

Avis du Comité européen des régions — La migration le long de la route de la Méditerranée centrale

(2017/C 342/04)

Rapporteur: Hans Janssen (NL/PPE), bourgmestre d'Oisterwijk**Texte de référence:** Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil

La migration le long de la route de la Méditerranée centrale — Gérer les flux migratoires, sauver des vies

JOIN(2017) 4 final

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CdR)

Introduction et contexte

1. reconnaît que la communication de l'Union européenne (UE) à l'examen est un élément essentiel d'une réforme politique plus vaste. Sa valeur ajoutée réside dans les mesures concrètes qu'elle propose pour compléter les orientations stratégiques définies par le Conseil européen en 2014, dans le cadre desquelles les dirigeants européens ont convenu d'ouvrir la voie à l'élaboration des politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, y compris l'immigration et l'asile, au cours des prochaines années;
2. considère que dans une matière aussi délicate et stratégique, les États membres de l'Union européenne et ses institutions doivent continuer à concevoir une stratégie pour la région, dans le cadre de ses relations avec l'Union européenne, et, partant, une véritable politique migratoire, et assumer les responsabilités politiques de leur mise en œuvre dans l'intérêt des peuples européens, tout en tenant compte des spécificités des États membres et des pays d'origine ainsi que des droits des migrants conformément aux conventions internationales et européennes;
3. admet que les politiques en matière de migration et de développement sont étroitement liées. La coopération à l'échelle internationale, nationale, régionale et locale est capitale pour qu'une politique européenne commune en matière de migration devienne une réalité et que soit mis en œuvre l'Agenda européen en matière de migration;
4. préconise une approche globale de la gestion de la migration, permettant une gestion plus décentralisée et efficace des flux migratoires. Cette gestion décentralisée doit garantir l'égalité en matière de santé et de droits;
5. insiste sur l'importance capitale que revêt la réduction du nombre de décès survenant en mer lors de tentatives de traversée vers l'Europe et sur la nécessité de poursuivre et d'intensifier les efforts pour sauver des personnes en détresse; exprime sa profonde tristesse face aux centaines de vies déjà perdues et recommande à tous les pays et organisations concernés de s'efforcer d'éviter cette tragédie humaine ⁽¹⁾; réaffirme la nécessité d'établir de nouvelles voies de migration légales sûres et accessibles vers l'UE, telles que les visas humanitaires, les réinstallations et le regroupement familial élargi, dans le cadre des efforts visant à concevoir une politique migratoire globale et humaine;
6. accueille favorablement les mesures proposées par la communication conjointe pour renforcer les initiatives prises le long de la route de la Méditerranée centrale, y compris en Libye et dans les pays voisins. Au vu du grand nombre de vies perdues en mer le long de cette route, la question de la gestion des flux et du sauvetage des vies reste une priorité absolue;
7. estime que la gouvernance à niveaux multiples est une condition préalable à l'obtention de résultats optimaux. Dans ce cadre, il est essentiel que l'UE et les autorités nationales et infranationales collaborent étroitement avec les collectivités locales et régionales des pays de transit et avec la société civile, les associations de migrants et les communautés locales dans les pays d'accueil, et soient réceptives à leur contribution;

⁽¹⁾ Avis du CdR 5728/2014 sur «Les efforts visant à promouvoir une authentique solidarité dans le cadre d'une vraie politique européenne en matière d'immigration», rapporteur: François Decoster (FR/ADLE).

8. souligne que la réussite de ces actions dépend d'une coopération étroite entre les partenaires concernés dans les pays situés le long de la route de la Méditerranée centrale et des efforts conjoints des institutions et des États membres de l'UE, ainsi que de la coopération avec des organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM); attire l'attention sur le fait que certaines des actions proposées ne pourront être menées à bien que si la situation sur le terrain le permet. Ces actions devraient être considérées comme complémentaires au grand nombre d'initiatives déjà mises en œuvre par l'UE et ses États membres, notamment au titre de l'Agenda européen en matière de migration et du cadre de partenariat dans le domaine de la migration ⁽²⁾;

9. tient à indiquer qu'il apprécie les efforts fournis par l'Italie, Malte, la Grèce, Chypre, la France, l'Espagne et le Portugal, qui ont déjà raccordé leur centre national de coordination Eurosur pour la surveillance des frontières au réseau méditerranéen Seahorse;

