

## **Pacte – Asile et migration (PAM) - texte, contexte et état d’esprit**

Dr Bénédicte Halba, présidente de l’IRIV ([www.iriv.net](http://www.iriv.net)), novembre 2024

*Bénédicte Halba dirige un Institut de recherche (iriv) qui intervient sur le thème de la migration depuis 2003, elle a animé un club à la Cité des Métiers pour un public migrant (2012-2022) et publié un weblog dédié à la migration (2024)- <https://actions-migration.blogspot.com/>.*

Le Pacte européen sur l’asile et la migration (PAM) adopté le 14 mai 2024 par le Conseil européen est un bon exemple pour comprendre le processus de décision en Europe et la pédagogie appliquée par les Institutions européennes sur un thème sensible qui divise les Etats membres. La chronologie est étroitement liée à l’actualité nationale, européenne et internationale. Le PAM était prêt avant les élections européennes de juin 2024, avec la menace réelle des partis extrémistes anti-migration, très forts pour les stratégies de désinformation et les informations anxiogènes.

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a évoqué un nouveau Pacte sur l’asile et la migration. Sur cette base, le Conseil a arrêté sa position par cinq actes législatifs respectivement en juin 2022, juin 2023 et octobre 2023. Il a ensuite négocié avec le Parlement européen pour parvenir à un accord sur une position commune. La présidence espagnole a présenté le 5 décembre 2023 un rapport sur l’état des travaux concernant un nouveau PAM. Un accord est conclu le 20 décembre entre le Conseil et le Parlement européen sur la nécessaire réforme du système d’asile et de migration, dont les failles ont été dénoncées par les pays les plus concernés (géographiquement) par l’arrivée des exilés. Les représentants des Etats membres donnent leur feu vert pour un accord avec le Parlement européen le 8 février 2024.

L’opération est lancée avec la force de frappe et l’expertise réglementaire dont la Commission européenne et le Parlement sont familiers. En trois mois, le Parlement européen adopte le nouveau PAM, le 10 avril 2024. Les textes ont été débattus et précisés en janvier et février. Dans la foulée, un ensemble de 10 textes réglementaires sont publiés. Le premier concerne Eurodac, la base de données permettant de recueillir des données plus précises et complètes sur différentes catégories de migrants, y compris les demandeurs de la protection internationale et les exilés en situation irrégulière dans l’Union européenne. Deux autres règlements concernent le processus d’asile et la procédure de retour à la frontière pour les personnes déboutées du droit d’asile. Un quatrième règlement établit un cadre de réinstallation et d’admission humanitaire pour les demandeurs de la protection internationale. Un cinquième règlement prévoit les situations de crise et les cas de force majeure. Deux règlements concernent le filtrage qui permet aux autorités nationales de renvoyer les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d’asile à une frontière extérieure, avec la procédure pertinente et qui garantit l’équité des contrôles d’identité, de sécurité et de vulnérabilité et l’évaluation sanitaire. Deux autres règlements prévoient une gestion à plus long terme de l’asile et de la migration ainsi que les politiques d’accueil. Un dernier règlement précise les conditions à remplir pour bénéficier du droit d’asile.

Enfin une directive, qui a une force de loi supérieure aux règlements (et doit être transposée dans les droits nationaux), précise les conditions d’accueil.

Les textes sont aussi importants que le contexte pour comprendre les motivations de leurs auteurs et le public auquel ils s’adressent. En septembre 2020, quand un nouveau Pacte est relancé, les pays européens et l’Union européenne sont mobilisés par une pandémie mondiale qui a ébranlé nos certitudes. La solidarité européenne n’a pas sauté aux yeux quand l’Italie a été le pays le plus durement touché en mars 2020, puis les épisodes désastreux des achats de masque pour ses propres ressortissants. La Commission européenne, et sa présidente, ont finalement réagi collectivement pour les vaccins, et pour soutenir les économies. L’honneur était sauf, en Europe, et aux yeux du Monde.

