



## **Le nouveau cadre de partenariat de l'UE avec les pays tiers en matière de migration :**

### **Les gouvernements locaux sont la clé de son succès !**

#### **La position de PLATFORMA**

**Septembre 2016**

*PLATFORMA, le réseau de gouvernements locaux et régionaux pour la coopération au développement entre l'Europe et les pays partenaires, appelle l'Union européenne à :*

- **Supprimer le lien établi entre l'aide au développement et les performances des pays partenaires en matière de migration, et rejeter la réaffectation des fonds de développement à des projets liés à la sécurité.**
- **Accorder la parole aux gouvernements locaux en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des pactes entre l'Union européenne et leurs gouvernements nationaux, notamment dans trois principaux domaines politiques pour les gouvernements locaux :**
  - **Le développement économique local**
  - **La résilience face aux crises**
  - **La réforme et la décentralisation administratives**
- **Promouvoir la coopération entre les villes d'Europe et des pays partenaires en tant qu'instrument clé pour la mise en œuvre de la nouvelle approche.**

Les défis domestiques posés par les migrations sont au centre de la réponse à la crise actuelle. En effet, les gouvernements locaux et régionaux (GLR) européens se sont retrouvés en première ligne pour l'accueil des réfugiés et ils ont appelé les institutions européennes et les États membres à mettre des fonds à disposition pour faire face aux besoins, ainsi que cela est mentionné explicitement dans l'appel du CCRE pour une véritable politique européenne commune d'asile<sup>1</sup>.

Toutefois, **l'Union européenne (UE) s'intéresse de plus en plus à la manière dont des actions externes peuvent aider l'Europe à mieux gérer les flux migratoires**. Les prochaines discussions autour du rapport « Faire face à la crise des réfugiés en Europe : le rôle de l'action extérieure de l'UE » du Parlement européen sont un bon exemple de cet intérêt. En effet, « s'attaquer aux causes profondes » est devenu un thème récurrent des réunions et des discours des dirigeants de l'UE.

Dans ce contexte, la **Commission européenne a annoncé son nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers en matière de migration**<sup>2</sup> le 7 juin, décrit comme un instrument visant à « mobiliser et concentrer l'action et les ressources de l'UE dans nos activités extérieures en matière de gestion des migrations ». En outre, la Commission a présenté le 14 septembre un plan d'investissement externe<sup>3</sup> basé sur les principes du plan d'investissement pour l'Europe, afin de mobiliser des investissements en Afrique et dans les pays voisins.

**PLATFORMA pense que pour que cette nouvelle approche soit un succès, l'Union européenne devrait :**

- 1. Supprimer le lien établi entre l'aide au développement et les performances des pays partenaires en matière de migration, et rejeter la réaffectation des fonds de développement à des projets liés à la sécurité**

Le nouveau cadre des partenariats pour les migrations appelle au « développement d'une combinaison de mesures incitatives positives et négatives » et affirme que les « relations entre l'UE et le pays partenaire seront guidées par la capacité et la volonté du pays de coopérer en matière de gestion des migrations ».

Néanmoins, conformément à l'article 208 du Traité de Lisbonne, **l'objectif principal de l'aide au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, non l'endiguement de flux migratoires irréguliers**. La coopération au développement vise à s'attaquer à un grand nombre de questions de portée mondiale comme le climat, la croissance économique inclusive et la stabilité politique, se faisant ainsi le reflet de la nature interdépendante des principaux défis actuels dans le monde. En conséquence, la relier aux migrations serait faire preuve d'un manque de recul dangereux qui mettrait en péril les objectifs mondiaux à long terme au profit des préoccupations à court terme qui dominent actuellement l'agenda politique européen. Si l'on reliait l'aide au développement aux migrations, la mise en œuvre du nouveau cadre de partenariat pour les migrations pourrait se retrouver en contradiction avec le traité.

De plus, la nouvelle **approche pourrait également entraîner une réaffectation des ressources du Fonds européen de développement** destinées au financement de projets de développement vers des projets ayant pour objectif la sécurité, par exemple la gestion et le contrôle des frontières. À l'heure où les États membres de l'UE sont déjà incapables d'atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide au développement, cette réaffectation ne ferait que creuser le déficit de financement.

<sup>1</sup> Appel pour une véritable politique européenne commune d'asile. Conseil des communes et des régions d'Europe. Avril 2016.

<sup>2</sup> Communication relative à « l'établissement d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration ». Commission européenne. Juin 2016.

