissant le maintien de l'équilibre entre responsabilité et solidarité du pacte. Étant donné que les conditions sont réunies pour les transferts vers et depuis tous les États membres de l'UE, et compte tenu des règles applicables, les transferts devraient déjà avoir lieu vers tous les États membres. Cela est essentiel pour la transition efficace vers les nouvelles règles en matière de responsabilité et pour le bon fonctionnement du cycle annuel de solidarité.

Par ailleurs, la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de responsabilité est étroitement liée à la mise en œuvre effective du nouveau règlement Eurodac. Outre la préparation technique, les États membres doivent veiller à ce que leurs autorités nationales aient accès à toutes les informations pertinentes pour déterminer l'État membre responsable et soient en mesure d'accéder au système pour mettre à jour les données à l'aide d'informations pertinentes, telles que l'indication de l'État membre responsable, conformément au règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et au règlement Eurodac.

---

[41] Règlement d'exécution (UE) nº 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) nº 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 39 du 8.2.2014, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj).

[42] Article 22, paragraphe 1, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

[43] Practical Guide on Family Tracing Part I (Guide pratique sur la recherche des familles – Partie I): https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices; Practical Guide on Family Tracing Part II (Guide pratique sur la recherche des familles – Partie II): https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR.

Une fois que les nouvelles règles de mise en œuvre auront été adoptées, l'eu-LISA prendra des mesures techniques pour faciliter et accélérer la communication des États membres par l'intermédiaire du réseau «DubliNet».

3.8 Élément constitutif 7 – Une solidarité qui fonctionne

Les travaux préparatoires se poursuivent en vue de rendre opérationnel le premier cycle annuel de solidarité en octobre 2025 et de mettre en place le mécanisme de solidarité permanent et le forum technique de l'UE sur la solidarité d'ici juin 2026. Le mécanisme de solidarité du pacte permet aux États membres de choisir entre des relocalisations, des contributions financières et un soutien en nature en ce qui concerne leurs contributions.

Jusqu'à présent, les travaux se sont concentrés sur la plateforme de solidarité «pacte», qui réunit les États membres, la Commission et l'AUEA. Une réunion de la plateforme de solidarité «pacte» a eu lieu en avril 2025 afin d'examiner les principaux aspects de la mise en œuvre opérationnelle du mécanisme de solidarité et de faire progresser les préparatifs en vue de la mise en place du forum technique de l'UE sur la solidarité. La Commission a présenté aux États membres un projet de mandat et de règlement intérieur pour le forum technique de l'UE sur la solidarité et a annoncé la nomination du coordinateur de l'UE en matière de solidarité[44]. Une réunion du groupe d'experts de la Commission sur le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration a été consacrée à l'examen du mécanisme de solidarité et des différentes modalités de mise en œuvre des différentes mesures de solidarité disponibles[45]. Un mécanisme a été mis au point pour les contributions financières, qui doit être défini dans l'acte d'exécution correspondant du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

La mise en œuvre du mécanisme de solidarité nécessite l'échange en temps utile de données de qualité de la part des États membres. La Commission coopère donc étroitement avec les agences de l'UE et les États membres dans le cadre du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration afin de recenser les besoins et les défis liés à la collecte et/ou à la transmission de données aux fins du cycle annuel de solidarité et d'y répondre. D'avril à novembre 2024, la Commission a réalisé un test visant à recueillir des données et à assurer la consolidation et le partage d'analyses pour le rapport européen annuel sur l'asile et la migration. Sur cette base, un processus efficace de partage d'informations a été conçu. La Commission a également conclu des accords de travail pertinents avec l'AUEA et Frontex, et un accord avec Europol est en cours de préparation. Un ensemble de données commun et le partage de données sont essentiels pour garantir la bonne mise en œuvre du pacte.