10. reconnaît que la route de la Méditerranée centrale est devenue la principale voie empruntée par les migrants et les réfugiés souhaitant rejoindre l'Europe. Plus de 180 000 personnes ont été recensées sur cette route migratoire en 2016, la très grande majorité d'entre elles atteignant le continent par l'Italie. Près de 90 % des personnes passant par cette route partent de Libye, où l'instabilité de la situation politique et économique permet aux passeurs de développer leurs activités; souligne qu'il est urgent de réduire le nombre de traversées et d'empêcher les canots et les bateaux de partir illégalement pour l'Europe; insiste sur l'importance des mesures de prévention à tous les niveaux de gouvernement;

11. relève que les passeurs et les trafiquants eux-mêmes contribuent à l'instabilité de la Libye par leurs agissements et leurs atteintes aux droits de l'homme, ce qui accroît la vulnérabilité des migrants. La recherche d'une solution durable aux problèmes de gouvernance et de sécurité en Libye reste une priorité absolue pour l'UE, ses États membres et ses partenaires internationaux, dans la mesure où une telle solution est la condition sine qua non d'une gestion soutenable de la situation actuelle;

12. fait observer qu'en Libye, la majorité des migrants sont des ressortissants de pays tiers, la plupart d'entre eux étant originaires de pays d'Afrique subsaharienne. Toute approche efficace doit dès lors prévoir des actions en Afrique subsaharienne;

13. souligne la valeur ajoutée des mesures annoncées dans la communication: développer les programmes de formation des garde-côtes libyens, veiller à ce que des sources de financement durables permettent de couvrir les besoins de formation à l'avenir, prendre des mesures énergiques pour intensifier la lutte contre les passeurs et les trafiquants, et offrir des incitations pour la participation de la Tunisie, de l'Algérie et de l'Égypte au réseau méditerranéen Seahorse afin de garantir l'adhésion de la sous-région; attire l'attention sur la nécessité d'accorder la priorité absolue, dans le cadre de ces activités, à la restauration du respect des droits humains fondamentaux et de l'état de droit au bénéfice des migrants et des populations locales;

L'accent sur la Libye: nécessaire mais fragile

14. réaffirme la nécessité de collaborer sérieusement avec les autorités libyennes en vue d'améliorer les conditions dans les centres pour migrants, en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables et aux mineurs, et en veillant à une collaboration étroite avec l'Organisation internationale pour les migrations et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et à un contrôle efficace du respect des normes par ces organisations;

15. se réjouit de l'intensification des actions et du dialogue avec les municipalités libyennes afin de promouvoir des moyens de subsistance de substitution et de favoriser la résilience des communautés locales qui accueillent les migrants, de même que sur le plan technique, afin que les municipalités libyennes puissent définir des stratégies de développement de leurs territoires et améliorer les services d'appui à leur population;

16. insiste sur la nécessité d'une stratégie de coopération à moyen et long termes afin de soutenir et d'appuyer les collectivités locales et autorités nationales libyennes en ce qui concerne le renforcement de leurs capacités de gestion du territoire;

17. recommande de promouvoir la coopération transfrontalière, le dialogue et l'échange d'informations entre la Libye et ses voisins méridionaux, notamment en exploitant tout le potentiel de la communauté de renseignement entre Frontex et certains pays d'Afrique;

18. fait observer que parallèlement aux actions conjointes entreprises avec la Libye, il y a lieu de réduire au minimum le risque que d'autres routes apparaissent dans des pays voisins; accueille dès lors favorablement l'approche régionale globale axée sur une coopération accrue avec l'Égypte, la Tunisie et l'Algérie, et le renforcement du dialogue et de la coopération opérationnelle avec ces pays en ce qui concerne la migration. Une aide supplémentaire devrait leur être apportée pour leur

⁽²⁾ Cadre de partenariat avec les pays tiers en matière de migration — Rapporteur: Peter Bossman (SI/PSE), COR-2016-04555-00-00-AC.

permettre de se doter de leur propre régime d'asile opérationnel et d'aider les personnes ayant besoin d'une protection internationale;

19. estime vital, afin de garantir leur efficacité dans le cadre de la concrétisation des objectifs susmentionnés, de coordonner les différents projets et programmes de l'UE, sans rapport avec la migration, mis en œuvre dans la région;

20. relève qu'à ce jour, la réponse commune de l'UE à la migration irrégulière a consisté en des approches sécuritaires centrées sur les États, principalement axées sur la lutte contre les réseaux de passeurs en collaboration avec les autorités nationales;

