

La naissance des villes régionales

Les centres urbains peuvent contribuer à une vision plus holistique et intégrée du système migratoire et à la valorisation de l'identité et des valeurs méditerranéennes.

Ricard Zapata-Barrero

Les politiques euroméditerranéennes se sont principalement focalisées sur les relations géopolitiques entre l'Union européenne (UE) et les États par le biais de programmes européens multinationaux de gouvernance et de politique de voisinage empreints de conditionnalité et de multilatéralisme. Les villes sont potentiellement plus sensibles aux défis humanitaires. Elles sont politiquement et socialement beaucoup plus proches des gens, et elles sont plus pragmatiques en termes de processus de diagnostic et d'adoption de mesures pour résoudre les problèmes.

Cette approche de l'aide à la migration en Méditerranée basée sur la ville, se justifie actuellement d'un point de vue contextuel : sur la rive nord du bassin méditerranéen, les villes deviennent de nouveaux acteurs et interlocuteurs au sein de l'Union européenne en termes de défis de mobilité humaine, de politiques d'intégration et de gestion de la diversité ; sur la rive sud, il est largement admis que les dites « révolutions arabes » de 2011 consistaient en un phénomène fondamentalement urbain, des actions qui se sont déroulées dans les espaces publics des villes, où les places et les rues sont devenues des symboles des révoltes.

L'objectif principal de cet article est d'initier une vaste réflexion sur la manière dont nous pouvons intégrer la gouvernance urbaine en matière de migration dans l'agenda méditerranéen sur les migrations. Nous parlons du principe qu'aujourd'hui, les villes peuvent favoriser une nouvelle rhétorique méditerranéenne fondée sur des valeurs, des préoccupations et des cadres communs. Les villes peuvent être les nouveaux moteurs de la mise en œuvre des idéaux du Processus de Barcelone (1995) selon les principes de dialogue, de coopération et de coordination des actions (Zapata-Barrero 2020). Les centres urbains peuvent nous aider à avoir une vision plus holistique et intégrée du système mi-

gratoire, et à valoriser l'identité et les valeurs méditerranéennes.

Le tournant local en Méditerranée : nouvelles tendances d'analyse

Le processus de reconnaissance des villes comme acteurs de la gouvernance des migrations se consolide en ce début du XXI^{ème} siècle. Cette tendance implique de laisser de côté les approches nationalistes hégémoniques de la gouvernance dans la méthodologie et de s'ouvrir au « tournant local » (Zapata-Barrero *et al.*, 2018) à une nouvelle échelle géographique : la Méditerranée. Cela renforce l'idée que les villes peuvent contribuer à la formation de domaines régionaux. Cet agenda de redimensionnement (Zapata-Barrero, 2020) suppose l'émergence d'un « mouvement de villes interméditerranéennes (MedCities) » qui peut conduire à de nouvelles manières de gouverner la migration en Méditerranée (MedMig), et en particulier à des décisions et des actions qui inaugurent de nouvelles (et innovantes) manières de comprendre la gouvernance, à travers la promotion des pratiques externes des villes.

Dans ce qui suit, j'exposerai les prémisses théoriques d'une tendance empirique que j'appellerai « villes régionales », et je montrerai comment ce concept peut constituer un cadre d'analyse susceptible de contribuer à modifier l'échelle et la répartition du pouvoir de la gouvernance des migrations en Méditerranée, en créant un cordon ombilical entre la pensée urbaine et la pensée régionale.

Le point de départ de mon argumentation est le suivant : la pression croissante des flux migratoires en Méditerranée et les processus d'urbanisation qui en découlent (He. C., 2013 ; UN-Habitat, 2016) poussent les villes à établir des partenariats multi-échelles avec des organisations internationales de la société civile, ainsi

Ricard Zapata-Barrero, professeur des universités au département des Sciences politiques et sociales de l'Université Pompeu Fabra (UPF-Barcelone), directeur de GRITIM-UPF, ainsi que du programme de Master en Migrations Studies de l'UPF. Il est membre du comité directeur d'IMISCOE, coordonne *EuroMedMig* et le réseau Jean Monnet *EUMedMi*.

que des liens transnationaux avec d'autres villes, afin de partager des objectifs, des préoccupations, des pratiques et des connaissances. Cela crée un système urbain d'acteurs interconnectés en Méditerranée, qui sert de base à un processus de construction de régions. Cette tendance actuelle appelle à un changement de paradigme dans la gouvernance méditerranéenne des migrations, qui réajuste la discordance entre la construction historiquement enracinée de la Méditerranée comme une zone géographique de villes régionales interconnectées, et l'actuel partenariat vertical euroméditerranéen de construction de régions basé sur les États.

