

Position de la Commission Interméditerranéenne de la CRPM sur la politique de migration et les défis de la mobilité des personnes en Méditerranée

APPROUVEE PAR LE BUREAU DE LA COMMISSION INTERMEDITERRANÉENNE

(10/12/2014 MARSEILLE - PACA)

Considérations préalables

1. Dans la région euro-méditerranéenne, l'évolution démographique, les disparités économiques entre les pays, les conflits, la situation d'instabilité politique et l'insécurité au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne, justifient la mobilité humaine très forte entre les deux rives de la Méditerranée. En ce qui concerne l'évolution démographique, on peut présumer que la mobilité va augmenter compte tenu des différentes tendances de croissance de leurs populations respectives.

¹	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Afrique du Nord	226.636	243.908	260.002	274.750	288.214	300.494
Asie Occidentale	256.369	280.106	303.227	325.594	347.102	367.488
Europe du Sud	157.461	158.606	159.519	160.329	161.123	161.697

2. Il s'agit surtout d'une mobilité du Sud et de l'Est vers l'Europe, même si plusieurs pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée se retrouvent de plus en plus avec un nouveau statut de pays récepteur de l'immigration, plus seulement d'émetteurs d'émigration. C'est clairement la situation actuelle en Tunisie et au Maroc. Dans le même temps, plusieurs pays d'Afrique et du Moyen-Orient servent d'étape au flux d'immigration asiatique cherchant à atteindre l'Europe.

3. La mobilité humaine entre les pays de la région euro-méditerranéenne se fait de manière régulière ou légale, mais également de façon irrégulière. Dans la mesure où les mouvements sont irréguliers, liés à un conflit ou une persécution, il se produit des tragédies humaines conséquentes, et ce malgré les efforts de prévention déployés par les pays de la région, notamment les Etats Membres européens. L'Europe doit reconnaître sa part de responsabilité historique dans l'origine de certaines guerres actuelles, comme en Libye ou en Syrie. Cette reconnaissance devrait permettre un réalisme et une cohérence plus importants dans la définition de la politique de migration et dans sa gestion. Sans processus de paix en Libye ou en Syrie et sans une réelle politique de paix au Moyen-Orient, les problématiques relatives aux migrations en Méditerranée ne pourront être résolues.

4. La mobilité humaine ne se produit pas seulement de manière irrégulière, problématique ou tragique. Dans la région euro-méditerranéenne, des centaines de milliers de mouvements migratoires se produisent de manière légale. Toute mobilité humaine devrait être considérée comme un droit et une opportunité, non seulement pour les individus et les familles, mais aussi pour les pays de destination. Ainsi il est nécessaire de souligner tout d'abord qu'une migration légale et ordonnée, conformément aux lois des pays d'origine

¹ Projection de population - Source: *Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital* (2014), avec l'équipe de chercheurs de l'*International Institute for Applied Systems Analysis* - Scénario moyen - Les projections prennent en compte l'hypothèse du niveau d'éducation de chaque population - Unités : population en milliers de personnes - Disponible sur: www.wittgensteincentre.org/dataexplorer

et de destination, ne peut avoir que des effets positifs. Ces effets positifs ont été suffisamment mis en évidence par l'UE, l'ONU, l'OCDE ou l'OIM.

5. Sans aucun doute, la plupart des problèmes propres à la mobilité humaine sont autant les immigrés que les demandeurs d'asile, donc lorsque nous faisons référence à la « politique migratoire », nécessairement, nous nous référons aux deux types de situation, sans perdre de vue que ce sont différents domaines juridiques et institutionnels.

6. L'UE développe, en particulier depuis 1999, sa propre politique d'asile et de migration, à travers des normes, des accords internationaux et des instruments juridiques non contraignants. Les deux principes les plus importants sont «une approche globale de la migration», qui intègre les enjeux politiques, humains, et le développement des pays et régions d'origine et de transit; et la « gestion des flux migratoires» dans toutes ses étapes, en étroite collaboration - aussi - avec les pays d'origine et transit².