21. demande qu'une attention accrue soit accordée aux différents acteurs économiques locaux et politiques impliqués dans la migration irrégulière, tels que les compagnies de transport qui facilitent les mouvements irréguliers de migrants, les populations locales qui fournissent le gîte et le couvert pour gagner leur vie, les forces de sécurité locales qui arrondissent leurs fins de mois grâce aux pots-de-vin et aux «taxes routières», les élites politiques qui utilisent les ressources financières provenant de la facilitation de la migration irrégulière pour acheter des faveurs et de l'influence politiques, les groupes armés qui alimentent la traite et l'exploitation d'êtres humains pour renforcer leur position, etc. La compréhension de ces différents acteurs et de leur relation avec les pouvoirs locaux ainsi que de la dynamique de la stabilité et du conflit est un préalable indispensable de toute gestion efficace de la migration, tout comme il est primordial de garantir leur participation à la discussion de stratégies visant à stabiliser leur pays et à définir son avenir;

22. se réjouit dès lors de la suggestion de renforcer le soutien socio-économique aux municipalités situées le long de la route migratoire, en les associant à la mise en œuvre de stratégies qui offrent aux populations locales de meilleures conditions de vie et, partant, de meilleures perspectives pour leur avenir dans leur territoire;

23. souligne que des politiques migratoires bien conçues pourraient contribuer, à long terme, à garantir des moyens de subsistance de substitution et des institutions de meilleure qualité, ce qui permettrait de s'attaquer, de l'intérieur, à certaines des causes profondes de la migration. Afin de veiller à ce que de telles politiques puissent être effectivement élaborées, les politiques migratoires actuelles doivent tenir compte du fait que les migrations transsahariennes irrégulières sont essentiellement dues à des problèmes de gouvernance et de stabilité;

24. rappelle que les routes migratoires irrégulières traversent de nombreux pays de la région dotés d'un pouvoir faible, voire inexistant. La Libye en est un parfait exemple. Plusieurs rapports ont montré que les recettes issues de la traite et du trafic illicites renforcent le pouvoir des forces armées qui agissent comme des autorités de fait sur le terrain, ce qui leur permet de faire capoter les processus plus larges de résolution du conflit. Même dans les cas où il existe toujours des autorités nationales officielles, la collaboration avec ces acteurs dans la lutte contre la migration irrégulière est une entreprise intrinsèquement politique qui pourrait finir par asseoir les intérêts de passeurs et des forces armées irrégulières à la solde du pouvoir. Dans une situation de souveraineté fragmentée, il n'y a pas d'interlocuteurs neutres;

25. souligne que le changement climatique et les catastrophes naturelles peuvent être des facteurs conduisant à la migration et au déplacement des populations. En outre, le Comité appelle à investir dans le renforcement de la résilience face aux risques liés aux catastrophes, une mesure préventive pour lutter contre les causes profondes de la migration;

Améliorer la gestion des migrations en Libye

26. préconise la poursuite des efforts en vue d'établir une coopération systématique avec les autorités libyennes, en mettant l'accent sur la gestion des frontières, la lutte contre la migration irrégulière, le souci pour les droits de l'homme et les besoins des migrants en Libye, notamment en mettant en place, en coopération avec la société civile, des solutions autres que la détention des migrants, laquelle ne devrait être qu'une mesure de dernier recours appliquée uniquement dans des conditions respectueuses des normes humanitaires internationales et des droits de l'homme. La formation et le soutien logistique sur ces questions devraient être des éléments essentiels des programmes de renforcement des capacités soutenus par l'UE;

27. suggère que l'on étudie, en collaboration avec le HCR, la faisabilité d'actions concrètes destinées à réinstaller, de la Libye vers les États membres de l'UE et d'autres pays partenaires internationaux, des personnes qui ont besoin d'une protection internationale;

28. demande le renforcement de l'initiative pilote visant à promouvoir la stabilisation des communautés dans les zones touchées par les déplacements internes et le transit des migrants, notamment au moyen de la coopération dans l'élaboration de stratégies pour leurs territoires visant à valoriser le pays en tant qu'espace de vie des populations, en particulier par la création de perspectives d'emploi en faveur des personnes ayant besoin d'une protection, ce qui aurait en outre pour

avantage de faciliter leur acceptation par les communautés d'accueil et d'améliorer les services et équipements publics d'appui à la population, entre autres;

29. préconise l'amélioration des possibilités actuelles d'aide au retour volontaire, de Libye vers les pays d'origine, si la situation sur le terrain le permet et en collaboration avec les partenaires internationaux, notamment l'OIM;