Principaux défis et prochaines étapes

Les travaux préparatoires en vue du premier rapport annuel sur l'asile et la migration sont en cours. Les États membres et les agences de l'UE ont transmis les informations demandées à la Commission au plus tard le 1er juin. Une coopération étroite avec les agences de l'UE a permis de simplifier et de rationaliser considérablement les processus de collecte de données et d'informations. La Commission, le Service européen pour l'action extérieure, les États membres et les agences de l'UE échangeront sur le premier projet de rapport lors d'une réunion spécifique du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration qui se tiendra en juillet, en vue de son adoption le 15 octobre au plus tard. Il demeure essentiel que les États membres continuent de communiquer les données et informations requises en

[44] Un coordinateur de l'UE en matière de solidarité, établi par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, coordonnera la mise en œuvre du mécanisme de solidarité, notamment par l'intermédiaire du forum technique de l'UE sur la solidarité.

[45] Article 46, paragraphe 2, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

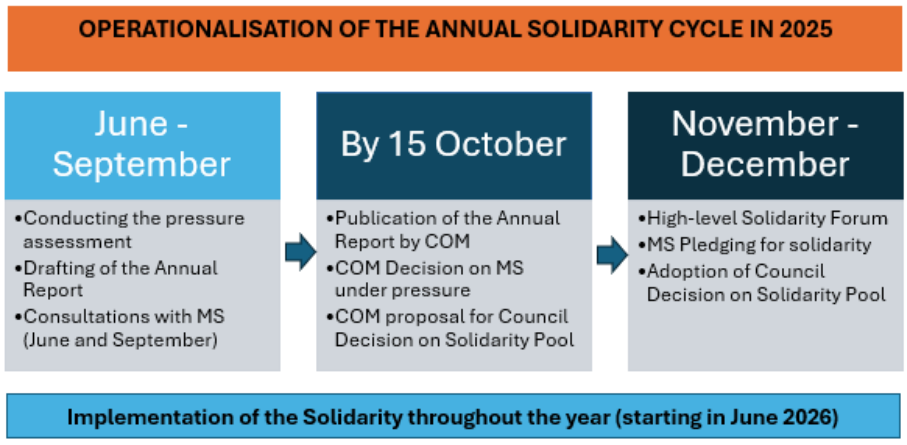
temps utile, de manière précise et complète, notamment en ce qui concerne le retour et l'accueil.

L'analyse figurant dans le rapport annuel étayera la décision d'exécution de la Commission recensant les États membres soumis à une pression migratoire, exposés à un risque de pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire importante. Cette analyse servira également à préparer la proposition de la Commission relative à un acte d'exécution du Conseil établissant la réserve annuelle de solidarité nécessaire pour faire face à la situation migratoire. Les deux propositions doivent être présentées au plus tard le 15 octobre 2025.

La désignation par la Commission des États membres soumis à une pression migratoire, exposés à un risque de pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire importante inclura l'évaluation de la bonne préparation des systèmes nationaux. Une telle évaluation aura une incidence directe sur la possibilité pour ces États membres d'accéder à la réserve de solidarité et/ou de demander une déduction totale ou partielle de leur engagement de solidarité.

L'évaluation de la Commission examinera également l'existence éventuelle de lacunes systémiques en ce qui concerne la mise en œuvre des règles de responsabilité (de Dublin) dans les États membres bénéficiant de mesures de solidarité, en particulier les insuffisances qui pourraient avoir de graves conséquences négatives sur le fonctionnement du système de Dublin. Lorsqu'une telle situation est constatée par la Commission, les États membres contributeurs ne sont pas tenus de mettre en œuvre leurs engagements de solidarité ou d'appliquer des compensations de responsabilité.

La première réunion du forum technique de l'UE sur la solidarité aura lieu début 2026. L'achèvement du mandat et du règlement intérieur est en cours. L'AUEA élabore actuellement un guide pratique sur la mise en œuvre du mécanisme de solidarité en ce qui concerne les relocalisations et les compensations de responsabilité.



3.9 Élément constitutif 8 – Préparation et planification d'urgence

La planification de mesures d'urgence est un élément essentiel du pacte, qui garantit que les régimes d'asile et d'accueil peuvent continuer à fonctionner correctement et s'adapter rapidement aux changements soudains de la situation migratoire.