Aujourd'hui, en cette deuxième décennie du XXI^{ème} siècle, les villes méditerranéennes externalisent leur agenda en matière de migration : elles établissent des relations avec d'autres villes et d'autres acteurs sociaux/internationaux, rejoignent des réseaux axés sur les questions liées à la migration, dans lesquels elles promeuvent des récits et des pratiques alternatives, et s'engagent dans des partenariats bilatéraux avec d'autres villes liées entre-elles par un groupe migratoire. À la base, les villes constituent les blocs de construction d'un système topographique relationnel, relié par les corridors le long desquels les migrants se déplacent. Ce programme de redimensionnement de l'échelle de la gouvernance des migrations (Zapata-Barrero, 2020) met en lumière les défis migratoires régionaux en Méditerranée, mais souligne également que ceux-ci sont vécus localement. D'où la nécessité de relier le local et le méditerranéen, la pensée urbaine et la pensée méditerranéenne.

Dans cette première vue d'ensemble, je propose de me concentrer sur l'implication normative que ces liens entre villes créent, depuis la base. Je considère que cette pensée normative est fondamentale pour une meilleure délimitation conceptuelle de la notion de villes régionales, ou de villes qui contribuent à la création de régions. De plus, conformément à l'approche de la pensée méditerranéenne (Zapata-Barrero, 2020), cela démontre que le débat sur les villes interméditerranéennes ne peut être séparé de la discussion générale sur les particularités de la région (Minca, 2004). L'idée de villes interméditerranéennes en tant que villes régionales appartient à ce volet du débat, qui vise à analyser les valeurs ajoutées (et régionales) de ces pratiques relationnelles externes.

La topographie relationnelle des villes d'émigration de la Méditerranée

Je suis comme un mantra la vision braudélienne de la Méditerranée comme une « région de villes » (Braudel, 2017 [1949]). Le système urbain méditerranéen des noyaux de villes (Gottman, 1990) est un cadre d'analyse, qui part de la conception d'un espace géographique composé de connexions multiples entre villes. À l'époque pré-moderne, l'idée pouvait faire référence

à un regroupement de villes au sein d'un réseau commercial, d'un empire ou d'une zone de production locale (Sigler *et al.*, 2020). En effet, Braudel avait déjà tenté d'établir une typologie de villes méditerranéennes, en fonction de leur rôle dans l'économie commerciale du bassin, en les répartissant par spécialisations. Nous avons aujourd'hui une topographie relationnelle de villes méditerranéennes, reliées par des corridors migratoires.

Il est frappant de constater que, alors que sur toute carte des corridors migratoires de la Méditerranée, la visibilité des villes est évidente (voir, par exemple, UN-CHR, 2019), il n'existe aucune réflexion urbaine sur ces corridors. Pour donner quelques exemples, le dernier rapport mondial de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), publié en 2020, et même le rapport de 2019 des Nations unies sur les migrations internationales ou le rapport régional de 2015 de l'OIM sur la Méditerranée, parlent de corridors, mais toujours avec une méthodologie qui prend le niveau national comme référence. Il s'agit d'un autre exemple clair de la manière dont les connaissances générées sur la migration méditerranéenne sont encore trop axées sur les États, tout en ignorant les autres échelles de production de connaissances. Ceci est d'autant plus surprenant qu'il semble être très présent dans l'esprit des migrants, qui circulent le long des corridors humanitaires (Gois et Falchi, 2017). La vision méditerranéenne urbaine des corridors de migration relie deux tendances. La première repose sur le fait que les villes sont reliées par les migrants eux-mêmes à travers les processus de migration ; la seconde est que lorsque les villes sont reliées entre elles par des corridors, elles ont tendance à situer spatialement les questions liées à la migration dans une zone méditerranéenne plus large. Les villes assument normativement que les défis ne peuvent être résolus seuls, ou avec l'État respectif seul, mais nécessitent une coordination et une coopération avec les villes regroupées par les déplacements des migrants, ce qui appelle directement une approche méditerranéenne partant de la base.