Les gouvernements locaux, un élément essentiel de la solution

30. se réjouit de la reconnaissance du rôle joué par les collectivités locales et régionales dans la résolution et la gestion des questions liées à la migration, le sauvetage de vies et la lutte contre la criminalité;

31. réaffirme que les villes sont les actrices principales de la scène migratoire mondiale, en plus d'être aussi les plus directement touchées par les retombées négatives de la migration. Les gouvernements locaux ont la responsabilité immédiate des conditions de vie des migrants, de leurs succès et des défis qu'ils ont à relever. Les pouvoirs locaux peuvent réussir là où de nombreux gouvernements nationaux sont en difficulté, voire échouent ⁽³⁾;

32. insiste sur le rôle des collectivités locales des pays d'origine, de transit et de destination dans la politique migratoire, en particulier en ce qui concerne l'intégration et la cohésion sociale. Elles sont clairement en première ligne des actions visant à relever les défis de la migration, eu égard à leur mandat, à leur présence «sur le terrain» et à leur expérience de la gestion des réalités quotidiennes de sociétés de plus en plus diversifiées. Cependant, la migration est une question qui relève d'une responsabilité commune et est gérée à tous les niveaux: européen, national, régional et local. Dans le même temps, il importe que les conditions locales et régionales soient prises en considération afin de pouvoir accueillir les migrants au mieux et le plus durablement possible et d'assurer ainsi la réussite de leur intégration;

33. estime que l'UE devrait exploiter le potentiel et l'expérience des régions qui constituent sa frontière maritime méridionale, tant en Méditerranée que le long de l'Atlantique, comme points d'appui privilégiés pour le développement de relations mutuellement bénéfiques avec les pays tiers;

34. souligne la nécessité de renforcer tout particulièrement les communautés locales en Libye, conformément à la déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations ⁽⁴⁾ et soutient dès lors les projets tels que l'initiative de Nicosie; appelle le Service européen pour l'action extérieure et la Commission européenne à étudier, en collaboration avec le CdR et les associations de pouvoirs locaux ou régionaux, la possibilité de mettre en place des projets similaires dans d'autres pays;

35. reconnaît la valeur ajoutée de l'initiative de Nicosie en tant que projet visant à renforcer les capacités des municipalités libyennes, mené en partenariat avec les collectivités locales et régionales européennes et bénéficiant de la contribution financière de la Commission européenne. Il convient de renforcer cette initiative afin que ses actions puissent être plus efficaces et donner de meilleurs résultats, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'être attentif à la complexité de la situation en ce qui concerne la question de la légitimité en Libye et de rester sensible à toutes les implications politiques;

36. admet que les capacités des collectivités locales le long de la route de la Méditerranée centrale ne sont pas assez développées. Le défi devient plus complexe lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins différents, en particulier dans un climat économiquement fragile. Les collectivités locales doivent disposer des outils permettant d'évaluer les besoins les plus urgents des divers groupes de migrants, en particulier les enfants et les adolescents non accompagnés ainsi que les femmes;

37. insiste sur la nécessité d'accorder davantage d'attention à la protection des enfants. Un nombre record de réfugiés et de migrants — dont quelque 190 enfants, selon les estimations — sont morts en Méditerranée centrale au cours des trois derniers mois. Le Comité se joint à l'appel de l'Unicef invitant l'UE et ses États membres à s'engager à protéger les enfants réfugiés et migrants, en particulier les mineurs non accompagnés, de l'exploitation, de la violence et de la traite des enfants et en renforçant les programmes de protection des enfants en Libye;

38. précise que le soutien de l'UE en faveur du développement des capacités des collectivités locales doit viser non seulement à accroître leurs capacités techniques, mais également à assurer une gestion appropriée des besoins et services de base. S'agissant de la planification du développement et de la fourniture des services sociaux et des biens publics, des données empiriques montrent que c'est la gestion décentralisée qui offre le meilleur rapport «coût/résultat»;

39. recommande de promouvoir des programmes de décentralisation et de gouvernance locale, en accord avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté;

⁽³⁾ Avis du CdR 9/2012, «Migration et mobilité — Une approche globale», rapporteur: Nichi Vendola (IT/PSE).