Afin de soutenir les États membres lors de la préparation de leurs plans d'urgence, comme l'exige la directive relative aux conditions d'accueil, l'AUEA a élaboré, en novembre 2024, le modèle que les États membres doivent utiliser. Elle a également publié un manuel d'exemples

et de bonnes pratiques et organisé une série de webinaires de formation. En mars 2025, le réseau européen des migrations (REM) a organisé un atelier de renforcement des capacités sur la modélisation de scénarios et la planification de mesures d'urgence pour les États membres. Plus généralement, afin d'intensifier les échanges techniques sur différents aspects de la planification d'urgence en matière de migration, la Commission a réactivé un sous-groupe consacré à la planification d'urgence dans le cadre du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration.

Le délai légal pour la présentation des plans d'urgence nationaux à l'AUEA était fixé au 12 avril 2025. À ce jour, 22 États membres ont adopté et notifié leurs plans d'urgence[46].

Principaux défis et prochaines étapes

Les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient notifier dans les plus brefs délais leurs plans d'urgence à l'AUEA.

La plupart des plans notifiés à l'AUEA comprennent les éléments essentiels du modèle, mais avec des niveaux d'exhaustivité différents. Les États membres sont invités à veiller à ce que des mesures concrètes soient présentées pour tous les éléments du modèle (par exemple, l'asile, l'accueil et les mineurs non accompagnés), sur la base de scénarios et d'indicateurs bien définis, ainsi que de mesures de préparation.

Tous les États membres doivent également maintenir les plans adaptés à leur finalité, les mettre à jour, les réviser et les tester dans la mesure du possible. Il importe également d'assurer la cohérence avec d'autres plans d'urgence pertinents en matière de migration (par exemple, aux frontières ou en matière de retour). En outre, il convient de prendre des mesures pratiques de préparation (par exemple, la préparation de la logistique et de la passation de marchés, la constitution de stocks, la formation ou la capacité d'accueil tampon) afin de garantir que les capacités peuvent être mobilisées de manière souple et efficace. La Commission fournira des informations sur le niveau de préparation dans l'Union et dans les États membres dans le rapport annuel d'octobre, sur la base des contributions émanant des agences de l'UE, en particulier Frontex et l'AUEA. À partir de 2026, la planification d'urgence en matière d'accueil et d'asile sera évaluée dans le cadre du programme pluriannuel de suivi de l'AUEA.

3.10 Élément constitutif 9 – De nouvelles mesures de protection pour les demandeurs d'une protection internationale et les personnes vulnérables et un contrôle accru du respect des droits fondamentaux

Le pacte établit un équilibre important non seulement entre solidarité et responsabilité, mais également entre les obligations et les droits des personnes en quête de protection dans l'UE. Il introduit de nouveaux éléments liés au contrôle indépendant du respect des droits fondamentaux lors du filtrage et des procédures d'asile à la frontière, des garanties procédurales et des mesures de protection renforcées, telles que des conseils et des informations juridiques gratuits, et comprend des dispositions claires et renforcées pour les personnes vulnérables ou ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, notamment les enfants, y compris les mineurs non accompagnés. Bien que certaines lacunes subsistent, les plans nationaux de mise en œuvre des États membres reflètent généralement l'équilibre global entre les droits et les obligations et intègrent ces nouveaux éléments. Il est important que cela continue d'être le cas tout au long du processus de pleine mise en œuvre, dans la législation et pendant la mise en œuvre opérationnelle et l'allocation des ressources.

[46] 26 États membres sont tenus de soumettre des plans d'urgence nationaux à l'AUEA. La Tchéquie, la Pologne et les Pays-Bas ont informé l'AUEA de retards. La Hongrie n'a fourni aucune information.

À l'appui de la mise en œuvre par les États membres, des précisions et des orientations sur les dispositions juridiques pertinentes ont été fournies lors des réunions de comités d'experts. En septembre 2024, la Commission a organisé avec les États membres une réunion consacrée spécialement à la mise en œuvre des dispositions et des garanties spécifiques concernant les enfants, y compris les mineurs non accompagnés, dans tous les nouveaux instruments législatifs.

