

La nouvelle approche sur les migrations cherche l'équilibre entre solidarité et responsabilité, se penche sur la sécurité et le contrôle des frontières, sans s'attaquer aux causes de l'immigration irrégulière.

Xavier Aragall Flaqué, responsable du programme Euromed Survey et de migrations. IEMed.

UN CADRE EUROPÉEN POUR LA GESTION DES MIGRATIONS EN MÉDITERRANÉE ?

Après de nombreuses années de négociations, les États membres de l'Union européenne (UE) sont sur le point de parvenir à un accord sur les principaux éléments qui façonneront le système européen de migration et d'asile basé sur le Nouveau pacte sur la migration et l'asile 2020. Fortement déterminé par la dynamique migratoire en Méditerranée, l'accord devrait permettre la mise en place d'une procédure de répartition des personnes arrivant dans l'UE entre les États membres. De plus, il prévoit la création d'une procédure accélérée pour répondre aux demandes d'asile, ce qui implique un processus d'approbation rapide, mais aussi un processus rapide de retour pour ceux qui se voient refuser le droit de résider dans l'UE.

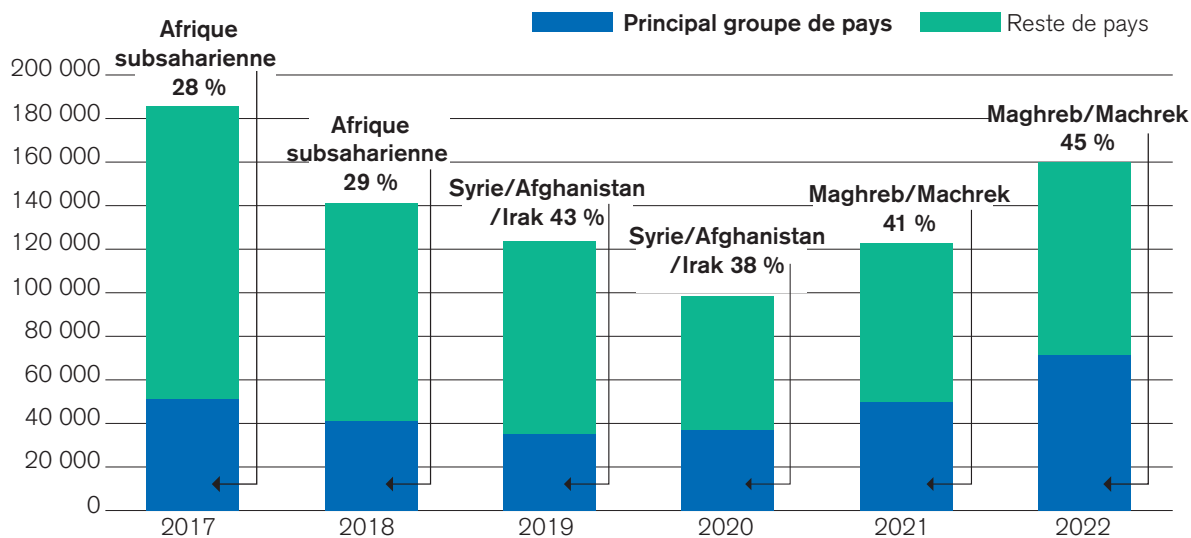
Pour comprendre ce principe d'accord, il faut garder à l'esprit que l'agenda européen en matière de migration a été caractérisé par une tension constante entre deux approches : l'une axée sur le contrôle des frontières, et l'autre plus orientée vers une gestion partagée avec les pays d'origine ou de transit où un canal de migration régulière était envisagé, ainsi qu'un aspect de coopération pour influencer les facteurs qui poussent les gens à émigrer. La crise économique de la fin de la première décennie du siècle et la crise des réfugiés qui s'en est suivie en 2015 allaient définitivement modifier cet équilibre en faveur du contrôle des frontières et de l'endiguement des flux, et un nouvel équilibre allait être introduit, cette fois entre solidarité et responsabilité lorsqu'il s'agissait de répondre à l'arrivée d'immigrants ou de demandeurs d'asile, qui se produisait principalement par la Méditerranée.

Ce débat a eu et continue d'avoir différents éléments qui, de manière sous-jacente, conditionnent l'agenda migratoire et, par conséquent, la négociation entre les États lorsqu'il s'agit d'établir une réglementation de la migration dans la sphère de l'UE, et la conditionnent aussi bien aujourd'hui qu'à l'avenir. Ces éléments ne sont pas seulement liés à l'agenda interne, mais aussi à la nécessité de développer un agenda externe pour coopérer avec les pays d'origine et de transit de ces mouvements humains.