<sup>3</sup> Communication « Renforcer les investissements européens pour créer de l'emploi et de la croissance : vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen ». Commission européenne. Septembre 2016.

Enfin, l'**objectif du plan d'investissement européen de mobiliser 44 milliards d'euros supplémentaires sous forme d'investissements publics et privés serait difficile à atteindre**. Le plan repose également sur une contribution de 3 milliards d'euros des États membres de l'UE, qui se sont souvent montrés incapables de répondre aux attentes. Dans le cas du Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique, en juin 2016, les États membres avaient seulement promis environ 80 millions d'euros, alors que la Commission annonçait 1,8 milliard d'euros<sup>4</sup>.

## **2. Accorder la parole aux gouvernements locaux en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des pactes entre l'Union européenne et leurs gouvernements nationaux, notamment dans trois principaux domaines politiques**

En dépit des discussions visant à s'attaquer aux causes profondes, **le nouveau cadre de partenariat pour les migrations n'insiste pas assez sur la nécessité d'investir dans les capacités locales**. L'accès au financement du développement reste difficile pour les gouvernements locaux et régionaux dans les pays partenaires. La plupart des subventions sont mal adaptées aux capacités de gestions des GLR, en raison de leur taille considérable et de leurs réglementations contraignantes. **Le cadre de partenariat devrait s'attaquer à ce déficit de financement** en allouant un pourcentage substantiel des fonds à des actions mises en œuvre par des gouvernements locaux et en investissant dans les capacités de gouvernance au niveau local, afin d'élaborer, de planifier et de mettre en place de manière adéquate des projets susceptibles de réussir.

Le fait que l'un des trois piliers du plan d'investissement externe soit l'accroissement de l'assistance technique auprès des pays partenaires est un pas dans la bonne direction. Cependant, **la Communication ne fait absolument pas référence aux gouvernements locaux comme destinataires de cette assistance technique**. C'est un fait surprenant étant donné que l'identification des opportunités d'investissement et l'amélioration des conditions d'investissement au niveau local ne peuvent pas aboutir de manière significative sans implication des gouvernements infranationaux. **Les gouvernements locaux devraient devenir des partenaires structurels pour les trois piliers du plan d'investissement externe**. Bien que le fait que le PIE repose sur un financement mixte puisse constituer un moyen positif et novateur de mobiliser d'autres investissements, l'appropriation par les communautés locales et l'implication des gouvernements locaux doivent assurer systématiquement des retombées positives sur l'économie et la société.

En outre, la Communication ne fait jamais référence à l'apparence que prendront les structures dirigeantes du cadre de partenariat. Cependant, c'est d'une importance capitale pour s'assurer que la voix des parties prenantes comme les gouvernements locaux et régionaux est bien entendue. Cela requiert une **présence permanente de ces derniers dans la structure dirigeante des pactes avec des pays tiers**.

**Les GLR disposent de nombreuses compétences interdépendantes. Trois d'entre elles sont particulièrement pertinentes lorsqu'on s'attaque aux problèmes qui sont à l'origine de la crise migratoire actuelle :**

### **• Développement économique local**

Le développement économique revêt une dimension locale importante en raison du poids des petites et moyennes entreprises dans nombre de pays tiers en tant qu'importants contributeurs à l'activité économique et à l'emploi. **Les politiques des autorités locales face aux entreprises locales peuvent jouer un rôle important de levier pour parvenir à des conditions d'investissement plus favorables**. La protection des biens et la prévisibilité, une planification territoriale et foncière cohérente, la transparence et la responsabilité des administrations, les politiques d'approvisionnement local et l'insertion de l'économie informelle dans le système formel, ainsi que l'accès aux marchés locaux, sont tous des prérequis importants pour le développement économique local.

<sup>4</sup> Contributions promises - Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'UE. Commission européenne. Juin 2016.  
PLATFORMA  
1, Square de Meeûs  
B - 1000 Bruxelles  
+32 2 265 09 30

**Bonne pratique : Autonomiser les gouvernements locaux au Swaziland pour mettre en œuvre les stratégies économiques nationales au niveau local**

Le plan d'action et la stratégie de réduction de la pauvreté nationaux du Swaziland désignent la décentralisation et le renforcement de la gouvernance comme des priorités absolues.

Le Forum des administrations locales du Commonwealth (CLGF) a rendu possible un partenariat avec l'Association des gouvernements locaux du Swaziland (SWALGA), l'Association des administrateurs des autorités locales du Swaziland (LAMAS) et trois autorités urbaines (Mbabane, Manzini et Matsapha), afin de collaborer avec le gouvernement national.