⁽⁴⁾ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

40. rappelle qu'il convient de prêter une attention accrue à la cohérence et à l'interaction entre les politiques migratoires nationales et les initiatives locales pour fournir des services aux migrants, assurer leur protection et promouvoir leur intégration sociale lorsqu'ils ont droit à une protection internationale. Les gouvernements locaux doivent disposer, au minimum, de l'autorité et des ressources nécessaires pour répondre de manière appropriée aux besoins des migrants dans les communautés relevant de leur compétence. Idéalement, ils devraient être en mesure d'agir dans le cadre d'un environnement politique global favorisant une approche inclusive, lorsque les conditions préalables sont réunies;
41. constate que la Libye a dû faire face à des bouleversements politiques et sociaux au cours des six dernières années à la suite et en raison des événements du «printemps arabe». La crise générale dans laquelle se trouve la Libye depuis 2014 a provoqué dans tout le pays un chaos total et une nette détérioration des conditions de vie. La quasi-inexistence de l'État et les moyens très limités dont disposent les conseils municipaux font de la faiblesse institutionnelle un obstacle considérable à la stabilité et au développement. Dans le même temps, les dirigeants ont opté pour des réformes établissant un système de gouvernance décentralisée. La Libye a adopté en 2012 la loi 59 (sur la gouvernance locale) qui, en dépit de l'instabilité régnant dans le pays, reste un point de référence lors des réunions de toutes les parties en présence, quelle que soit leur appartenance politique;
42. souligne que bon nombre de jeunes issus des villes de Libye s'adonnent au «commerce de la migration», qui est une source de revenus très lucrative. Les jeunes ayant participé au conflit armé et aux activités des milices sont particulièrement difficiles à intégrer. Les organisations sociales traditionnelles (tribus, familles, écoles et institutions) éprouvent beaucoup de difficultés avec les jeunes. La drogue et la criminalité sont très répandues. La situation des jeunes a empiré en raison de l'absence de politiques spécifiques pour la jeunesse;
43. souligne que les municipalités peuvent jouer un rôle essentiel, non seulement en Libye mais aussi dans les différents pays le long de la route de la Méditerranée centrale. En tant qu'actrices institutionnelles et légitimes responsables des affaires locales, elles sont invitées à contribuer significativement à la stabilisation. Leur rôle s'articule autour de plusieurs piliers, à savoir le développement économique local, la coordination avec les intervenants en matière de sécurité et des politiques efficaces pour la jeunesse et en matière de migration. Les gouvernements locaux ont toutefois besoin d'une assistance considérable pour être en mesure d'assumer ces responsabilités;
44. plaide en faveur de programmes pour contribuer au renforcement, à l'autonomisation et à une efficacité accrue des pouvoirs locaux en Libye et dans d'autres pays le long de la route de la Méditerranée centrale en mettant l'accent sur trois dimensions de la gouvernance locale: gestion, fourniture de services et participation. Des efforts doivent aussi être consentis pour améliorer les perspectives économiques locales, la vie sociale et l'intégration politique des jeunes très instruits dans les zones rurales et les villes de l'intérieur du pays, afin d'atténuer les facteurs de radicalisation et de migration;
45. souligne la possibilité de faire du niveau local le moteur d'une meilleure gouvernance, malgré l'absence de facto de capacités au niveau des pouvoirs locaux à ce stade, et estime crucial de soutenir la gouvernance locale, étant donné que cela aura inévitablement pour effet d'encourager la stabilisation et de créer les conditions de la future reconstruction, deux éléments préalables à toute gestion efficace et durable des migrations en Libye;
46. souligne l'importance de l'engagement des femmes et des jeunes, qui devrait rester le fil conducteur des différentes activités de soutien, en particulier grâce à la participation d'organisations actives de la société civile et d'hommes et de femmes politiques indépendants;
47. insiste sur la valeur ajoutée d'objectifs ciblés pour réduire les effets négatifs des diverses formes de migration, de déplacements et de troubles en augmentant l'attrait économique des zones rurales et en menant des activités pour soutenir les municipalités dans leur nouveau mandat, conformément aux mesures de décentralisation;
48. convient que la tragédie commence dans les pays d'origine, et non en mer; encourage dès lors l'UE à contribuer au développement économique local dans les pays situés le long de la route de la Méditerranée centrale en soutenant les municipalités dans leur rôle d'actrices du développement local et en permettant la participation des jeunes et des femmes aux affaires locales et aux activités socio-économiques;
49. souhaite poursuivre sa contribution à la conception et la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de migration, notamment sur la base des connaissances et de l'expertise de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM).

Bruxelles, le 12 juillet 2017.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA