

## La question migratoire dans le contexte de la coopération euro-méditerranéenne : fiche informative<sup>1</sup>

### Historique de la coopération euro-méditerranéenne

- Le partenariat euro-méditerranéen date du milieu des années 70, puisque dès 1976 des accords de coopération étaient conclus entre la Communauté et trois États du Maghreb. Ce cadre bilatéral continue à se développer et constitue une grande partie du partenariat euro-méditerranéen. Il s'est doublé depuis 1995 d'une dimension multilatérale, bénéficiant alors d'un contexte favorable marqué par l'effondrement du bloc soviétique, l'intégration progressive des démocraties de l'Est aux organisations européennes, la conclusion des accords d'Oslo et le déblocage du processus de paix israélo-palestinien.
- Le Conseil européen de Lisbonne, en Juin 1992, a souligné l'importance qu'il attachait à ses relations générales avec les pays méditerranéens, saluant à cet égard la conclusion d'un accord sur une nouvelle politique méditerranéenne considérée comme l'élément essentiel d'une plus grande stabilité économique et politique dans la région méditerranéenne.
- Le Conseil européen de Corfou ( Juin 1994) a donné explicitement mandat à la Commission et au Conseil de l'Union pour mettre en place un partenariat plus approfondi entre l'Union européenne et les 15 États membres d'une part, et un nombre élevé de pays du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient d'autre part.
- La Conférence de Barcelone, (27-28 novembre 1995) a fixé un cadre de référence "révolutionnaire" pour la coopération euro-méditerranéenne : la présence de 27 États (les 15 de l'Union européenne<sup>2</sup> et 12 pays riverains de la Méditerranée : Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie, la Libye disposant d'un statut d'observateur dans certaines réunions) donne une dimension symbolique considérable à cet événement, et offre l'espoir d'un cadre de relations stratégiques globales dépassant les domaines traditionnels des échanges et de la coopération financière initiés depuis les années antérieures.

---

<sup>1</sup> L'auteure, Delphine Nakache, est doctorante en droit international des droits de la personne à L'Université McGill, et agente de recherche à l'Université de Montréal et à l'UQAM. Cette fiche est purement informative, et donc libre de tout opinion sur la question.

<sup>2</sup> Ci-après « UE ».

## Cadre général du « Processus de Barcelone »

**Le contenu de ce partenariat**, d'essence strictement inter-gouvernementale, se fonde sur la réalisation de trois objectifs :

- La définition d'un espace commun de paix et stabilité (volet politique et de sécurité)
- La construction d'une zone de prospérité partagée avec l'instauration progressive d'une zone de libre échange à l'horizon 2010 (volet économique et financier<sup>3</sup>)
- Oeuvrer pour le rapprochement entre les peuples (volet social, humain et culturel)

**Sa mise en oeuvre intervient dans un contexte bien précis :**

1. Un cadre bilatéral (direct) entre chacun des pays du sud de la Méditerranée et l'Union Européenne. **Celui-ci prévoit la conclusion d'un Accord d'Association, en remplacement de l'Accord de Coopération**, pour couvrir les trois objectifs fixés par la Déclaration de Barcelone.
2. Un cadre régional entre les 12 Partenaires de la Méditerranée et l'Union Européenne, sous forme de dialogue régional.

Le "Comité euro-méditerranéen pour le processus de Barcelone " composé de " Hauts fonctionnaires " (représentants de l'UE et un fonctionnaire du ministère des Affaires Étrangères<sup>4</sup> de chaque partenaire) se réunit une fois par trimestre. Ce Comité est chargé de préparer les réunions des Ministres des AE des 27 États concernés en mettant en place un programme de travail en fonction de l'évolution du processus. Depuis la Conférence de Barcelone (1995, première conférence), les 27 Ministres se sont déjà réunis à Malte (1997, deuxième conférence), à Palerme (1998, réunion informelle), à Stuttgart (1999, troisième conférence), à Lisbonne (2000, réunion informelle), à Marseille (2000, quatrième conférence), et enfin à Valence en 2002.

Le suivi du processus est également assuré par des réunions ministérielles sectorielles et des conférences thématiques ad hoc réunissant des représentants des gouvernements et des membres de la société civile.

3. Un programme financier (MEDA), qui permet d'accompagner cette mise en oeuvre<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ce processus est accompagné d'une assistance financière substantielle de l'UE pour favoriser la transition économique et aider les partenaires à relever les défis sociaux et économiques inhérents à ces transformations

<sup>4</sup> Ci-après « AE ».

<sup>5</sup> Malte et la Turquie bénéficient cependant d'une stratégie différente (la pré-accession), avec des arrangements financiers à part.

## L'enjeu migratoire au sein du partenariat Euromed

L'année 2000 a été marquée par la volonté affichée de redonner un nouvel élan au processus de Barcelone face aux événements qui risquaient de compromettre son avenir (notamment Algérie et Israël/ Palestine).

### Les enjeux généraux liées aux questions migratoires :

1. L'immigration est une question transversale qui concerne aussi bien des questions économiques (libre circulation des personnes notamment), qu'humaines et politiques. L'immigration a trait également au respect des droits fondamentaux étant donné que les populations migrantes sont généralement les plus démunies et les plus vulnérables. L'apparition dans les pays développés d'un phénomène nouveau dit "d'esclavage moderne" a en outre révélé l'existence de véritables réseaux d'immigration clandestine qui concernent de plus en plus des personnes vulnérables, femmes et enfants, étant littéralement exploitées et soumises à des traitements intolérables. Ces immigrés clandestins viennent le plus souvent d'Afrique noire ou d'Europe de l'Est, mais les pays du Maghreb et du Moyen-Orient sont également concernés.
2. L'immigration est un sujet prioritaire pour les chefs d'États et de gouvernements européens. Tout d'abord, il y a une importante poussée électorale de l'extrême droite ou de la droite populiste en Europe. Ensuite, le bassin méditerranéen concentre d'importantes routes de l'immigration vers l'Europe occidentale. Confrontés à la porosité des frontières maritimes sur leur flanc sud, les pays Européens cherchent ainsi à refreiner au maximum ces flux migratoires.
3. Les effets conjugués de la mondialisation/régionalisation, du vieillissement des populations européennes et d'une ouverture nouvelle de divers pays européens à une immigration " régulée " qui viendrait du Sud ont créé une frustration grandissante chez les populations du Sud et de l'Est de la Méditerranée qui frappent aux portes de l'Union Européenne.

Cette multitude de facteurs propulse la question migratoire au centre des enjeux de relance et/ou de re-fondation du partenariat Euromed. En effet, l'UE ne peut continuer à appliquer des politiques drastiques de contrôle et de fermeture des frontières car ces dernières, ne parvenant pas à bout de l'immigration illégale, sont perçues par les populations du Sud et de l'Est de la Méditerranée comme autant d'entraves à un véritable projet partenarial Euro-Méditerranéen. D'autres rapports que ceux animés par une logique « frileuse » et « sécuritaire »<sup>6</sup> semblent ainsi, par la force des choses, se mettre en place.

---

<sup>6</sup> Voir sur ce point: « Migrations : un enjeu central du partenariat Euromed », Novembre 2001, Forum Civil Euromed; en ligne : site web du Forum Civil Euromed <<http://www.forumcivileuromed.org/francais/migrations.htm#t4>> (dernière consultation : 22 octobre 2002) :

Le dépassement de toutes les formes de schématisation et de visions réductrices des dynamiques migratoires en oeuvre est requis. Parallèlement il convient d'approfondir la compréhension des évolutions et des complémentarités démographiques entre les

## Les objectifs du partenariat Euromed à travers les discours européens

Il s'agit très souvent d'une approche « globale et équilibrée » incluant un renforcement de la coopération visant à réduire les pressions et les flux migratoires, faciliter l'intégration des migrants légaux dans la société européenne, et combattre l'immigration illégale<sup>7</sup>.

