



Ce projet est financé par l'UE

IPPR



Migration irrégulière sub-saharienne au Maroc : Réponses politiques actuelles et défis à relever

Document d'information



Ce projet est financé par l'UE



Migration irrégulière sub-saharienne au Maroc : Réponses politiques actuelles et défis à relever

Document d'information

Introduction

Historiquement, le Maghreb (en particulier, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie) a été considéré comme une région d'émigration, un nombre important de ressortissants de ces pays s'étant installés à l'étranger au cours des dernières décennies. Sa proximité géographique, combinée à ses possibilités économiques, ont fait de l'Europe la destination première de ces émigrants et, en 2004, le nombre de migrants originaires du Maghreb vivant en Europe était estimé à 2,5 millions, comparé à 1,8 million en 1981 (Institut Thomas More 2010). Le Maroc a connu des niveaux très élevés d'émigration et a été l'un des cinq premiers pays émetteurs en Afrique en 2010 (OIM 2010).

Plus récemment, le Maghreb a fait l'objet d'une attention toute particulière en tant que région de transit pour les migrants de pays tiers dont la destination finale était l'Union Européenne. Une étude réalisée par l'Institut danois d'études internationales (DIIS) indique qu'entre 100.000 et 120.000 migrants en situation irrégulière traversent la Méditerranée chaque année, dont environ 30.000 en provenance d'Afrique subsaharienne, 45.000 de pays du sud et de l'est de la Méditerranée et 30.000 d'autres pays d'origine (Simon 2006).

Une question importante de recherche sur la migration au Maroc est celle du "transit" (c'est-à-dire, la question de savoir si la migration vers le Maroc, y compris de pays d'Afrique subsaharienne, devient permanente ou si elle reste principalement composée de personnes transitant vers l'Europe).¹ Il est aujourd'hui largement admis que le Maroc est à la fois un pays de transit et de destination. Les périodes de migration décrites comme étant de 'transit' se sont de plus en plus allongées et de plus en plus d'éléments tendent à montrer que les migrants arrivent au Maroc avec l'intention d'y rester.

La population de migrants en situation irrégulière au Maroc reste relativement limitée en nombre – les estimations du nombre total de migrants sans papiers dans le pays dépassent rarement 10.000 (sur une population totale estimée à près de 32 millions²). Mais même si elle ne représente qu'un nombre limité de personnes, l'immigration irrégulière commence à changer le Maroc, et pose des défis aux responsables politiques – exigeant des évolutions dans les droits accordés même à ceux qui ne disposent pas des documents appropriés et du statut d'immigrant. Certaines études consacrées à la migration irrégulière au Maroc comprennent des recommandations à l'attention des responsables politiques (ex. Clandestino 2009), mais de manière plus générale, les publications politiques sur la thématique de la migration irrégulière au Maroc, et la région du Maghreb dans son ensemble, restent assez peu développées.

¹ Y compris les nombreuses publications du CARIM (Consortium pour la recherche appliquée sur les migrations internationales), abritée par l'Institut universitaire européen) et de l'IMI (l'Institut des migrations internationales de l'université d'Oxford).

² Voir http://www.indexmundi.com/morocco/demographics_profile.html



Ce projet est financé par l'UE



Ce document fait partie d'un programme de recherche plus large sur la migration irrégulière d'Afrique subsaharienne et des pays du Maghreb vers l'Europe.³ Le projet de recherche jette un regard critique sur les différentes réponses à la migration irrégulière aux différentes étapes du parcours migratoire et dans la perspective des pays émetteurs, de transit et destinataires. Dans le cadre de ce projet, l'IPPR et son partenaire marocain, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME) ont réalisé un vaste programme de recherches principalement qualitatives sur la question de la migration en provenance d'Afrique subsaharienne vers le Maroc, couvrant à la fois la migration de transit et la migration permanente. Les résultats de ces recherches, y compris l'analyse novatrice de l'expérience vécue par les migrants en situation irrégulière au Maroc, seront publiés dans les mois à venir.

Dans l'intervalle, l'objectif de ce bref document d'information est de préparer le terrain en décrivant les mesures juridiques, politiques et pratiques à prendre vis-à-vis de la migration irrégulière au Maroc.

Alors que les politiques de "non entrée" de l'EU – axées sur la détection et le refus d'accès à l'UE de migrants en situation irrégulière, comme les interceptions en mer – jouent indubitablement un rôle important dans la formation de la migration irrégulière au Maroc, toute analyse sérieuse doit aller au-delà de la critique de la politique frontalière de l'UE. Le développement des technologies requises pour traverser le désert à relativement peu de frais, l'émergence de communautés établies de migrants en situation irrégulière au Maroc, et l'établissement y afférent d'organisations de la société civile suggèrent qu'il s'agit-là d'un changement structurel dans les systèmes migratoires régionaux qui ne peuvent être uniquement attribués à la politique de l'UE.

Par conséquent, ce document adopte une approche plus large en présentant les grandes lignes des réponses à plusieurs niveaux à l'immigration irrégulière au Maroc. Il est structuré en trois parties principales, en commençant par la réponse du gouvernement marocain à la migration irrégulière, pour passer ensuite aux réponses internationales et enfin discuter de la manière dont certains écarts entre la politique et la pratique sont comblés par la société civile. Ce document discute en particulier du changement progressif d'approches du gouvernement et de la société civile marocaine, passant du traitement de la migration irrégulière sur une base de 'transit' à une base semi-permanente ou même permanente.

Partie 1 : Les réponses du gouvernement marocain à la migration irrégulière – les lois et la politique

Bien qu'il n'y ait aucune reconnaissance formelle par l'Etat que le Maroc est un pays d'immigration ou un cadre de politique explicite en matière d'immigration, un ensemble de dispositions juridiques et de politiques s'est développé avec le temps en une réponse de fait à l'existence de communautés de migrants et a eu un impact considérable sur l'adaptation et les stratégies de survie des immigrants en situation irrégulière au Maroc.

³ 'Beyond Irregularity' [Au-delà de l'irrégularité] est un projet financé par la Commission Européenne et dirigé par l'Institut de recherche sur les politiques publiques (IPPR) en partenariat avec : le CCME, dRPC, Eaves, PICUM, et l'Université de Sussex. Pour en savoir plus sur le projet, veuillez consulter la page Internet du projet à l'adresse url suivante : <http://www.ippr.org/research-project/44/7143/beyond-irregularity-towards-a-sustainable-approach-to-dealing-with-irregular-migration-from-sub-saharan-africa-to-europe?thid=>



Ce projet est financé par l'UE



Ce cadre juridique et politique de fait est caractérisé par des impératifs contradictoires. D'une part, l'approche axée sur l'accueil et les aspects humanitaires, découlant de la nouvelle Constitution de 2011 et l'ensemble des conventions internationales en matière de droits de l'homme ratifiées par le Maroc. Dans la pratique, ces dispositions juridiques demeurent largement inexplorées, mais elles ont le potentiel d'offrir aux migrants au Maroc des droits reconnus juridiquement, qu'ils soient ou non en situation irrégulière. D'autre part, la législation actuelle en matière de migration (en particulier la loi 02-03) et la pratique du contrôle des migrations sont massivement axées sur la sécurité et l'application de la loi.

1.1 Changements constitutionnels de 2011 – un cadre prometteur

La Constitution de 2011 pourrait devenir un cadre de réponses politiques à la présence - de fait - permanente de migrants au Maroc, et d'arbitrage entre les impératifs sécuritaires et humanitaires abordés ci-dessus. En réponse aux demandes populaires, les changements constitutionnels de 2011 ont redéfini les institutions et politiques nationales et renforcé les droits humains au Maroc. L'objectif était de définir un cadre qui serait utilisé pour les lois futures et de dégager un consensus politique. La Constitution est avant tout destinée à répondre aux préoccupations démocratiques et socio-économiques des citoyens marocains, mais elle contient aussi des articles faisant référence à la migration et aux engagements renouvelés du Maroc à l'égard des droits humains universels et de la non-discrimination – des engagements susceptibles de bénéficier à toutes les personnes vivant sur le sol marocain.

Jusqu'ici, ces changements constitutionnels ne se sont pas traduits en progrès juridiques ou politiques dans le domaine des migrations. Il n'est peut-être pas surprenant que dans le contexte actuel, une réponse plus globale à la migration irrégulière ne fait pas partie des priorités du Maroc. Depuis les changements constitutionnels de 2011, le gouvernement marocain s'est à juste titre concentré sur les besoins des citoyens marocains afin d'éviter l'émergence des tensions sociales et politiques semblables à celles que vit le monde arabe ces dernières années et mois. Par ailleurs, le gouvernement marocain n'est pas très motivé par l'idée d'accepter que les communautés migrantes en situation irrégulière s'établissent de plus en plus de manière permanente et réagit en conséquence, le gouvernement estimant ne pas être seul responsable à agir vis-à-vis des migrants en situation irrégulière sur son territoire, dès lors que ces derniers tentent souvent de poursuivre leur voyage vers l'UE (voir la partie 2).

Indépendamment de la politique gouvernementale ou du statut officiel des migrants, la nouvelle Constitution garantit un niveau minimal de protection. L'Article 30 garantit la protection des droits humains fondamentaux de tous les ressortissants marocains et des migrants en situation régulière ou irrégulière. Cet article et les changements institutionnels y afférents – comme la création du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH)⁴ – pourraient constituer les premières étapes sur la voie d'une approche plus équilibrée vis-à-vis de l'immigration irrégulière. En effet, l'Article 30 peut être interprété comme une invitation à de nouveaux développements dans la législation nationale. Cet article de la Constitution suggère, par exemple, que des lois ordinaires devraient être élaborées en relation avec le régime d'extradition et d'asile : "les conditions concernant l'extradition et l'octroi du droit d'asile sont définies par la loi ". C'est aux législateurs et au gouvernement marocain d'élaborer la politique, mais la nouvelle Constitution fournit indubitablement un point de départ important.

⁴ En français : « Conseil National de Droits de l'Homme »



Ce projet est financé par l'UE



1.2. Conventions internationales comme instruments pour garantir les droits juridiques

L'engagement renouvelé en faveur des droits humains qui se reflète dans les changements institutionnels et constitutionnels de 2011 n'est pas le seul contexte favorable à l'élaboration d'une nouvelle réponse juridique et politique à l'immigration irrégulière au Maroc. Historiquement, le Maroc a été réceptif et même déterminant dans l'élaboration d'initiatives internationales pour protéger les droits des migrants. La position du pays a été influencée par le nombre important de ressortissants marocains résidant à l'étranger. Le Maroc s'est inscrit dans le cadre d'une législation internationale contraignante, accompagnée d'obligations que le gouvernement doit mettre en œuvre. Dans le sillage de la ratification de ces conventions, les autorités marocaines ont maintes fois réitéré leur engagement à mettre en œuvre la législation relative aux droits humains (Parlement Européen, CNDH 2008).

La Convention internationale de 1990 *sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* est un instrument international crucial qui peut être utilisé pour répondre à la migration vers le Maroc, surtout pour combattre la discrimination et le racisme. Elle est entrée en vigueur en 2003 et le Maroc en a été l'un des premiers pays à la soutenir et le premier à la ratifier en 1993. Ceci étant, la Convention doit encore être transposée de manière adéquate dans la législation nationale (REMDH 2008, GADEM 2009). En revanche, il semblerait que le racisme vis-à-vis des migrants d'Afrique subsaharienne, par exemple, se soit transformé en véritable problème au cours des dernières années (RSC 2011, Slate Afrique 2012).

Il y a doublement lieu, pour le Maroc, de mettre en œuvre le traité international de 1990. Premièrement, la Convention a été utilisée par le Maroc pour défendre les droits de ses ressortissants résidant à l'étranger. Ceci, à une époque où le pays se considérait principalement comme un pays d'origine. Il serait à tout le moins cohérent d'offrir les mêmes droits aux nouveaux immigrants arrivant au Maroc. Deuxièmement, le Maroc est devenu membre du Comité de protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qui assure le suivi de la mise en œuvre de la convention de 1990, conférant ainsi au gouvernement marocain encore davantage d'autorité et de responsabilité dans ce domaine.

En fait, le Maroc a tardé à mettre en œuvre la Convention, et doit encore présenter son rapport en la matière au Comité de la Convention (CNDH 2011a). Le document d'évaluation est actuellement finalisé par la Délégation interministérielle aux droits de l'Homme⁵ ; il sera finalement présenté avec six ans de retard. Nonobstant ce long parcours vers la mise en œuvre, il est clair que les structures institutionnelles nouvellement créées – comme la Délégation interministérielle aux droits de l'Homme – ont à présent la réponse du Maroc à la migration à leur ordre du jour.

Le Maroc a également été un des premiers pays à ratifier la convention relative au statut des réfugiés de 1951. La ratification par le Maroc de cet instrument international a eu lieu en 1956. Il revêt une importance particulière pour les demandeurs d'asile au Maroc. Le Haut Commissaire aux Réfugiés de l'ONU a un bureau permanent à Rabat depuis 2007 et peut à présent décider du statut

⁵ En français : « Délégation interministérielle aux droits de l'Homme »



Ce projet est financé par l'UE



de réfugié.⁶ Ceci est un pas en avant dans la protection des réfugiés et contraste nettement avec la situation dans d'autres pays de la région – les migrants qui demandent refuge dans d'autres pays d'Afrique du Nord, comme l'Algérie, n'ont accès à aucun mécanisme susceptible de leur accorder le statut de réfugié.

Actuellement, les migrants auxquels le statut de réfugié a été accordé au Maroc sont légalement autorisés à séjourner dans le pays (et ne peuvent être expulsés) ; ceci étant, ils ne bénéficient pas d'une carte de résidence. Les réfugiés sont ainsi dans une situation paradoxale, en ce sens qu'ils sont légalement tolérés au Maroc, mais qu'on ne leur donne pas les moyens de survivre dans le pays ou la possibilité d'aller s'installer dans un pays tiers. Leur intégration et accès aux services sont fortement restreints et, dans la pratique, leur situation n'est guère différente de celles des migrants en situation irrégulière. Les réfugiés et demandeurs d'asile ne bénéficient d'aucune législation les autorisant à travailler légalement ou à accéder aux services disponibles aux migrants en situation régulière.

Eu égard à ces circonstances, le HCR envisage une coopération plus étroite avec les autorités marocaines pour coordonner leur réponse vis-à-vis des demandeurs d'asile (UNHCR 2012). La réponse du CNDH et de la délégation interministérielle a été positive et ces deux institutions centrées sur les droits humains ont reconnu les lacunes de la législation en termes d'absence de dispositions relatives à la résidence et au droit au travail (CNDH 2011b). La coopération en vue de la conception d'un régime d'asile national a d'ores et déjà débuté et l'élaboration d'une législation plus détaillée dans ce domaine contribuera à améliorer l'intégration des réfugiés et l'éclaircissement de leurs droits, au-delà de la non-expulsion.

1.3. L'écart entre la législation et la mise en œuvre : le cas de la loi 02-03

Au niveau national, la loi 02-03 est le principal texte de loi qui régit la migration au Maroc. Il régit l'entrée et le séjour des étrangers au Royaume du Maroc ainsi que les mesures liées à la migration irrégulière. Cette loi est l'exemple le plus clair des tensions entre les impératifs sécuritaires et en matière de droits humains de la réponse marocaine à la question des migrations. Elle ne va pas à l'encontre des normes internationales, mais considère manifestement l'immigration comme un problème de sécurité évident – ce qui est insuffisant compte tenu du fait que certains migrants en situation irrégulière séjournent plus longtemps et s'installent au Maroc. Il apparaît également qu'il y a un fossé entre les dispositions du texte de loi et son application.

La loi 02-03 fait référence à l'importance des engagements internationaux d'une part et constitue un instrument de protection pour certaines catégories très particulières d'immigrants (comme les femmes enceintes et les réfugiés qui ne peuvent être expulsés). D'autre part, son contenu est principalement axé sur la sécurité : détention, expulsion et criminalisation de l'entrée ou du séjour irrégulier de migrants.⁷ Elle prévoit des mesures hautement punitives à la migration irrégulière, comme des amendes ou peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 6 mois de prison en cas d'immigration irrégulière et ne fait aucune distinction entre les différents groupes de migrants et

⁶ Il s'agit d'un nouvel accord signé par le HCR avec le Maroc. Le bureau précédent du HCR était basé à Casablanca, mais était inefficace. Les réfugiés étaient traités par le Ministère marocain des affaires étrangères, mais dans la pratique, le bureau n'apportait que peu de soutien ou de reconnaissance aux demandeurs d'asile.

⁷ Ces questions sont mentionnées aux chapitres III à VII de la loi 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc.



Ce projet est financé par l'UE



leurs divers parcours vers l'irrégularité.⁸ Le Maroc n'est pas le seul pays à adopter cette approche indifférenciée et hautement punitive vis-à-vis de la migration irrégulière, mais son impact sur les groupes de migrants est aggravé dans le cas du Maroc par le fait que pour la plupart des migrants, il n'existe pas de voies vers la régularité, même pas pour les groupes très vulnérables (comme les mineurs non accompagnés).