Les expériences menées au Swaziland démontrent comment une coordination claire entre gouvernement central et gouvernement local conduit à une amélioration des efficacités et de l'efficacité en matière de prestation de service.

- **Résilience face aux crises**

Les chocs, qu'ils soient dus à la nature ou à l'activité humaine, sont d'importants facteurs d'incitation à la migration, comme le démontrent les conséquences actuelles de la guerre civile en Syrie. **Les GLR sont essentiels pour réduire la vulnérabilité des populations affectées par les crises et favoriser leur autonomie**, en améliorant la prestation de services tels que l'éducation et la santé, en améliorant la situation des bidonvilles et des zones urbaines défavorisées, et en concevant des stratégies urbaines participatives et intégrées. Dans certains cas, une approche locale de la consolidation de la paix, par le biais d'une médiation entre différentes communautés, l'amélioration du rôle des gouvernements locaux dans le renforcement et la réconciliation des communautés, la police de proximité, etc., peut s'avérer la solution la plus efficace qui soit. Comme cela est souligné dans le programme d'action pour l'humanité du Secrétaire général présenté en amont du Sommet mondial de l'humanitaire, le système humanitaire devrait s'appuyer davantage sur les capacités locales, en favorisant le développement de ces acteurs et en les soutenant dans leur réponse face aux crises.

**Bonne pratique : Aide municipale du camp de réfugiés d'Al Za'atari et des gouvernements locaux dans le Gouvernorat de Mafraq**

L'Association des municipalités néerlandaises (VNG) a cherché à assister le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pour concevoir une approche intégrée de l'aménagement de l'espace et un modèle participatif local pour le camp de réfugiés de Za'atari dans le nord de la Jordanie.

Une planification du développement et des interventions urbaines payantes à court terme ont également été identifiées dans le gouvernorat de Mafraq, où le camp de Za'atari est situé. L'objectif était de s'attaquer à l'engorgement des services généré par l'afflux de réfugiés syriens dans les communautés hôtes.

Enfin, le projet visait également à aider le HCR à incorporer une expertise municipale dans sa réponse humanitaire.

- **Réforme de l'administration publique**

Les gouvernements locaux, comme toutes les parties prenantes, ont besoin d'un environnement favorable pour exercer leurs compétences. **La promotion d'un cadre de décentralisation complet, où il existe des pouvoirs et responsabilités principaux clairs et un transfert des ressources financières correspondantes**, permettra de s'assurer que les gouvernements locaux et régionaux des pays partenaires puissent assumer leurs responsabilités avec efficacité. Cela comprend l'accueil des réfugiés et une prestation efficace de services de base de bonne qualité. Une décentralisation qualitative et efficace peut également représenter un instrument important pour lutter contre la corruption et accroître la responsabilité des gouvernements locaux envers leurs citoyens.

**Bonne pratique : Partenariat entre Guyancourt et Comè sur l'imposition locale**

Les villes de Guyancourt, en France, et de Comè, au Bénin, sont engagées depuis 2004 dans un partenariat axé sur l'imposition locale. Ce partenariat a commencé par une formation qui visait à renforcer les compétences de l'équipe municipale de la ville de Comè, afin de mobiliser les ressources locales et de garantir la sécurité foncière.

Il s'est récemment attaché à la création d'un registre des adresses physiques de tous les bâtiments. Cela va faciliter la perception des impôts locaux, de même que la prestation des services publics de base.

### 3. Promouvoir la coopération entre les villes d'Europe et des pays partenaires en tant qu'instrument clé pour la mise en œuvre de la nouvelle approche.

L'approche de l'UE en matière de migrations et de crises reste un club exclusif entre États qui ne suggère aucun soutien aux partenariats entre villes ou entre régions, et ce en dépit d'une tradition bien établie dans les villes et régions d'Europe de travailler avec leurs homologues dans les pays tiers pour créer des opportunités d'emploi, bâtir une résilience locale et améliorer la gouvernance.

Les villes et régions d'Europe ont notamment une grande expérience à partager avec leurs pairs dans les régions partenaires sur les points suivants :

- **Renforcer les capacités et partager l'expertise technique en matière de gestion et de planification locales**

Le rôle potentiel que les **gouvernements locaux et régionaux peuvent jouer pour aider à s'attaquer à ces causes profondes, par le biais du renforcement des capacités** et le partage de leur expertise avec leurs homologues dans les pays tiers, n'est pas assez compris. Dans le domaine de l'action en faveur du climat, par exemple, les GLR européens, dont l'engagement en la matière a été démontré dans des initiatives telles que la Convention des maires ou Mayors Adapt, peuvent également donner des conseils précieux aux GLR des pays partenaires pour la conception de plans d'action en faveur du climat à l'échelle locale. Ce type de partenariat assure également une appropriation par les gouvernements locaux et les populations locales des programmes mise en place sur leur territoire, ainsi qu'une répartition efficace des ressources.