7. Par conséquent, la coresponsabilité des pays de la région euro-méditerranéenne dans la politique européenne d'immigration est entièrement actée. Cette coresponsabilité a été traduite ainsi au travers des Accords de Mobilité avec le Maroc (2013) et la Tunisie (2014)³ concernant tous les aspects touchant la mobilité humaine au sein de la Politique Européenne de Voisinage⁴. De même, la coresponsabilité a été la base des différents processus de dialogue au niveau mondial, régional et sous-régional^{5 6}.

8. Parmi les objectifs fondamentaux de la CRPM, on souligne sa contribution au développement d'une Europe polycentrique et équilibrée. En ce sens, il est nécessaire et urgent de veiller à ce que la dimension migratoire soit correctement prise en compte au niveau de toutes ses commissions géographiques, comme la dignité humaine et la cohésion sociale devrait être une composante importante dans un souci d'une croissance réelle et durable⁷. Ainsi, dans la déclaration finale de l'Assemblée générale de la Commission Interméditerranéenne de la CRPM à Barcelone en juin 2013, l'importance de la politique de migration et de droit d'asile de l'Union européenne a été soulignée, ainsi que la nécessité de prendre en compte cette politique dans les objectifs de la Commission Interméditerranéenne. En outre, la fin de la déclaration de l'Assemblée générale de Venise de juin 2014 appuie sur l'importance de cette politique et la nécessité de prendre en compte différents aspects de la dimension régionale de la politique migratoire.

La Commission Interméditerranéenne propose de structurer son action dans le cadre de la CRPM, en matière de politique migratoire et défis de la gestion de la mobilité des personnes dans la région méditerranéenne, sur la base des principes et recommandations ci-après :

Principes de la politique migratoire et recommandations

9. Droits : nécessité de prendre en compte la législation existante et l'harmonisation

Toute politique publique migratoire des États de la région euro-méditerranéenne doit s'inspirer de la dignité humaine. Avant de citer les différences au sein des systèmes juridiques de chaque État, il peut être nécessaire, à travers un dialogue régional, d'analyser et définir les différents niveaux de droits, les obligations et les garanties et étudier la possibilité d'une harmonisation. Le dialogue s'inspire des régulations internationales, comme par exemple : la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Convention Internationale sur la Protection des Droits des Travailleurs Migrants et leurs Familles, ou encore la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne.

10. Participation : la base d'une gouvernance démocratique⁸

Il devrait être donné la plus grande importance au principe de participation des étrangers et apatrides dans les pays d'origine, de transit et de destination. Ce principe peut être consacré de différentes manières avant d'arriver au droit de vote : promotion des associations, promotion de la syndicalisation, améliorer la participation dans les emplois de l'administration publique. Une des expressions de citoyenneté la plus élevée de participation est de faciliter le droit de vote actif et passif. Également la responsabilité des pays de destination doit être encouragée afin de favoriser la participation des étrangers dans les processus électoraux de leur pays d'origine organisés à l'étranger, généralement à travers les ambassades et consulats. Le vote des étrangers favoriserait la démocratie dans toute la zone méditerranéenne. Il est probablement plus viable de commencer cette route par les élections municipales, sans renoncer toutefois à atteindre les élections régionales et nationales. La possibilité réelle d'acquérir la citoyenneté pour les étrangers et les apatrides, ainsi que d'autres

² [Accord du Conseil de l'Europe de Tampere \(1999\)-Paragraphe A.I y A.IV](#)

³ Avec la perspective de signer des accords de mobilité avec l'Égypte, la Libye, l'Algérie et le Liban.

⁴ Égypte, Algérie, Israël, Maroc, Jordanie, Libye, Tunisie, Palestine, Syrie.

⁵ Au niveau régional: Processus de Rabat, première réunion ministérielle euro-méditerranéenne de l'immigration (Portugal), Dialogue 5 + 5.