En juin 2022, la guerre en Ukraine a commencé depuis février, avec un exil massif d'Ukrainiens. Une protection temporaire a permis une aide immédiate et collective pour un grand nombre de déplacés arrivés dans l'UE sans espoir de retour à court terme dans leur pays d'origine. La solidarité avec l'Ukraine a été évidente avec la Pologne et l'Allemagne, les deux pays qui ont accueilli le plus grand nombre de réfugiés ukrainiens. En juin 2023, l'Italie, pays fondateur de l'UE, est gouvernée depuis septembre 2022 par un parti postfasciste *Fratelli d'Italia*. Les premières escarmouches commencent en Méditerranée avec des attaques du gouvernement Melloni contre des ONG secourant des exilés en mer, les accusant de jouer le jeu des passeurs. Depuis octobre 2023, la géopolitique internationale est de plus en plus explosive et ne laisse pas espérer de meilleures relations avec les pays du Sud (avec des organisations terroristes soutenues par l'Iran au Moyen Orient, Talibans en Afghanistan, persécutions en Chine et en Inde contre des minorités...).

L'Union européenne est accusée de pratiquer un « deux poids deux mesures » en accueillant et soutenant ses voisins ukrainiens, des Européens, tout en fermant ostensiblement ses portes aux ressortissants de pays tiers (non-membres des pays de l'Union européenne). Les mots importants de ce nouveau Pacte européen de l'Asile et de la Migration (PAM) sont responsabilité et solidarité. Le Conseil européen précise que « les nouvelles règles associent solidarité obligatoire pour soutenir les États membres confrontés à un afflux important de migrants et souplesse en ce qui concerne le type de contributions ». Les États membres ont deux ans pour mettre en pratique la législation adoptée en 2024 avec l'aide de la Commission européenne. L'état d'esprit est essentiel pour anticiper la manière dont les différents gouvernements procéderont.

La Cimade, ONG française qui défend les droits des exilés, a proposé un décryptage très utile pour comprendre le processus législatif européen commencé en 2015. La crise migratoire en Europe (avec la guerre civile en Syrie) est la conséquence de la déstabilisation majeure de la région après les printemps arabes (débutés en 2011 en Tunisie). Selon l'association, le nouveau PAM n'instaure aucun bouleversement du système actuel, et suit la même « approche répressive et sécuritaire au service de l'endiguement et des expulsions, au détriment d'une politique d'accueil qui s'attacherait à garantir et à protéger la dignité et les droits fondamentaux des personnes extra-communautaires ».

Il manque au nouveau Pacte pour l'asile et la migration une approche à long terme de la politique migratoire, plus constructive. Le PAM s'adresse surtout aux opinions publiques nationales, souvent manipulées par des partis extrémistes qui montent en épingle des faits divers où sont impliqués des ressortissants étrangers. Le PAM envoie aussi un message très négatif aux pays du Sud, et conforte l'idée d'une « Europe forteresse ». On ne peut pas empêcher les mobilités, on ne quitte pas de gaité de cœur son pays. On n'a pas le choix quand on naît en Afghanistan, en Iran ou en Syrie, ou dans des pays où les populations sont persécutées par leurs gouvernements.

Accueillir plus dignement les ressortissants des pays tiers, dont l'Union européenne a besoin, dans de très nombreux secteurs d'activités économiques (aide à la personne, bâtiment, restauration, nettoyage...) serait une première étape pour changer d'état d'esprit. Ce serait aussi le meilleur moyen de s'attaquer à la désinformation massive contre l'Union européenne venue à la fois de pays hostiles aux démocraties occidentales que de partis extrémistes et anti-migration en Europe.

Un texte (le PAM), un contexte (la montée des partis extrémistes), mais surtout un état d'esprit (des gouvernements européens de plus en plus sensibles à la thématique migratoire) sont essentiels pour mobiliser la société civile -les Européens ont besoin des Pays du Sud, et réciproquement. Les ONG ont deux années pour proposer un plaidoyer qui soit convaincant pour les opinions publiques.

(1) Conseil européen- <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>

(1) Cimade- <https://www.lacimade.org/publication/decryptage-du-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile/>