Dans la région euroméditerranéenne, la situation dans le voisinage sud est un élément clé pour comprendre les dynamiques migratoires actuelles et à moyen et long terme. Les conflits de guerre, l'instabilité politique et économique, ainsi que l'impact du changement climatique, notamment ses effets à long terme liés à la raréfaction des ressources en eau ou à l'élévation du niveau des mers, sont des éléments qui modifient quantitativement et qualitativement ces dynamiques. Comme le montrent les données, les principaux groupes de pays d'origine varient d'une année à l'autre, ce qui peut être révélateur de la situation dans les pays d'origine ou de transit.

Par conséquent, en Méditerranée, les mouvements humains se chevauchent, puisque les migrations économiques se mêlent aux flux de demandeurs d'asile, qui doivent nécessairement être gérés de manière différenciée. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en 2022, 78 % des entrées dans l'UE se sont faites par voie maritime. Parmi les personnes arrivées par cette voie, 36 % étaient originaires de Syrie, d'Afghanistan et du Bangladesh, tandis que 45 %

NOMBRE D'ARRIVÉES PAR MER DANS L'UE (MER MÉDITERRANÉE)



Source : Élaboration propre sur la base des données de la matrice de suivi des déplacements (DTM) de l'OIM.

étaient originaires des pays du Maghreb et du Machrek ; environ 10 % étaient originaires de pays d'Afrique subsaharienne et 10 % n'avaient pas de nationalité. Le HCR signale également qu'en 2022, 20 % des personnes arrivant par la mer étaient des mineurs. Les origines et les causes de ces mouvements humains sont donc différentes, de même que l'accueil et le traitement des permis de séjour régulier dans l'UE. Établir une réglementation sévère sans différencier clairement ces profils reviendra probablement à ne pas garantir l'accès à une procédure d'asile équitable.

L'AGENDA EUROPÉEN EN MATIÈRE DE MIGRATION

En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de mesures concrètes, trois éléments clés ressortent de l'agenda politique : la gestion des frontières, le trafic illicite de personnes (*smuggling*) et l'attraction de la main-d'œuvre qualifiée. La gestion des frontières a une incidence directe sur la dimension extérieure des politiques de l'UE et devrait comprendre des mesures liées au retour et à la réadmission, à la promotion des retours volontaires, ainsi qu'à la réintégration des rapatriés dans leur pays d'origine. Le retour et la réadmission dans des pays tiers des personnes qui ne peuvent pas accéder régulièrement à l'UE est l'une des demandes du groupe de pays Med5 (Espagne, Italie, Grèce, Chypre et Malte), c'est-à-dire les pays qui accueillent chaque année la quasi-totalité des arrivées sur le territoire de l'UE par voie maritime. Un retour qui n'est pas ordonné, coordonné et convenu avec les pays tiers est préjudiciable aux personnes concernées, car la situation de détresse et les risques du retour forcé sont exacerbés.

Également liés à l'agenda extérieur, le trafic illicite de personnes (*smuggling*) et la traite d'êtres humains

Une réglementation qui ne fait pas de distinction entre les profils des migrants et des procédures d'accueil et de traitement des permis de séjour régulier dans l'UE, pourrait ne pas garantir une procédure d'asile équitable

(*trafficking*) sont des éléments essentiels pour comprendre les mécanismes qui sous-tendent les bateaux qui partent des rives sud de la Méditerranée en direction de l'UE, et dont beaucoup doivent être secourus en haute mer. La lutte contre le *smuggling* requiert la coopération avec les pays tiers et la coordination avec des organisations internationales afin de créer des mécanismes permettant de faire face à la complexité de ces réseaux et d'endiguer ce « secteur » dont la demande est potentiellement inépuisable. Pour comprendre cette complexité, le rapport *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean*, publié par l'OIM en 2020, qui analyse le trafic illicite dans le couloir central de la Méditerranée, indique que, le long de cet itinéraire, les trafiquants ont des profils et des motivations différents, et peuvent avoir une incidence sur les économies locales, et que « si certains commettent des abus punissables, tous ne sont pas signalés comme les commettant ». Par conséquent, la lutte contre ces réseaux doit tenir compte du fait que les sanctions pénales doivent être proportionnelles aux abus commis à l'encontre des migrants. Il indique également que le fait

Le nouveau mécanisme de solidarité flexible, lié à l'implication des États membres dans l'accueil des immigrants et des réfugiés arrivant dans l'UE, est particulièrement important dans le pacte

d'agir sur les réseaux de trafic sans offrir de voies alternatives régulières a un impact relatif, car les réseaux se réorganisent (puisque la demande reste inchangée) et entraîne souvent une augmentation du prix, du danger et de la détresse pour les personnes.