Comme l'exige le règlement sur le filtrage[47], l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié des lignes directrices sur le mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux à l'intention des États membres en septembre 2024[48]. Ces lignes directrices mettent l'accent sur les différents éléments du mécanisme en contribuant à prévenir les violations des droits, à protéger les victimes et à soutenir les enquêtes menées par les autorités publiques et portant sur des allégations de faits répréhensibles.

L'AUEA élabore actuellement le matériel d'information pertinent, et le guide pratique relatif à des actions d'information dans le cadre de la procédure d'asile sera achevé en 2026. En ce qui concerne la vulnérabilité, l'AUEA a publié des guides pratiques pertinents concernant l'évaluation de la santé mentale des personnes demandant une protection internationale, des demandeurs de diverses orientations sexuelles, identités de genre, expressions de genre et caractéristiques sexuelles[49]. Cette année encore, l'AUEA devrait publier une mise à jour du guide pratique de 2019 sur l'intérêt supérieur de l'enfant pour les procédures d'asile, l'outil d'évaluation de l'intérêt supérieur et un ensemble d'informations adaptées aux enfants sur les procédures d'asile et les garanties spécifiques mises à la disposition des enfants. L'AUEA procède également à la révision de divers modules de formation relatifs aux demandeurs vulnérables, tels que le module sur les enfants dans le processus d'asile, le module sur les victimes de violences fondées sur le genre et le module sur l'accueil des personnes vulnérables. Les travaux de révision des orientations de l'AUEA sur la vulnérabilité en matière d'asile et d'accueil sont en cours et devraient être achevés avant la mi-2026. L'AUEA publiera et mettra à jour encore cette année les orientations de 2018 sur l'évaluation de l'âge.

La plupart des États membres prévoient la mise en place d'un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux dans leurs plans nationaux de mise en œuvre, et certains sont déjà en contact avec les organismes nationaux existants et les fournisseurs

---

47 Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/fra).

48 Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms (Contrôle du respect des droits fondamentaux lors du filtrage et de la procédure d'asile à la frontière – Guide sur les mécanismes nationaux indépendants) https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

49 Practical guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics – Cross-cutting elements (Guide pratique sur les demandeurs de diverses orientations sexuelles, identités de genre, expressions de genre et caractéristiques sexuelles – Éléments transversaux): https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part I (Santé mentale et bien-être des personnes demandant une protection internationale – Partie I): https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part II (Santé mentale et bien-être des personnes demandant une protection internationale) – Partie II): https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

potentiels[50]. De même, la plupart des États membres disposent déjà de conseils juridiques gratuits au cours de la phase administrative ou les ont intégrés dans leurs plans[51].

Les États membres préparent également des adaptations de l'évaluation et un soutien spécifique aux personnes présentant des vulnérabilités ou des besoins procéduraux particuliers. Il peut s'agir notamment de réviser les manuels de procédures opérationnelles standard ou de créer activement de nouveaux partenariats pour des tâches connexes, comme cela est prévu par exemple en Irlande, ainsi que d'augmenter les effectifs. Plusieurs États membres prévoient également la création d'espaces d'accueil plus appropriés pour les personnes vulnérables, y compris les familles[52].

Un certain nombre d'États membres ont pris des mesures pour préparer la mise en œuvre du nouveau processus pluridisciplinaire d'évaluation de l'âge et ont mis en place les réformes nécessaires de leur système pour affecter des tuteurs ou des représentants légaux aux mineurs non accompagnés conformément aux nouvelles exigences. Dans certains États membres, cela implique de réexaminer les procédures de désignation des représentants des mineurs non accompagnés, tandis que d'autres élaborent ou renforcent actuellement des procédures et des orientations pour l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant et le suivi y afférent.