**Bonne pratique : Partenariat turco-suédois pour la démocratie locale**

Le partenariat turco-suédois pour la gouvernance locale est un projet mis en œuvre par l'Association suédoise d'autorités locales et de régions (SALAR) et l'Union des municipalités de Turquie (UMT). Son objectif est d'améliorer la gouvernance locale grâce au renforcement des capacités de l'UMT en matière de planification et de développement, de lobbying et de formation des politiciens et fonctionnaires locaux.

Ce projet cherche également à améliorer la prestation de services municipaux par le biais d'une formation à la planification urbaine durable comprenant des techniques participatives comme la budgétisation participative.

- **Faciliter l'intégration dans les communautés d'accueil**

C'est au niveau local, sous la responsabilité des gouvernements locaux et régionaux, que l'intégration de nouveaux arrivants va échouer ou réussir. C'est pourquoi une **coopération décentralisée peut aider à mieux comprendre les besoins et la culture des nouveaux arrivants et faire prendre conscience** à la population locale des difficultés rencontrées par les migrants dans leur pays d'origine. Les partenariats avec les villes et municipalités des pays d'origine des migrants peuvent prendre plusieurs formes, notamment des échanges culturels, un partage de l'expertise technique, etc.

**Bonne pratique : Échange entre les forces de police de Tunis et de Cologne pour favoriser le dialogue entre les populations**

En Allemagne, les forces de l'ordre de la ville de Cologne ont été formées par une équipe de policiers de la ville de Tunis en Tunisie, afin de les sensibiliser à la culture des minorités musulmanes.

Cet échange entre pairs démontre que la coopération décentralisée n'est pas un échange à sens unique, mais plutôt un partenariat enrichissant pour les deux parties.

- **Créer des conditions propices au retour volontaire des migrants**

Un pourcentage significatif de migrants vivant et travaillant dans des pays européens finit par choisir de rentrer dans leur pays d'origine après un certain temps. Ce faisant, ils contribuent, avec leur expérience, leurs compétences et leurs connaissances, au développement de leur territoire d'origine. La coopération décentralisée peut ici aussi jouer un **rôle important pour faciliter le retour des migrants, en aidant les gouvernements locaux des pays tiers** à mettre en place une aide à la réintégration à court terme, par exemple un accès à des financements, une information sur les opportunités d'emploi et un dialogue culturel.

**Bonne pratique : VNG et l'Association des municipalités du Mali font équipe pour la réconciliation**

L'Association des municipalités néerlandaises (VNG) a mis en place son premier « programme de renforcement des capacités des gouvernements locaux » au Mali entre 2012 et 2016. Il visait à restaurer un climat de paix et de sécurité au niveau local après la crise qui a suivi la rébellion touarègue/djihadiste.

Pour ce faire, VNG a fourni un accompagnement et une formation du personnel de l'Association des municipalités du Mali, afin de renforcer leurs capacités en matière de lobbying auprès du gouvernement central au sujet des réformes de décentralisation. Une aide technique a également été apportée pour aider les municipalités maliennes à concevoir des instruments de réconciliation.

Depuis sa création en 2008, PLATFORMA est la voix des gouvernements locaux et régionaux européens actifs dans la coopération décentralisée, une coopération au développement entre villes et entre régions, plus proche des citoyens et plus efficace.

Le rôle de PLATFORMA consiste à accroître la reconnaissance du travail des gouvernements locaux et régionaux dans la coopération internationale, approfondir le dialogue avec les institutions européennes et promouvoir une coopération décentralisée efficace pour le développement des pays partenaires.

En 2015, PLATFORMA a signé un partenariat stratégique avec la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG DEVCO), selon lequel les signataires s'engagent à prendre des mesures basées sur des valeurs et des objectifs communs, afin de s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités dans le monde, et de favoriser la démocratie et le développement durable.

Le secrétariat de PLATFORMA est hébergé par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

Pour en savoir plus, rendez-vous sur [www.platforma-dev.eu](http://www.platforma-dev.eu) ou suivez-nous sur Twitter [@Platforma4Dev](https://twitter.com/Platforma4Dev)