Les points suivants sont avancés :

- La majorité des immigrants au sein de l'Europe viennent de cette région. On compte par conséquent sur eux pour réduire les tensions et pour participer activement aux stratégies de co-développement dans leurs pays d'origine.
- La proximité géographique et le fossé entre la richesse européenne et les pays de la Méditerranée donnent lieu à l'immigration illégale et à la traite d'êtres humains. L'Europe souhaite donc se doter d'outils techniques afin d'être en mesure d'évaluer l'ampleur de ce type d'immigration, d'échanger les officiers, d'aider les partenaires à développer des infrastructures administratives adéquates, à développer des techniques plus modernes en matière de contrôle et de surveillance des frontières,

Il est souligné à maintes reprises que tout cela s'inscrit dans le contexte très précis d'une coopération, et ne vise aucunement une stratégie d'accession. La frontière entre les deux types de partenariat est donc bien étanche<sup>8</sup>.

## La forme du partenariat Euromed

La question de l'immigration est présente aussi bien dans le cadre bilatéral des accords d'association (1) que dans les travaux des Conférences Ministérielles (2).

### 1. Les accords bilatéraux

Les accords d'association contiennent tous, dans leur structure commune, des références aux problèmes liés à l'immigration (Algérie, Tunisie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine), avec plus ou moins d'intensité. On retrouve ces dernières au titre VI des accords sur la " Coopération sociale et culturelle ", avec deux axes particuliers :

- le traitement non discriminatoire des travailleurs migrants en situation régulière et de leurs familles. Ceci concerne notamment les conditions de travail et de rémunération (article 64), le régime de sécurité sociale (maladie, vieillesse,

---

rives Nord et Sud de la Méditerranée qui peuvent fonder des solidarités objectives, plutôt que d'être vécues comme une menace. D'autre part dans une approche régionale, il est indispensable d'apporter une attention particulière aux migrations Sud/Sud et à la situation qui est faite aux travailleurs migrants dans les pays de la rive Sud et Est de la Méditerranée.

<sup>7</sup> « Euro-med partnership : regional strategy paper, 2002-2006, and regional indicative program, 2002-2004 »; en ligne: site web d'Europa <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/rsp/rsp02\\_06.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf)> (dernière consultation: 22 octobre 2002)

<sup>8</sup> *Ibid*, page 35 : « The operation should draw on experience of co-operation with the candidate countries while bearing in mind that the priorities for Barcelona process are not accession oriented ».

grossesse, chômage, prestation familiale etc., article 65); avec un but général qui est de favoriser l'intégration (article 69).

- la lutte contre l'immigration clandestine, en réduisant la " pression migratoire " par la formation et la promotion de l'emploi dans les zones d'émigration (article 71). L'accord comprend également une clause de " réadmission " et de réinsertion des personnes en situations irrégulières rapatriées (article 69 c. et 71b)<sup>9</sup>.

En outre, conformément aux dispositions de l'accord, des réunions bilatérales sont organisées régulièrement pour traiter de l'émigration et des affaires sociales. Des réunions ont également lieu dans le cadre du comité conjoint de coopération douanière.

## 2. Le cadre régional

Les dispositions pertinentes de la *Déclaration de Barcelone* se situent exactement dans la même logique que celle existant dans le contexte du cadre bilatéral. En outre, fait nouveau depuis l'année 2000, les questions migratoires font aussi partie, désormais, du premier volet (partenariat politique), ce qui leur donne une toute autre force. En effet, il sera possible désormais de définir des règles nouvelles permettant de maîtriser les flux migratoires<sup>10</sup>. Cette importance de donner une dimension politique aux flux migratoires a été soulignée par le parlement, à l'issue des différents forums parlementaires.