Entrelacer la pensée urbaine méditerranéenne et les corridors migratoires invite à analyser les connexions entre villes, à travers le rôle qu'elles jouent les unes par rapport aux autres, comme entre Alger et Marseille (Clochard et Lemoux, 2017), Casablanca/Rabat/Tanger et Barcelone, Tripoli et Rome, ou encore Izmir et Athènes. Cela nous permet d'aller au-delà de la définition simpliste des villes comme lieux de transit, de destination et d'accueil, selon la même logique que pour les États. Imaginer la Méditerranée comme une toile de carrefours urbains et de routes de transit nous aide à mieux entrer dans l'esprit d'un migrant pendant son voyage et à retracer la complexité des connexions entre villes et la manière dont celles-ci façonnent la Méditerranée comme un système de centres et de nœuds urbains, comme des « villes régionales ».

La plupart des villes ont même développé un secteur productif lié à la migration, qui influence leur développement urbain (Gammeltoft-Hansen et Sørensen, 2013). Par

exemple, en Algérie, il existe des concentrations urbaines, comme Tamanrasset, qui sont la porte d'entrée de la migration en provenance du Mali et du Niger (OIM, 2015). Depuis Tamanrasset, les migrants se répartissent dans d'autres villes de la côte, le plus souvent via Ghardaïa et Ouargla. Pour l'émigration de l'Est de l'Algérie, la porte d'entrée est Constantine. De plus, les villes varient en fonction de l'endroit où l'on souhaite migrer. En Algérie, par exemple, la dernière étape peut être la ville de Sidi Salem si l'on souhaite se rendre en Italie, tandis que si la destination est l'Espagne, il est préférable de s'arrêter à Béni Saf. Par ailleurs, Djanet ou In Amenas sont deux points d'accès en venant de Libye, et Béchar joue le même rôle à la frontière avec le Maroc (Chena, 2018). S'y ajoutent Oujda et Maghnia, deux villes reliées par les routes migratoires de cette région d'Afrique du Nord. La plupart des migrants en provenance de Tunisie font un premier arrêt à Annaba.

La dépendance de certaines villes à l'égard d'une fonction particulière se généralise en Méditerranée, créant une topographie régionale, qui peut varier avec la mise en œuvre de mesures de contrôle des migrations. C'est le cas, par exemple, de la ville turque d'Izmir, qui, entre 2014 et 2016, constituait la dernière étape en Asie pour de nombreux réfugiés venus de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan qui tentaient de rejoindre l'Europe par la route des Balkans occidentaux. En 2016, la police des Balkans et les garde-côtes grecs et turcs ont commencé à sévir contre le trafic d'êtres humains. En conséquence, Izmir est devenue une ville-pont, où des milliers de migrants qui n'avaient pas les moyens de payer le prix toujours plus élevé de leur transfert illégal vers l'Europe, sont restés coincés (Tan D., 2016 ; Ogli, N., 2019).

Cette première caractérisation de la configuration spatiale régionale entre villes peut poser les bases de la catégorie « villes régionales » que nous entendons étayer théoriquement.

Les villes méditerranéennes d'émigration comme villes régionales

Le concept de « villes régionales » nous aide également à dénationaliser notre compréhension des dynamiques méditerranéennes, jusqu'à présent fortement dominées par la thalassocratie de l'UE. En termes de pouvoir, l'étude des villes méditerranéennes inspirée par le phare de l'ouvrage séminal de Çağlar et Schiller (2018), *Migrants and city-making: dispossession, displacement, and urban regeneration*, nous invite à déplacer le centre de gravité de l'autorité et à imaginer la possibilité d'une décentralisation du pouvoir en Méditerranée. Cette approche régionale des relations entre villes peut également contribuer à s'éloigner d'une perspective dominée par les préoccupations sécuritaires et une atmosphère de plus en plus xénophobe qui pousse la plupart des États, et même l'UE, à enfreindre les droits de l'Homme fondamentaux et les valeurs essen-

tielles, construisant ainsi un environnement méditerranéen hostile, ou à légitimer la violation des droits de l'Homme dans les pays méditerranéens non membres de l'UE, par l'externalisation des politiques de l'UE.