Il semble également que l'application de la loi est problématique. Plusieurs organisations ont, par exemple, reconnu que le Maroc n'a pas pleinement respecté le principe de *non refoulement*⁹ de la convention de 1951 relative au statut de réfugié dans son application de la loi 02-03 (Commission européenne 2012 ; GADEM 2010). Les migrants subsahariens, même les réfugiés, ont souvent été expulsés vers les frontières du désert marocain.

D'autres problèmes ont aussi été identifiés dans l'application de ce texte de loi. Des études ont mis en exergue une série de problèmes, notamment liés à la procédure d'expulsion : violations de la loi relative au droit d'être défendu, absence de conseil juridique pour les migrants, inexistence de services de traduction et de procès équitable (GADEM 2009, Alkarama 2011). Les mesures de sécurité empêchent aussi parfois les organisations à fournir une assistance immédiate (Yabiladi 2012, IPPR, CCME et PICUM 2012).

Partie 2 : Réponses internationales

2.1 Coopération entre l'UE et le Maroc

Dans des situations de migration simples, la principale relation est nouée entre le pays d'origine et le pays de destination. Mais l'immigration irrégulière au Maroc n'est pas conforme à ce modèle simple, le Maroc étant aujourd'hui à la fois un pays de transit et de destination pour les migrants en situation irrégulière, les frontières entre les deux étant souvent floues. Dans ce contexte, la situation au Maroc est inhabituelle, car dans la pratique, la relation internationale clé existe entre le pays de destination (Maroc) et un groupe de pays tiers qui ne sont, en fait, pas directement touchés par la migration irrégulière en question (l'Union Européenne).¹⁰ Bien entendu, les pays de l'UE sont touchés par la migration de transit via le Maroc, mais cet impact est faible comparé à celui sur le Maroc lui-même, puisque cette migration de 'transit' se transforme, dans la plupart des cas, en une migration permanente au Maroc (une tendance qui pourrait aller en s'accéléralant). Malgré cela, la politique adoptée par l'Union Européenne en réponse à cette migration est régie par l'hypothèse que tous les migrants en situation irrégulière dans un pays 'voisin' de l'UE ont la motivation, la facilité et souvent l'intention ultime de se rendre en Europe.

L'émergence de l'UE comme l'un des principaux acteurs régissant la migration vers le Maroc et, en fait, vers d'autres pays voisins de l'UE, est basée sur un système fortement déséquilibré de relations de pouvoir. La Commission européenne, représentant les 27 pays membres de l'UE, s'engage dans des discussions bilatérales avec les pays voisins. L'UE négocie à travers la Commission, son organe

⁸ Certains migrants en situation irrégulière au Maroc sont entrés légalement sur le territoire marocain et sont devenus des migrants irréguliers après trois mois de séjour (les ressortissants d'un certain nombre de pays subsahariens n'ont pas besoin de visa pour un séjour de courte durée au Maroc). D'autres ont échappé aux contrôles aux frontières. D'autres encore, se sont mis en situation irrégulière après avoir étudié dans un établissement d'enseignement marocain sans avoir obtenu par la suite de permis de résidence.

⁹ Il s'agit d'un principe du droit international qui suppose la non-expulsion vers le pays d'origine et, *in extenso*, vers un pays non sûr. Ce principe est appliqué en relation notamment avec la protection des réfugiés.

¹⁰ Il convient également de noter que le Maroc a une relation (différente) avec les pays de l'UE en tant que pays d'origine pour les migrants marocains en Europe.



Ce projet est financé par l'UE



exécutif, pour garantir – entre autres objectifs – que ses initiatives sécuritaires pour réduire la migration irrégulière (des initiatives du type de FRONTEX)¹¹ bénéficient de la coopération maximale des pays de transit et des pays d'origine. Ces discussions bilatérales ont certes mené à un soutien financier et technique considérable pour le contrôle des flux migratoires dans des pays, y compris le Maroc, mais il est évident que les intérêts de l'UE ne coïncident pas toujours avec ceux des pays voisins.

Le rôle de l'UE fausse un système de gestion de la migration dans lequel les intérêts des pays d'origine, principalement d'Afrique subsaharienne, et les préoccupations des pays de destination (à savoir, le Maroc) devraient normalement jouer un rôle nettement plus important. Il mine aussi la comparaison historique abondamment citée entre les tendances de développement de l'immigration vers l'Afrique du Nord à compter de 2000 et le 'renversement de la tendance migratoire' en Europe du Sud dans les années 70 et 80. Lorsque l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont devenus des pays d'immigration nets, ils ont été confrontés à une pression nettement moins forte des pays plus au nord et ont été en mesure de répondre à cette nouvelle migration selon des manières qu'ils estimaient être les meilleures.

Les pays membres de l'UE entretiennent des relations bilatérales de longue date avec le Maroc dans le domaine de la migration, antérieures à l'implication de la Commission Européenne. Même si les accords bilatéraux antérieurs concernaient exclusivement l'émigration de ressortissants marocains vers l'UE, certains ont très tôt reconnu l'importance de l'immigration vers le Maroc. Plus particulièrement, un accord de réadmission controversé conclu en 1992 entre le Maroc et l'Espagne régirait, semble-t-il, la réadmission de ressortissants non Marocains en provenance d'Espagne (le texte de l'accord n'est pas public). Cet accord a apparemment été rejeté ultérieurement par le Maroc, mais il aurait encore été appliqué dans certaines situations, le plus récemment, en 2005.

Les négociations menées par l'UE elle-même avec ses pays voisins dans le domaine de la migration ont toujours été cadrées par un discours de 'partenariat'. Le Traité d'Amsterdam, qui est entré en vigueur en 1999, fournit le fondement politique de ces négociations. Des objectifs clairs ont pour la première fois été définis lors du Conseil européen de Tampere, lequel a identifié le 'partenariat avec les pays d'origine et de transit' comme une priorité clé des stratégies de gestion de la migration. Le groupe de travail de haut niveau « Asile et Migration » institué par le Conseil Européen a préparé six 'plans d'action' pays, y compris un pour le Maroc, qui furent présentés lors du Conseil européen de Tampere. Comme le soulignait le gouvernement marocain à l'époque, l'esprit de partenariat faisait clairement défaut dans ce premier exercice, dès lors qu'il n'avait guère été consulté sur le contenu du plan d'action.

Les actions 'externes' de l'Union Européenne sur les questions de migration sont actuellement regroupées sous l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM). Le Maroc a joué un rôle central dans l'origine et l'évolution de l'AGMM. Cette approche a été rédigée fin 2005, dans le sillage du décès controversé de 11 migrants aux clôtures entourant les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. La migration entre l'Europe et l'Afrique fut déclarée priorité de l'UE en 2006. Une manifestation de cette priorité fut l'organisation d'une conférence interministérielle en juillet 2006 à Rabat, laquelle a déclenché une succession de réunions initialement connues sous le nom de 'processus de Rabat'. Par la suite, en 2006, le sommet Union Européenne - Union Africaine s'est tenu à Tripoli, et a enclenché une série similaire de réunions.

¹¹ Il s'agit du nom communément usité pour l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.



Ce projet est financé par l'UE



L'AGMM fonctionne comme un cadre pour une série d'échanges et d'activités informels sur la thématique de la migration. Ceci comprend les réunions multilatérales de haut niveau articulées autour des processus de Rabat, de Tripoli ou euro-méditerranéens. Elle couvre également plusieurs activités de formation continue destinées aux fonctionnaires de niveau intermédiaire, sous les auspices des programmes Euromed Migration. Enfin, des financements importants sont accordés pour la recherche, à la société civile et pour les programmes de renforcement des capacités. Initialement, ces fonds étaient mis à disposition au travers du programme Aeneas, un projet d'assistance financière et technique à l'attention de pays tiers dans le domaine de la migration.¹² Le programme se poursuit sous une ligne budgétaire connexe (qui a financé le projet de recherche dont fait partie le présent document). Cette approche informelle et multidimensionnelle permet à l'UE de façonner le discours sur la migration en cours d'élaboration – mettant en avant que le contrôle et le soutien devraient intervenir au-delà du territoire de l'UE – mais aussi de fournir un soutien technique et financier à des pays comme le Maroc.

Le cadre informel de l'AGMM fonctionne efficacement dans le contexte du discours sur le partenariat qui cadre toujours les activités de l'UE dans ce domaine. Mais lorsque les principes sont transposés en législation européenne, l'approche de partenariat continue d'être minée. Prêtant davantage encore à controverse, la directive « retour », 2008/115/CE adoptée en 2008, a soulevé une opposition politique majeure de par le monde. La virulence des réactions a poussé la Commission à invoquer un manque de partenariat lors de l'élaboration de la directive.

L'UE a entamé ses discussions avec le Maroc sur les nouveaux 'partenariats pour la mobilité' en automne 2011. Le partenariat le plus récent avec le Maroc - "Migration, Mobilité et Sécurité" - a démarré en décembre 2011. A ce jour, relativement peu de pays se sont engagés dans ce processus et pour ceux qui l'ont fait, ils sont nettement plus petits pour la plupart : le Maroc est certainement le pays le plus grand d'entre eux et le plus important sur le plan stratégique avec lequel l'UE a entamé ces négociations. Il semble que cette initiative soit une tentative de l'UE de réagir aux critiques sur l'absence de véritable partenariat lors des négociations précédentes, même si les déséquilibres de pouvoir évoqués ci-dessus subsistent. Les partenariats pour la mobilité fournissent un cadre de discussion sur une série de questions plus détaillées, mais ils sont fondés sur l'attente d'une facilitation du régime de visas, de l'octroi d'un soutien substantiel aux échanges étudiants et d'initiatives en matière de migration et de développement, en échange d'un plus grand engagement du Maroc vis-à-vis des pratiques de contrôle des migrations prioritaires de l'UE. Ceci pourrait conduire le Maroc à accepter de maintenir des contrôles aux frontières stricts en échange d'une plus grande mobilité des ressortissants marocains sur le territoire de l'UE.

2.2. Réponses régionales

Dans la pratique, l'intensité et la fréquence des contacts entre le Maroc et l'UE dépassent de loin toutes les autres relations bilatérales entretenues par le gouvernement marocain dans le domaine des migrations. Mais compte tenu de la nature transnationale de la migration, il est important que le Maroc s'engage dans des discussions régulières avec l'Algérie et la Mauritanie. Dans les faits, néanmoins, le forum régional qui se prêterait à de telles discussions, l'Union du Maghreb Arabe (UMA), ne fonctionne pas depuis de nombreuses années. C'est probablement le processus consultatif régional le moins actif dans le monde – surtout si on le compare aux groupements

¹² S'agissant du programme initial, veuillez consulter : http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf



Ce projet est financé par l'UE



régionaux voisins, l'UE et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Source (CEDEAO), qui a également établi un système de libre circulation pour ses ressortissants dans l'ensemble des pays membres de la CEDAIO.