### CONFERENCES MINISTERIELLES EURO-MEDITERRANEENNES (EXTRAITS PERTINENTS)

- Deuxième Conférence ministérielle Euro-Méditerranéenne, MALTE, 15 et 16 avril 1997, Conclusions de la Présidence :

[...] Intensifier, conformément à la Déclaration de Barcelone et au Programme de travail, le dialogue et la coopération au niveau multilatéral euro-méditerranéen, sur les migrations et les échanges humains ;dans le domaine de l'immigration clandestine (entretenir une coopération et un dialogue actifs sur la lutte contre la criminalité organisée)

- Troisième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, Stuttgart, 15 et 16 avril 1999, Conclusions de la Présidence :

Les ministres se sont félicités de la tenue les 1er et 2 mars 1999 à La Haye de la réunion sur les migrations et les échanges humains, qui a fourni l'occasion d'un échange de vues franc sur cette question importante et controversée. Il a été convenu de

<sup>9</sup> À titre d'exemple, au Maroc, 115 millions d'euros sur un budget total de 426 millions d'euros seront distribués dans le cadre des « mouvements de population », ces derniers faisant partie des 5 domaines prioritaires d'action (budget MEDA 2000-2006).

<sup>10</sup> Prenons l'exemple de la politique des Visas : il semble que des efforts soient faits en vue de faciliter la délivrance des visas d'une durée de 1 à 5 ans en faveur des ressortissants des pays partenaires désireux de suivre une formation dans l'UE. Ce type de visa, qui devrait être dans un premier temps réservé aux seuls ressortissants des pays ayant conclu un accord d'association, prendrait la dénomination de " visa de circulation dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ".

poursuivre les travaux dans ce domaine, ce qui pourrait mener à la tenue d'une réunion de haut niveau<sup>11</sup>.

- Quatrième Conférence de Marseille, 15 et 16 novembre 2000, Conclusions de la Présidence :

Les Ministres ont inclus le dialogue et la coopération sur les questions de migrations et d'échanges humains dans le premier volet, partenariat politique, et non plus seulement dans le troisième. Cette question semble évoluer positivement puisque les Hauts Fonctionnaires ont reçu mandat de l'approfondir dans le cadre du dialogue politique. Ceux-ci ont en effet déjà réussi à mettre en place une première réunion ad hoc ( 6 octobre 2000) sur le sujet dans le cadre du troisième volet soulignant l'importance d'une approche globale, une deuxième réunion vient de se tenir le 22 octobre 2000. De plus, un séminaire sur la coopération douanière opérationnelle en Méditerranée (3 et 4 avril 2000) a donné lieu à l'organisation d'une opération pilote de contrôles conjoints en mer.

- Cinquième Conférence, Valence, 22-23 avril 2002, conclusions (rien de grandiose)

[...] a framework document for launching a regional programme of 'Co-operation in the field of Justice, in combating drugs, organized crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migrations and movements of people.

## STRATÉGIE COMMUNE DE L'UE À L'ÉGARD DE LA RÉGION MÉDITERRANÉE<sup>12</sup>

La « Stratégie commune de l'UE à l'égard de la région méditerranée » fut adoptée au Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000. Cette décision, prise dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), apporte quelques innovations. Outre la volonté, toujours présente, d'améliorer les conditions de vie des populations migrantes et de lutter contre l'immigration clandestine, l'UE a l'intention :

- de promouvoir le plein respect de la *Convention de Genève* dans toute la zone euro-méditerranéenne,
- de lutter contre la traite des êtres humains,
- de simplifier les procédures d'immigration,
- de coordonner les législations des États partenaires notamment en droit de la famille et droit fiscal,
- de former les fonctionnaires des douanes afin d'avoir des systèmes modernes et efficaces de contrôle.

<sup>11</sup> Une première réunion sur les migrations et les échanges humains a en effet eu lieu les 1er et 2 mars 1999 à la Haye, marquée par la volonté « d'agir concrètement » dans ce domaine.

<sup>12</sup> « Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne présentée par les Chefs d'État et de Gouvernements au Conseil européen de Santa Maria da Feira (Portugal) des 19 et 20 juin », Euromed Report, édition n°10 du 20 juin 2000.