Principaux défis et prochaines étapes

Un défi général pour l'ensemble de cet élément constitutif réside dans la nécessité de se coordonner avec différents partenaires et entités, que ce soit en matière d'aide juridictionnelle, d'éducation, de protection sociale ou de santé, afin de mettre en place les modalités opérationnelles requises. Plusieurs États membres ont également signalé des difficultés liées aux réformes concernant les mineurs[53] et aux exigences relatives à l'évaluation de la vulnérabilité et au soutien qui en découle. D'autres États membres sont toujours confrontés à une pénurie de places d'accueil appropriées pour les personnes ayant des besoins particuliers, y compris les enfants, ou une pénurie de places d'accueil en général[54].

Au cours des prochains mois, les États membres devraient veiller à ce que les entités nationales chargées du contrôle du respect des droits fondamentaux soient définies et désignées, à ce que leur indépendance soit garantie et à ce que les modalités de coopération pertinentes soient mises en place[55]. Les États membres devraient également garantir des ressources suffisantes pour le mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux et des conseils juridiques gratuits garantissant, par le recrutement et la formation, les capacités nécessaires et la mise en place d'un mécanisme de contrôle de la qualité si ces services sont externalisés. Les États membres devraient également garantir un nombre suffisant de représentants bien formés pour les mineurs non accompagnés, conformément au règlement sur les procédures d'asile. Dans de nombreux cas, cela peut nécessiter de s'adresser aux autres autorités et ministères nationaux compétents. Les États membres dans lesquels des plans

---

50 Quelque 23 États membres fournissent des informations pertinentes dans leurs plans nationaux de mise en œuvre, bien que certains d'entre eux manquent de précisions. Des problèmes ont déjà été signalés, notamment pour la Bulgarie, l'Italie et Malte. L'Autriche et la Grèce n'y font aucune référence.

51 Certains États membres ont déjà mis en place des conseils juridiques gratuits: l'Allemagne, la Belgique, la Croatie, la France et le Portugal, même si des adaptations sont nécessaires. Quelque 18 États membres prévoient de les intégrer dans leurs plans nationaux de mise en œuvre. Ils ne sont pas encore en place en Grèce, en Hongrie et en Pologne.

52 Notamment Chypre, la Lettonie, Malte et la Slovénie.

53 Par exemple, en ce qui concerne le processus de désignation de représentants pour les mineurs non accompagnés et la garantie d'un nombre suffisant de tuteurs légaux: l'Estonie, la France, la Lettonie, la Lituanie.

54 Par exemple, la Belgique, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et Chypre.

55 Voir également: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

doivent encore être établis ou confirmés doivent le faire d'urgence afin d'éviter de nouveaux retards dans la mise en œuvre opérationnelle[56].

3.11 Élément constitutif 10 – Intégration et voies légales d'accès à la protection

Des politiques efficaces d'intégration et d'inclusion sont importantes pour une politique de migration et d'asile bien gérée, contribuant ainsi à garantir la cohésion sociale. De cette manière, les migrants peuvent se soutenir eux-mêmes et contribuer à la société et à l'économie, ainsi qu'à la compétitivité de l'UE.

Plusieurs États membres ont répondu à la nécessité d'investir davantage ou de poursuivre leurs efforts pour soutenir l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans leurs plans nationaux de mise en œuvre. Il s'agit notamment de mettre au point des mesures d'intégration précoce et un processus plus efficace de reconnaissance des qualifications et de validation des compétences. L'accès effectif au logement reste un problème épineux[57].

L'UE soutient les États membres dans leurs efforts d'intégration par des financements ainsi qu'en élaborant des orientations et en encourageant des partenariats à plusieurs niveaux associant les migrants, les communautés d'accueil, les partenaires sociaux et économiques, la société civile et le secteur privé[58].

En novembre 2020, la Commission a adopté un plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027[59], qui constitue l'une des premières mesures prises lors de la présentation du pacte. Parallèlement à la présente communication, la Commission présente un document de travail de ses services qui passe en revue la mise en œuvre du plan d'action à mi-parcours et recense les bonnes pratiques, les défis qui subsistent et les domaines dans lesquels des travaux supplémentaires restent nécessaires. Le réexamen fournit également des informations et des outils sur l'intégration des personnes ayant besoin d'une protection en vue d'aider les États membres à mettre en œuvre le règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile[60] et la directive relative aux conditions d'accueil, y compris des mesures d'intégration précoce des demandeurs et des bénéficiaires d'une protection internationale.