Depuis sa création en 1989, seule une rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement des cinq pays membres s'est tenue. Les représentants des Etats membres de l'UMA se rencontrent plus fréquemment lors d'événements organisés sous les auspices de l'UE ou de l'Union Africaine (UA) que lors de rencontres régionales. Même là, des problèmes se posent avec les réunions à haut niveau. L'Algérie s'est retirée de la réunion de 2006 à Rabat et n'est, par conséquent, pas membre du processus de Rabat ; le Maroc, pour sa part, n'est pas membre de l'Union Africaine et il est donc absent du processus de Tripoli. L'Algérie et le Maroc ne participent ensemble que dans des groupes nettement plus petits d'Etats voisins de l'Europe. Pourtant, l'UMA offre la seule réelle possibilité des Etats d'Afrique du Nord de rejeter la focalisation des négociations de 'partenariat' de l'UE sur les pays pris individuellement et de développer une position de négociation collective. Les cinq pays ont tout à en gagner, entre autres résultats d'une action collective, et certains signes laissent supposer que l'UMA puisse rétablir les réunions régionales ; un espoir de changement pointe donc, même s'il reste très incertain.

2.3 Pays d'origine

Viennent ensuite dans l'ordre des relations internationales potentiellement importantes celles entre le Maroc et les pays d'origine des migrants. Ces relations ne sont pas encore bien développées. Le Maroc n'a déployé que des efforts limités pour prendre attache avec les pays d'origine et dans ses relations avec les pays d'Afrique subsaharienne par exemple, l'accent a été placé sur les échanges commerciaux. Le Maroc a conclu des accords de migration bilatéraux avec des pays comme le Sénégal, avec lesquels le Maroc a convenu d'autoriser l'entrée sur son territoire des ressortissants de ces pays pour une durée maximale de trois mois sans visa.

Il semble que l'engagement du Maroc vis-à-vis de ces pays soit façonné par les pressions de l'UE. D'aucuns prétendent, par exemple, que l'UE a exercé des pressions sur le Maroc pour imposer une obligation de visa aux migrants subsahariens (de Haas 2005).

Les pays d'origine des migrants subsahariens n'affichent qu'un engagement limité par rapport au bien-être de leurs ressortissants au Maroc. Ils n'offrent aucun service consulaire ou soutien, tout comme ils ne dispensent aucun conseil en cas de procédures judiciaires ou d'expulsions et rien n'indique qu'ils interviennent en faveur du bien-être de leurs ressortissants dans leurs relations avec le gouvernement marocain. Beaucoup de ces pays sont confrontés à de problèmes de ressources très réels et de capacités à s'engager avec des pays comme le Maroc de cette manière. En revanche, ils représentent efficacement leurs migrants en Europe ; il semblerait donc qu'il s'agisse, du moins en partie, d'une question de priorités.

Par conséquent, il existe deux lacunes de taille dans l'approche internationale au développement de fait de la politique d'immigration au Maroc. Premièrement, le fait que les discussions soient dominées par l'UE, à l'exclusion des pays maghrébins voisins du Maroc et des pays d'origine des migrants. Deuxièmement, dans l'approche de l'UE, il y a un écart entre le discours dominant sur le partenariat et la réalité des relations descendantes dans des accords particuliers.



Ce projet est financé par l'UE



Partie 3 : Comblent les fossés : le rôle crucial de la société civile au Maroc

A la lumière des lacunes identifiées ci-dessus, les activités sur le terrain en faveur de la promotion des droits des migrants, tout particulièrement des migrants en situation irrégulière, sont principalement menées par les ONG au Maroc. Les ONG marocaines qui œuvrent en faveur de la promotion des droits des migrants fondent leurs interventions sur le cadre international plus large de protection des droits humains décrit ci-dessus. Dans leur travail au quotidien, elles sont confrontées à la contradiction, abordée dans la Partie 1, entre les accords internationaux ratifiés par le gouvernement marocain et les politiques nationales qui prévoient principalement des dispositions sécuritaires.

De nombreuses ONG marocaines ont inclus les questions relatives aux migrants dans leur mandat, même si leur travail couvre des domaines plus généraux, comme la promotion des droits humains et/ou le développement local. Exemple : les organisations de promotion des droits humains ont récemment commencé à s'intéresser aux migrants en situation irrégulière comme étant une population vulnérable particulière dont les droits ont été trop longtemps négligés et qu'il convenait, par conséquent, de protéger.

Seules quelques organisations pourraient effectivement être classées comme étant des ONG dont l'objectif principal est la réalisation des droits des migrants et leur bien-être. Parmi elles, il convient de mentionner la montée récente d'associations composées de migrants eux-mêmes qui tentent de répondre aux besoins spécifiques des différentes minorités vivant au Maroc. Ceci étant, ces associations de migrants demeurent informelles et elles n'ont pas été officiellement reconnues comme ONG.¹³ Bien que les migrants de ces associations partagent les mêmes préoccupations de principe (statut des migrants en situation irrégulière et manque d'accès aux droits sociaux fondamentaux) et qu'ils essaient souvent de se faire régulariser, ils tendent à réaffirmer leur identité en adhérant à différentes associations de migrants. Ceci étant, malgré les différences linguistiques ou religieuses, certaines de ces associations ont réussi à réunir différents groupes nationaux de migrants en situation irrégulière pour garantir les droits que leur confère le droit international. Actuellement, de nombreuses ONG travaillent au Maroc sur les problèmes des migrants (AMERM 2010).¹⁴

En termes pratiques, ces ONG apportent, pour la plupart, une aide humanitaire aux migrants, leur fournissant plus particulièrement un accès aux services médicaux. Seules quelques unes d'entre elles proposent une assistance juridique et/ou mènent des activités de plaidoyer. Ceci étant, au cours de la dernière décennie, après l'adoption de la loi 02-03 mentionnée précédemment, et dans le sillage des événements dramatiques de Ceuta et de Melilla en 2005¹⁵ - le plaidoyer en faveur des droits des migrants au Maroc se développe. Certaines ONG ont tenté d'harmoniser leurs efforts et de coordonner leurs initiatives dans le cadre d'alliances pour devenir une force plus puissante dans

¹³ Il s'agit du statut actuel selon le Dahir du 15 novembre 1958, tel que modifié en juillet 2002.