## FORUMS PARLEMENTAIRES<sup>13</sup>

Le deuxième Forum du 8 et 9 février 2001 a demandé que l'importance qualitative des aspects sociaux, culturels et relatifs à l'immigration soit équivalente à celle attribuée aux volets économique et politique. Il a recommandé notamment la mise en place d'une législation harmonisée en matière d'organisation de flux migratoires, qui prennent non seulement en compte la lutte contre la migration clandestine mais aussi la création de visas spécifiques pour les acteurs euro-méditerranéens, l'aide aux projets des émigrants dans leur pays d'origine ainsi qu'une politique d'intégration dans les pays d'accueil pour les immigrés légalement installés. Il a en outre été décidé d'instituer, en son sein, un groupe de travail en charge de la migration. L'importance du respect strict des droits de l'homme, des libertés individuelles et des principes démocratiques a été réaffirmée ainsi qu'une participation beaucoup plus étroite de la société civile au processus en cours.

Le quatrième Forum de Bari (Italie), les 17 et 18 Juin 2002, a débouché sur l'adoption d'une *Résolution sur les Migrations*, offrant ainsi les grandes lignes de la coopération future souhaitée en matière d'immigration : l'UE doit redoubler d'effort pour mettre en place des politiques d'intégration de ses immigrants plus poussées, en améliorant notamment les conditions de vie des travailleurs; les pays méditerranéens doivent de leur côté mettre en oeuvre les moyens les plus efficaces de lutte contre les flux migratoires illégaux et signer des accords de réadmission de leurs nationaux qui se trouvent dans une situation irrégulière sur le sol européen. Pour ce qui a trait à la « responsabilité partagée » des deux pays, le Parlement insiste toujours sur la lutte contre la pauvreté, la coopération transfrontière en matière de gestion des flux migratoires, et l'éradication des réseaux criminels d'immigration clandestine. Il y a cependant des éléments nouveaux tels que la mise en place d'un observatoire des Migrations (article 7), la coopération entre les deux pays afin d'éviter la fuite des cerveaux (article 9), et une insistance est portée sur l'échange d'information et de bonne pratique au niveau local (article 11).

---

<sup>13</sup> Le rôle du Parlement dans la zone Euromed est triple.

1. Dans le cadre de ses activités politiques, le Parlement est surtout actif pour soutenir la paix, la stabilité et le développement économique et social de cette zone (règlement des conflits et différends entre les pays de la région et que la question des droits de l'homme). Des délégations inter-parlementaires (Maghreb, Mashrek, le Conseil législatif Palestinien et Israël ainsi que des commissions parlementaires mixtes- avec Chypre, Malte et Turquie-) existent avec l'ensemble des parlements nationaux des pays partenaires. Enfin, le Parlement européen a lancé en 1998 le "Forum parlementaire euro-méditerranéen", dont la seconde session s'est tenue les 8 et 9 février 2001, avec la participation de 180 parlementaires des pays engagés dans le processus de Barcelone.
2. Dans le cadre des pouvoirs en matière de relations extérieures, le Parlement a la responsabilité d'approuver ou non tout accord euro-méditerranéen d'association avant sa conclusion.
3. Dans le cadre de ses pouvoirs budgétaire et de contrôle, le Parlement européen vote le budget de l'Union européenne et donc le budget alloué au programme MEDA.

En conclusion, cette courte fiche informative aura permis de montrer que la question migratoire, déjà relativement poussée au sein d'un accord de partenariat économique, se présente comme un enjeu d'avenir dans la zone Euromed<sup>14</sup>. C'est du moins ce qui ressort d'une lecture littérale des documents. Il conviendrait maintenant de se prêter à une étude de terrain plus poussée afin de voir si, dans les faits, la question migratoire pèse autant que ce qui est affirmé dans les textes.

---

<sup>14</sup> La Turquie et Malte, qui sont dans une logique de pré-accession, s'alignent beaucoup plus avec les acquis de Schengen (Visas notamment) et bénéficient d'accords de coopération plus poussés en matière de gestion des frontières; mais l'essentiel des enjeux liés aux questions migratoires (accords de réadmission et gestion commune des frontières) se trouve déjà au sein des accords Euromed qui ne visent, à la base, qu'une coopération économique. Pour une perspective comparative, consulter notamment : Commission des Communautés Européennes, « Vers l'Union élargie : Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion », 9 octobre 2002, CE doc. COM(2002) 700 final.