⁶ Arlem-Ecoter : Projet de rapport sur le rôle des collectivités locales et régionales dans la gestion des migrations en Méditerranée. COR-2014-01464-00-00-TCD-TRA (FR/EN/PT) 1/13

⁷ Dans ses trois dimensions (sociale, économique, environnementale)

⁸ A l'exception de ce point 10 sur la « Participation », la Région Veneto approuve le présent document.

moyens de participation sont des supports compatibles avec les engagements de la "Charte pour la gouvernance démocratique dans la région méditerranéenne", adoptée par les représentants des gouvernements locaux et régionaux du Conseil politique de la Commission Méditerranéenne des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en octobre 2013

11. Bilatéralité réelle : gestion proactive des intérêts communs et changement de paradigme

Il est important d'obtenir des résultats tangibles et de diffuser ces résultats, en relations avec les instruments multilatéraux et bilatéraux existants : *Bilateral Agreements on Social Security, Partnerships in European Neighbourhood Policy, Mobility Partnerships* et autres. La Commission Européenne prévient que: «certains des dialogues régionaux justifient l'absence de compromis par manque d'engagement des États membres»⁹. Il est bien connu qu'une des difficultés majeures des pays d'origine de l'immigration, à se conformer à leurs responsabilités dans les accords de migration, est leur perception ou la prise de conscience que l'Europe était surtout intéressée dans le contrôle ou, parfois, attirer les ressources humaines les plus qualifiées des pays d'origine, cependant sans s'intéresser à augmenter le nombre de visas de travail, d'études, etc. Si les membres de l'Union Européenne ne sont pas plus généreux dans leur offre de visas de travail, les partenariats de migration serviront peu. Les intérêts des pays des rives sud et l'est de la Méditerranée doivent être gérés de façon proactive par les autorités européennes. Il devrait travailler de façon proactive pour des résultats plus positifs. Une information de cette nature devrait être diffusée largement et régulièrement. L'augmentation de la mobilité en termes de légalité doit être recherchée. Un changement de paradigme est nécessaire, qui doit être pensé – comme souligné dans les récentes recommandations des projets européens¹⁰ – davantage en termes de "mobilité" qu'en termes de "migration", et leurs conséquences positives possibles pour le développement durable et équilibré de l'Europe et la Méditerranée.

12. Intégration : étendre l'échange et la diffusion de bonnes pratiques à toute la zone euroméd

Les pays européens regroupent un large ensemble de bonnes pratiques dans le domaine de l'intégration sociale des immigrants et des réfugiés, dans de multiples domaines : santé, éducation, formation linguistique, marché du travail, sécurité, participation, logement, religion, lutte contre la discrimination, le racisme et la xénophobie, retour volontaire, etc. Depuis quelques années, la Commission européenne mène à bien une tâche consistant à la promotion des connaissances et la comparaison, dans le sens constructif, des droits, services, programmes et projets qui sont considérés comme des bonnes pratiques¹¹. On peut citer également le document «*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*»¹², ainsi que le "Fonds Asile, migration et intégration"¹³. Certes, les régions du Sud et l'Est de la Méditerranée mènent également des programmes d'intégration sociale, et dans la mesure où ils deviennent petit à petit pays d'immigration et pays d'accueil, il est important d'étendre l'action de diffusion, de comparaison et de financements à toute la zone euro-méditerranéenne. En ce qui concerne les principes de base communs de l'intégration européenne, nous affirmons la même chose que concernant le droit : inclure un dialogue sous-régional sur une possible déclaration commune.