¹⁴ La publication propose une cartographie complète des ONG marocaines qui axent leurs activités également sur les migrants.

¹⁵ Le 29 septembre 2005, dans l'enclave espagnole de Ceuta, des centaines de migrants ont pris d'assaut la clôture entourant la frontière, attirant ainsi l'attention des médias internationaux. Pris entre les balles en caoutchouc espagnoles et les coups de feu côté marocain, 5 migrants ont perdu la vie. Six jours plus tard, quelques milliers de migrants subsahariens ont tenté la même chose, avec plusieurs vagues se dirigeant sur Melilla. Près de 700 y sont arrivés, mais six ont péri lors de confrontations avec les forces de sécurité marocaines.



Ce projet est financé par l'UE



l'élaboration de politiques¹⁶. Il existe aussi des exemples d'ONG qui lient leurs activités à des réseaux et des campagnes internationaux ainsi que des forums régionaux et mondiaux pour traiter le cas marocain sur une base solide.

Même s'il s'agit d'un domaine qui évolue rapidement, ces organisations peinent souvent à trouver des solutions aux problèmes identifiés ci-dessus. Compte tenu de l'ambiguïté et de la volatilité qui ont caractérisé la réponse officielle marocaine (à la fois au niveau national et local) aux problèmes des migrants en général, et des migrants en situation irrégulière en particulier, les ONG n'ont souvent pu répondre que de manière ad hoc et ne peuvent pas travailler stratégiquement. Par ailleurs, elles ne disposent que de ressources limitées au Maroc et doivent parfois faire face à des problèmes avec la police et les autorités locales. A titre d'exemple, les ONG qui travaillent à proximité des frontières algériennes et mauritaniennes constatent souvent que les migrants en situation irrégulière qu'ils aident sont la cible d'arrestations arbitraires et d'expulsions.

Peu d'ONG marocaines semblent travailler en coopération ou avec le soutien d'institutions gouvernementales. C'est ce qui ressort d'une table ronde organisée par le CCME, l'IPPR et la PICUM à Rabat au printemps 2012 dans le cadre d'un projet de recherche dont cette note d'information fait partie. Ce manque de communication entre l'Etat et les organisations du secteur bénévole peut être en partie l'héritage de nombreuses années de répression dont la société civile a été la victime entre 1960 et 1980. Pendant ce que l'on appelle les "années de plomb", les activistes de diverses ONG étaient la voix du mouvement d'opposition qui se battait pour une société démocratique. Par conséquent, ils ont souvent souffert aux mains des autorités : persécutions, arrestations, exécutions et disparitions. Une nouvelle ère s'ouvrit dans les années 1990, sous le règne de Mohammed VI, caractérisé par un soutien clair à la société civile - considérée comme l'une des principales forces de la transition démocratique. Aujourd'hui, les ONG sont toujours perçues comme le moteur essentiel du développement démocratique (ainsi qu'économique et culturel), mais les anciennes divisions entre l'Etat et les ONG persistent (Janjar et al 2004).

Les institutions publiques ne travaillent généralement pas directement en partenariat avec les organisations de la société civile marocaine pour répondre à la problématique de la migration. Cette coopération se fait néanmoins indirectement, au travers de certaines agences multilatérales, comme l'OIM et le HCR, ce qui ressort clairement des sites Internet de ces deux agences. Dans la pratique, des associations de terrain sont chargées de mettre en œuvre des activités au niveau local, financées par le gouvernement, même si le partenaire officiel est, dans les deux cas, une organisation internationale. La Commission Européenne soutient aussi certaines ONG marocaines qui tentent de créer des services et de mettre en œuvre des projets d'assistance à des populations vulnérables de migrants en situation irrégulière¹⁷. Ces actions demeurent néanmoins ad hoc et ne peuvent combler complètement le fossé entre les droits des migrants à accéder à la justice et à leurs droits sociaux de base et leur situation actuelle au Maroc.

¹⁶ L'exemple le plus récent est connu sous l'appellation de Plateforme pour la Protection lancée en 2009 ; elle est composée de plusieurs associations œuvrant sur différents aspects, comme la promotion des droits des enfants et des femmes, l'assistance juridique et l'accès à la justice, l'intégration culturelle, etc.

¹⁷ Le Projet Tamkine-Migrants, par exemple, est cofinancé par l'UE et sera réalisé par Terre des Hommes, Oum El Banine et GADEM. Voir <http://tdh.ch/fr/news/maroc-terre-des-hommes-renforce-les-droits-des-femmes-et-enfants-migrants>



Ce projet est financé par l'UE



Conclusions

La migration irrégulière au Maroc se transforme progressivement d'une migration de 'transit' à une résidence à plus long terme. Alors que cette transformation s'opère dans un contexte limité par un cadre de politique entièrement élaboré qui émerge à court terme, il existe des défis immédiats qui doivent être traités, dont le plus urgent est l'accès des migrants en situation irrégulière à leurs droits de base.

Dans ce contexte, certains fossés sont comblés par une série d'ONG dédiées et de groupes de défense des droits des migrants, mais il est clair qu'ils ne pourront jamais proposer de solution complète et que l'Etat doit intervenir à un moment ou un autre. Des changements importants, comme la nouvelle Constitution de 2011 et la création d'institution comme le Conseil National des Droits de l'Homme, sont des pas dans la bonne direction, vers le type de politique et de pratique que le Maroc doit développer avec le temps.

Cet article sera suivi de la publication d'un rapport d'étude de cas détaillé basé sur de nouvelles études qualitatives directes menées auprès de migrants subsahariens en situation irrégulière et différentes parties prenantes au Maroc. Ce futur rapport rendra compte de manière plus détaillée des développements politiques récents au Maroc, procédera à l'analyse détaillée des expériences vécues par les migrants en situation irrégulière au Maroc, des défis auxquels ils sont confrontés et formulera des recommandations précises sur la manière de traiter certains des défis que le Maroc doit relever dans le contexte de la migration irrégulière.