En ce qui concerne les voies légales d'accès à la protection, les travaux sur la mise en œuvre du règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire[61] progressent. Conformément au caractère volontaire de l'instrument, les États membres ont évalué la nécessité de modifier les programmes et les flux de travail existants afin de s'aligner sur les nouveautés introduites par le règlement. La Commission a convoqué

---

[56] Par exemple, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce, la Pologne et la Hongrie.

[57] Il s'agissait également d'un sujet clé pour les délibérations lors de la dernière réunion semestrielle du réseau de points de contact de l'AUEA sur l'accueil (mai 2025).

[58] Citons à titre d'exemple le réseau européen pour l'intégration, qui réunit des représentants des pouvoirs publics nationaux chargés de l'intégration des migrants dans les 27 États membres, ainsi que l'Islande et la Norvège; le groupe d'experts sur les avis des migrants; le partenariat du Comité des régions sur l'intégration des migrants; le partenariat du programme urbain pour l'inclusion, qui rassemble des partenaires de différents niveaux de gouvernance.

[59] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027, COM(2020) 758 final, EUR-Lex – 52020DC0758 – FR – EUR-Lex.

[60] Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L, 2024/1347, 22.5.2024, Règlement – UE – 2024/1347 – FR – EUR-Lex).

[61] Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JO L, 2024/1350, 22.5.2024 Règlement – UE – 2024/1350 – FR – EUR-Lex.

trois réunions du groupe d'experts sur la réinstallation afin de procéder à un échange de vues sur des dispositions spécifiques du règlement et leur mise en œuvre. Les réunions du réseau de l'AUEA sur la réinstallation et l'admission humanitaire de l'AUEA ont donné lieu à des échanges sur le soutien opérationnel dont les États membres peuvent avoir besoin lorsqu'ils mettent en œuvre leurs programmes conformément aux nouvelles règles. Afin de préparer le premier plan de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire, la Commission a convoqué deux réunions du haut-comité pour la réinstallation et l'admission humanitaire, au cours desquelles les participants ont débattu des priorités.

Principaux défis et prochaines étapes

L'examen à mi-parcours du plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion montre que les résultats en matière d'intégration des migrants se sont globalement améliorés depuis 2021. Dans le même temps, des défis subsistent dans les quatre principaux domaines d'intervention: l'éducation, l'emploi, la santé et le logement[62]. Il reste nécessaire de maintenir des interventions ciblées en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale, en particulier les femmes, les enfants et les personnes ayant des besoins spécifiques. L'examen à mi-parcours souligne également l'importance d'une approche plus intégrée et d'une coordination plus étroite entre les différents niveaux de gouvernance des États membres, notamment en ce qui concerne la planification et le soutien financiers. Enfin, l'examen à mi-parcours reconnaît également les difficultés rencontrées par les États membres pour trouver un juste équilibre entre l'intégration des migrants et le bien-être de leur propre population. À l'avenir, la Commission tiendra compte des enseignements tirés de l'examen à mi-parcours du plan d'action.

Plus généralement, dans des marchés du logement déjà tendus, le manque d'accès au logement pour les bénéficiaires a des conséquences sur la capacité d'accueil, car il rend plus difficile la libération de places d'accueil. En outre, la simplification et le raccourcissement des délais en matière de délivrance des titres de séjour et des autres documents nécessaires aux bénéficiaires constituent également un objectif pour quelques États membres.

La réinstallation et l'admission humanitaire constituent une contribution importante à une approche durable et globale de la gestion des migrations. Sur la base des indications du haut-comité et des contributions préliminaires présentées par les États membres, la Commission présentera, d'ici l'automne, sa proposition de plan de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire. Le plan de l'Union vise à servir d'outil stratégique pour intégrer davantage les efforts déployés par l'Union en matière de réinstallation et d'admission humanitaire dans le cadre de partenariats globaux et de dialogues avec les principaux pays tiers. À la suite de la proposition de la Commission, le Conseil et les États membres achèveront le plan de l'Union et s'emploieront à son adoption par le Conseil avant la fin de 2025, en vue d'une mise en œuvre en temps utile en 2026-2027.