13. Reconnaissance du rôle des régions dans la gestion des migrations

Les régions assument des responsabilités importantes d'accueil, d'intégration et, dans certains pays, de gestion et de maîtrise des flux migratoires en coopération avec les États. Les responsabilités des régions sont croissantes, proportionnellement à l'augmentation de la pression migratoire et de demandeurs d'asile. Plusieurs régions ont une grande expérience historique dans la gestion de toutes sortes d'affaires de leurs populations, ce qui les rend particulièrement adaptées à la gestion des migrations contemporaines. Ce facteur a été suffisamment souligné par le Comité des régions¹⁴. Souvent des États ont tendance à un excès de centralisation et sous-estiment les capacités institutionnelles des régions, ainsi que le potentiel de solidarité de leurs populations respectives. De plus, mélanger les fonctions de chaque niveau de gouvernement peut entraîner de grandes inefficacités. Par ailleurs, une intervention plus marquée et plus efficace de l'Union européenne devient nécessaire dans les situations d'urgence liées à la mobilité clandestine, à la fuite de conflits ou de persécutions. Il est nécessaire d'avoir une claire reconnaissance juridique des responsabilités des Régions dans la gestion des flux migratoires : pouvoirs de réglementation, de coordination entre les différents ordres de gouvernement, ressources financières, solidarité en cas de crise humanitaire, etc. Sur le financement, l'Union européenne devrait également davantage orienter l'application des Fonds structurels et

⁹ COM (2014) 96 final - 21 février.

¹⁰ Projet ESPON ITAN – Integrated Territorial Analysis Neighbourhood

¹¹ Par exemple *Handbooks on Integration for Policy-Makers and Practitioners; European Website on Integration, Migrant Integration Policy Index*.

¹² Conseil de Justice et affaires intérieures - 19 novembre 2004.

¹³ Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 16 avril 2014.

¹⁴ Par exemple: Avis : Les flux migratoires en Europe ; (CDR 2000/C 57/10); Avis : Les entités locales et régionales en première ligne des politiques d'intégration (CDR 212/2008 fin); Avis : Le programme de Stockholm: défis et opportunités pour un nouveau programme pluriannuel pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (CDR 201/2009); Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi niveaux (CDR 89/2009); Avis : Assurer un espace de liberté, de sécurité et de justice pour les citoyens européens – Plan d'action s'appliquant au programme de Stockholm (CDR 170/2010 fin).

d'investissements européens vers le soutien aux politiques de migration, sachant que ces fonds peuvent contribuer de manière décisive à la mobilité humaine dans un cadre légal.

14. Utilisation appropriée, transparente et à but non lucratif des fonds pour la gestion des flux migratoires

La Commission Interméditerranéenne recommande vivement une utilisation transparente, appropriée et à but non lucratif des fonds alloués pour la gestion des flux migratoires. Pour s'en assurer, en évitant les méfaits, les autorités compétentes à tous les niveaux de gouvernement doivent prêter attention aux systèmes opérationnels utilisés par les entreprises ou les Organisations Non-Gouvernementales qui sont souvent désignées par les administrations territoriales pour la gestion de services tels que l'asile, l'accueil ou l'intégration sociale.

15. Synergies entre commissions géographiques de la CRPM : vers un nouveau groupe de travail sur la gestion de la mobilité des personnes

Il est à consolider la nécessité de créer un modèle de gouvernance multi niveaux effectif, pluriel et intégrant la gestion de la mobilité humaine basée sur une stratégie concrète pour l'immigration légale, la lutte contre les irrégularités, la criminalité et la traite des êtres humains, le respect du droit d'asile, de la coopération économique, et de la relation positive entre les flux de personnes et le développement. En ce sens, les régions devraient être davantage impliquées dans l'identification et la mise en œuvre des solutions possibles et non à agir comme simples exécutants de la politique des États, tout en étant en mesure d'influer sur elles et participer à leurs actions. Dans ce contexte et compte tenu de l'importance de la dynamique migratoire des régions côtières et périphériques qu'englobe la CRPM, sa Commission Interméditerranéenne suggère la possibilité de créer un Task-Force spécifique pour échanger les bonnes pratiques des Commissions géographiques et leurs visions politiques, pour concevoir des actions communes sur deux thèmes majeurs: la réponse aux urgences humanitaires liées à l'immigration clandestine ou forcée et les questions liées à l'intégration des migrants au développement socio-économique dans les territoires d'origine et de destination. Cette Task-Force pourrait aussi surveiller et promouvoir des partenariats pertinents avec les organisations, réseaux, forums et événements dans le cadre de son champ d'action.