Ce projet est financé par l'UE



Bibliographie

1951 Convention relative au statut des réfugiés, HCR
<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

Loi 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc et l'émigration
http://www.justice.gov.ma/fr/legislation/legislation.aspx?ty=2&id_l=140#1140

Alkarama (2011), *Rapport soumis au Comité contre la torture dans le cadre de l'examen du quatrième rapport périodique du Maroc*, présentation au Haut Commissaire aux Droits de l'Homme
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ONG/Alkarama_CAT47_Maroc.pdf

AMERM (2010), *Le tissu associatif et la question migratoire*, Rabat : AMERM
<http://www.amerm.ma/publications.php>

Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) (2011a), *La pratique conventionnelle du Maroc en matière de droits de l'Homme : d'importants acquis et des défis à relever*, Rabat : CNDH
<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article4576>

CNDH (2011b), *Le Conseil national des droits de l'Homme appelle à la mise à jour des politiques publiques en matière d'asile*, Rabat : CNDH
<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article5804>

Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) (2008), *Message de SM le Roi à l'occasion de la célébration du 60^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Rabat : CNDH
<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article987>

Site du Consortium pour la recherche appliquée sur les migrations internationales
<http://www.carim.org/>

Constitution du Maroc
<http://www.maroc.ma/PortailInst/Fr/MenuGauche/Institutions/Constitution/La+Constitution.htm>

Clandestino (2009) *Political Discourses on Irregular Migration in the EU*, Athènes : Fondation hellénique pour la politique européenne et étrangère
http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/12/clandestino_policy_brief_comparative_discourses.pdf

De Haas H (2005) *Morocco : From Emigration Country to Africa's Migration Passage to Europe*, Washington: Migration Policy Institute
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=339>

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. OJ 24.12.2008 L348/98



Ce projet est financé par l'UE



Commission européenne (2012), document de travail, *Mise en œuvre de la Politique Européenne de Voisinage au Maroc. Progrès réalisés en 2011 et actions à mettre en œuvre*, Bruxelles : Commission européenne

http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_maroc_fr.pdf

Parlement européen (2009), *Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb. XIIIème rencontre interparlementaire PE/Maroc*, Strasbourg : Parlement européen

Groupe Antiraciste de Défense et d'accompagnement des Etrangers et Migrants (GADEM) (2010), *Les droits humains des migrant(e)s subsaharien(ne)s au Maroc*, Rabat : GADEM

http://www.jsf-jwb-migrants.org/documents%20-%20all/phaseI_studies/justice-Gadem-fre.pdf

Groupe Antiraciste de Défense et d'accompagnement des Etrangers et Migrants (GADEM) (2009), *Le cadre juridique relatif à la condition des étrangers au regard de l'application du pouvoir exécutif et de l'interprétation du juge*, Rabat : GADEM

Institut Thomas More (2010) *Towards a sustainable security in the Maghreb : An opportunity for the region, a commitment for the European Union*, Paris : Institut Thomas More

<http://www.institut-thomas-more.org/upload/media/itmreport-eumaghreb-eng.pdf>

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990 <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

Organisation internationale pour les migrations (IOM) (2010) *Etat de la migration dans le monde 2010. L'avenir des migrations : renforcer les capacités face au changement*, Genève : OIM

Site de l'OIM, Maroc

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/406#md>

Table ronde IPPR, CCME et PICUM (2012), *Table ronde sur l'accès aux services de base pour les sans-papiers au Maroc*, 12 avril 2012 (non publié)

Janjar M. et al (2004), *Développement démocratique et action associative au Maroc*, Montréal : Droits et Démocratie

<http://www.dd-rd.ca/site/PDF/publications/maghrebMO/ddMaroc.pdf>

Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) (2008), *Droits économiques et sociaux des migrants et des réfugiés dans la région Euromed*, Tunis : Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme

Centre d'études sur les réfugiés d'Oxford (RSC) (2011), *North Africa in Transition: Mobility, Forced Migration and Humanitarian Crises. Conference Report [Afrique du Nord en transition : mobilité, migration forcée et crises humanitaires. Rapport de conférence]*, Oxford : Département du développement international

Ripoll Servant A (2010), *The European Parliament and the Returns Directive: the end of radical contestation, the start of consensual constraints?*, SEI Working Paper no 117, Sussex: Sussex



Ce projet est financé par l'UE



University [Le parlement européen et la directive de retour : la fin de la contestation radicale, le début de contraintes consensuelles ?]

Simon J (2006) Irregular Transit Migration in the Mediterranean Facts, Figures and Insights in Sørensen N (ed.) *Mediterranean Transit Migration*, [Migration de transit irrégulière en Méditerranée, faits, chiffres et informations. *Migration de transit en Méditerranée*, Copenhague: Institut danois pour les études internationales (DIIS)]

SlateAfrique (2012), *L'enfer des Subsahariens au Maroc*, article de presse, 17 juin
<http://www.slateafrique.com/89373/les-migrants-subsahariens-sont-ils-victimes-de-racisme-au-maroc>

Terre des Hommes (2012), *Maroc : Terre des hommes renforce les droits des femmes et enfants migrants*, communiqué de presse, 19 mars

Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) (2012), *Profil d'opérations régionales en 2012 – Afrique du Nord*
<http://www.unhcr.org/pages/49e4860d6.html>

Site Internet du HCR, Maroc
<http://www.unhcr.org.ma/>

Déclaration universelle des droits de l'Homme
<http://www.un.org/en/documents/udhr/>

Yabiladi (2012), *Oujda : Nouvelles rafles de Subsahariens*, 16 avril
<http://www.yabiladi.com/articles/details/10038/oujda-nouvelles-rafles-subsahariens.html>