Un autre élément clé de l'agenda migratoire est la nécessité d'attirer une main-d'œuvre qualifiée. Cela ouvre la voie à un canal de migrations organisées et d'accès régularisé afin que l'UE soit en mesure de maximiser son potentiel d'attraction de la main-d'œuvre immigrée et de répondre à la demande croissante sur les marchés du travail, qui varie en fonction des secteurs économiques et des pays. Le Nouveau pacte sur l'immigration et l'asile prévoit un certain nombre de mesures pour répondre à ce besoin. Par exemple, la finalisation des négociations sur la directive *Blue Card*, qui régleme les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, ainsi qu'un permis de séjour qui serait étendu à l'ensemble de l'UE. Les dits *Talent Partnerships* aussi, qui prévoient la conclusion d'accords stratégiques avec des pays tiers afin d'adapter les besoins en main-d'œuvre de l'UE aux caractéristiques du marché du travail du pays partenaire. La mise en place d'une réglementation solide et efficace permettant d'offrir une alternative à l'immigration irrégulière est complexe et nécessite des équilibres diplomatiques difficiles, mais il s'agit néanmoins d'une étape nécessaire pour réduire la pression migratoire en Méditerranée.

Enfin, un élément de plus en plus important est l'attitude à l'égard de l'immigration, qui conjugue les perceptions et les récits sur l'immigration. Sachant que les États membres élaborent leurs propres politiques migratoires, cette attitude conditionne leur position lors des négociations sur la réglementation des migrations au sein de l'UE. L'étude *Impact of public attitudes to migration on the political environment in the Euro-Mediterranean region: First chapter: Europe*, publiée par le projet Euromed Migration en 2021, indique comment l'importance et la signification accordées à un élément ou à une question de l'agenda politique (dans ce cas, la problématisation de l'immigration) ont un impact sur les résultats électoraux. Ainsi, dans les cycles électoraux de pays comme la France, l'Allemagne et, récemment, l'Italie, l'attitude à l'égard de l'immigration s'est traduite par une augmentation du soutien aux partis ayant un discours anti-immigration, ainsi que par un durcissement des propositions des partis modérés et, par conséquent,

des gouvernements élus. Ce facteur sera très important lorsqu'il s'agira de négocier et d'approuver un accord européen sur la gestion des migrations.

LE CHEMIN VERS L'ADOPTION DU NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

Dans les différentes initiatives européennes depuis 1999 (Conseil européen de Tampere) jusqu'en 2011 avec l'Approche globale de la question des migrations, il y avait un certain équilibre entre la perspective sécuritaire et la gestion partagée mentionnée ci-dessus. Cependant, à partir de 2012, sous l'effet de la crise économique et, plus tard, de la crise des réfugiés de 2015, les États membres de l'UE ont vu leurs points de vue sur la manière de gérer les migrations diverger de plus en plus, dans un processus où l'orientation sécuritaire et l'endiguement gagnaient en importance. Dans ce contexte, l'Agenda européen en matière de migration a apporté une réponse pour renforcer les frontières, tout en cherchant à établir les priorités des politiques de migration et d'asile pour les années à venir. Le suivi inégal par les États membres a mis sur la table la nécessité d'élaborer un agenda commun et des actions concertées. C'est ainsi qu'est né le Nouveau pacte sur la migration et l'asile en 2020 qui, une fois de plus, reproduit la nécessité de maintenir un équilibre entre l'aspect sécuritaire et la gestion partagée avec les pays tiers, auquel s'ajoute un nouvel équilibre, cette fois-ci entre solidarité et responsabilité dans la gestion de l'arrivée des ressortissants de pays tiers.

Le nouveau pacte s'inscrit dans l'une des six grandes priorités d'action de la Commission européenne pour la période 2019-2024, plus précisément dans l'axe « Promotion de notre mode de vie européen ». Il propose un nouveau système européen de gestion des migrations, un partage de la relocalisation des demandeurs d'asile, une avancée dans le système de retour de l'immigration irrégulière et un soutien aux pays tiers pour qu'ils puissent gérer et freiner les flux migratoires vers l'Europe. Le nouveau mécanisme de solidarité flexible, l'un des éléments les plus délicats et difficiles à négocier, lié à l'implication des États membres dans l'accueil des immigrants et des réfugiés arrivant dans l'UE, est particulièrement important dans le pacte.