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

À mi-parcours de la période de transition, d'importants progrès ont été accomplis tant au niveau de l'Union qu'au niveau national. Toutefois, un rythme constant doit être maintenu et, dans plusieurs cas, accéléré afin de relever les défis qui subsistent dans tous les éléments constitutifs.

[62] Pour de plus amples informations, voir le document de travail des services de la Commission sur l'examen à mi-parcours du plan d'action de la Commission en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027 qui accompagne la présente communication.

Le maintien de cette dynamique positive et la poursuite de la coopération garantiront un processus rationalisé et coordonné, tout en permettant un suivi efficace des interdépendances critiques entre les différents axes de travail. Le suivi de la mise en œuvre nécessitera un échange continu d'informations, la promotion de l'apprentissage mutuel et le partage des bonnes pratiques. Pour faciliter ce processus, la Commission encouragera un échange d'informations plus structuré et plus transparent et apportera un soutien ciblé aux États membres confrontés à des difficultés. Parallèlement, il sera prêté attention à la simplification des processus et à l'atténuation des charges administratives dans la mesure du possible, afin de veiller à ce que les efforts restent ciblés, efficaces et axés sur les résultats. La Commission poursuivra également sa coopération avec les États membres sur une base bilatérale afin d'apporter un soutien sur mesure à la mise en œuvre du pacte.

Compte tenu du premier cycle annuel de solidarité, qui débute en octobre 2025, il est d'autant plus important de relever les défis existants, de veiller à l'absence de lacunes notables dans l'application des règles actuelles, y compris dans le système de Dublin et en matière d'accueil, et de faire en sorte que des progrès constants soient réalisés dans la mise en œuvre du pacte. Une bonne préparation sous-tend les obligations découlant du pacte, en servant également de situation de référence permettant de considérer les États membres comme soumis à une pression migratoire ou comme confrontés à une situation migratoire importante ou à une crise, ainsi que l'accès à la réserve de solidarité.

L'adoption, d'ici décembre 2025, d'une stratégie européenne quinquennale de gestion de l'asile et de la migration constituera un objectif important. Cette stratégie s'appuiera sur les stratégies nationales que les États membres doivent adopter et transmettre à la Commission au plus tard le 12 juin 2025, portant sur les dimensions intérieure et extérieure de la migration dans le cadre d'une approche globale et intégrée.

Afin de compléter et de soutenir la mise en œuvre durable du pacte, la Commission poursuivra ses travaux sur la dimension extérieure de la politique migratoire, notamment sur les partenariats globaux avec les pays tiers, dans l'esprit de l'Équipe Europe et selon une approche axée sur l'ensemble de la route. L'accent sera mis, entre autres, sur la réduction des arrivées irrégulières dans l'UE, sur la lutte contre le trafic de migrants et sur l'amélioration de l'efficacité de nos efforts en matière de retour.

La réussite de ce système dépendra de l'engagement et de l'état de préparation de tous les États membres dans tous les éléments constitutifs, étant donné que les actions menées dans un seul domaine peuvent avoir des implications plus larges pour tous. La Commission et les agences de l'UE continueront de soutenir les États membres dans leurs efforts et comptent sur leur mobilisation constructive et durable. Dans le même temps, rappelant que tout cadre juridique ne peut être efficace que s'il est correctement mis en œuvre, la Commission suivra attentivement les progrès accomplis et se tient prête à utiliser les procédures appropriées, conformément aux traités, pour en garantir le respect. Cela souligne la responsabilité politique partagée de tous de s'engager pleinement en faveur des objectifs du pacte.

La Commission présentera le prochain état des lieux de la mise en œuvre du pacte au Parlement européen et au Conseil dans le cadre du rapport annuel sur la migration et l'asile en octobre.