En septembre 2022, le Parlement européen et les cinq présidences tournantes du Conseil européen ont convenu d'établir une feuille de route pour travailler conjointement, en s'engageant à réformer les normes européennes en matière d'immigration et d'asile avant les élections européennes de 2024. Malgré cet accord, les négociations sont lentes. Dans le même temps, les situations d'urgence en Méditerranée liées à des arrivées soudaines de personnes se suivent les unes les autres. Les pays en première ligne de ces flux migratoires (Italie, Grèce, Malte et Chypre) avaient déjà fait pression pour que l'UE coordonne les efforts, à la fois pour accueillir correctement les demandeurs d'asile (traitement de leurs demandes d'asile et relocalisation solidaire dans d'autres États membres) et pour gérer les migrants irréguliers qui n'ont pas accès à un séjour régulier dans l'UE (retour dans le pays d'origine ou de transit). Depuis octobre 2022, le nouveau gouverne-



Débarquement du navire Geo Barents avec 75 migrants à bord, dont 41 mineurs. Naples, avril 2023. SALVATORE LAPORTA/KONTROLAB/LIGHTROCKET VIA GETTY IMAGES

ment italien de Giorgia Meloni a mis en place des mesures restrictives, suscitant une controverse avec les autres États membres sur la responsabilité de l'accueil des personnes secourues en Méditerranée.

Dans ce contexte, le Conseil extraordinaire Justice et affaires intérieures qui s'est tenu à la fin de l'année 2022 a abordé la question de la migration. La Commission européenne y a présenté le plan d'action pour la Méditerranée centrale, qui propose un ensemble de mesures visant à réduire la migration irrégulière, à répondre aux défis posés par la recherche et le sauvetage maritimes et, une fois de plus, à influencer l'équilibre entre solidarité et responsabilité entre les États membres lorsqu'il s'agit de gérer ces flux migratoires. Six mois plus tard, le plan d'action sur les routes de la Méditerranée occidentale et de l'Atlantique a également été approuvé, avec des mesures similaires pour le corridor occidental.

En mai 2023, le Parlement européen a adopté un premier paquet législatif à partir duquel, comme convenu avec les présidences tournantes du Conseil, les députés ouvriront des discussions sur la forme finale des textes législatifs avec le Conseil européen. Une nouvelle étape a été franchie début juin lorsque le Conseil Justice et affaires intérieures est parvenu à un accord sur « la position de négociation sur le règlement relatif aux procédures d'asile et le règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations ». Cette position constituera la

base des négociations de la présidence du Conseil avec le Parlement européen, mais il convient de noter que la Hongrie et la Pologne ont voté contre, tandis que la Bulgarie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie se sont abstenues. Dans cet accord, l'on remarque les mesures de gestion des migrations et des demandeurs d'asile, y compris un mécanisme de solidarité pour aider les pays soumis à la pression migratoire et des mesures spécifiques pour les situations de crise, c'est-à-dire les arrivées soudaines de ressortissants de pays tiers impliquant une situation de crise dans un État membre particulier, permettant la relocalisation forcée et des exceptions dans les processus de sélection des demandeurs d'asile.

Cette dernière étape pourrait marquer le début d'une réglementation commune et l'abandon des instruments déclaratifs tels que les plans d'action, souvent mis en œuvre en réaction à des situations de crise, pour commencer à répondre aux problèmes structurels de l'UE dans le domaine de l'asile et des migrations. La base de l'accord recherche un équilibre entre solidarité et responsabilité, tandis qu'en termes d'équilibre entre le contrôle des frontières et la gestion partagée avec les pays d'origine, elle penche vers la sécurité et le contrôle. Bien qu'il tente d'organiser et de répondre à la situation aux frontières, il ne met pas sérieusement en œuvre des mesures ayant un impact sur les causes qui poussent les gens à migrer par des moyens irréguliers, comme une politique restrictive sur les visas d'entrée dans l'UE, ou le manque de moyens légaux et sûrs pour atteindre l'UE. Sa mise en œuvre ne se réalisera pas sans difficultés ni pressions politiques de la part des États membres, mais ne pas s'y attaquer pourrait conduire à la prolongation d'une situation insoutenable sur les rives de la Méditerranée./