En ce qui concerne les théories de la construction de régions issues des relations internationales et de la géographie, j'ai une affinité avec l'approche de Pace (2005), dans son ensemble, sur la construction de l'identité méditerranéenne qui, de manière générale, pose deux façons différentes d'expliquer la formation de régions : la théorie matérialiste et la théorie constructiviste. Pour ma part, je soutiens qu'il est nécessaire de combiner les deux. Les systèmes urbains qui émergent en raison des pressions de la gouvernance des migrations, combinent les besoins en ressources (économiques, juridiques et politiques) avec des récits constructivistes, qui prennent souvent la forme de revendications contre les contraintes étatiques et de solidarité avec les ONG humanitaires opérant en Méditerranée. Je suis également redevable aux géographes qui conçoivent la construction de régions comme la somme de relations, connexions, matérialisations, récits et pratiques spatiales impliquant une série d'acteurs de différentes échelles (Paasi et Metzger, 2017). Cette vision relationnelle de la construction de régions relie souvent la politique, le territoire et le pouvoir (Martin, 2009) à travers le rôle joué par différents réseaux appartenant à différentes juridictions étatiques, voire, et c'est le cas dans la zone méditerranéenne, à des régimes politiques et des idéologies religieuses-nationalistes très différents.

Les deux perspectives conceptualisent les régions comme des constellations complexes de matérialité, de récits, de capacités d'action, de relations sociales et de pouvoir. Cela fait de la Méditerranée un entrelacs de rencontres/désaccords, le plus souvent dominé par l'hégémonie étatique de l'espace (pour la Méditerranée, on parle de thalassocratie) et le conflit d'intérêts, même lorsque les villes pourraient conclure des accords avec d'autres villes. Les villes méditerranéennes peuvent être interprétées comme des lieux nodaux, intégrés dans un processus de construction spatiale méditerranéenne physique et virtuelle. Elles peuvent également être comprises comme un nœud informationnel, mais aussi comme des nœuds de mobilisation contre les récits étatiques, ainsi que des nœuds organisationnels de soutien aux processus migratoires. La notion de « villes régionales » part du principe que la ville est dépositaire des préoccupations régionales et peut jouer un rôle décisif dans les solutions possibles. Les villes régionales sont des villes qui revendiquent une portée régionale, qui s'engagent dans des pratiques externes et qui expriment un nouvel agenda régional. En outre, il existe une abondante littérature sur des versions particulières de la politique urbaine, des villes frontalières, de réfugiés, d'accès, coloniales, de transit ; des villes sanctuaires, des villes interculturelles, des villes de solidarité et des villes de bienvenue, qui, en fin de compte, illustrent toutes comment les systèmes urbains façon-

ment des façons nouvelles et spécifiques de penser la Méditerranée.

L'idée centrale des villes régionales est simple. Il s'agit d'abord de régionaliser les relations extérieures entre les centres urbains, puis leurs motivations et leurs préoccupations. L'importance des villes méditerranéennes en tant que villes régionales, n'est pas seulement le produit de leur position dans la sphère méditerranéenne, mais aussi des efforts politiques et idéologiques pour trouver un espace pour l'élaboration de politiques qui surmontent les limites de l'État et les chocs causés par l'arrivée inattendue de migrants et de réfugiés. Les villes régionales trouvent une place dans l'espace géo-migratoire de la Méditerranée, en générant des contre-récits et des stratégies conjointes de gouvernance, et en revendiquant un espace pour les mettre en œuvre, comme les villes solidaires ou d'accueil. Par exemple, le gouvernement italien du premier ministre Enrico Letta mettait en place la mission *Mare Nostrum* en réponse à la crise. Le 10 juillet 2014, compte tenu de la pression accrue sur les villes italiennes, le gouvernement central a négocié un accord dans le cadre d'une Conférence des régions, qui reconnaissait officiellement l'importance des communautés locales dans le processus : « La gestion de l'accueil généralisé (*diffusa* en italien) ... sans la participation des territoires (locaux) risque de générer des malaises et des tensions » (Ministère italien de l'Intérieur, 2017, cité par Tobia 2019).

Ces relations extérieures des villes ne sont pas exclusivement européennes. Par exemple, les maires libyens ont uni leurs forces contre l'Europe, arguant que la crise ne doit pas être placée sur leurs épaules (Elumani, 2017). Un rapport souligne le manque d'infrastructures locales dans les villes méditerranéennes libyennes et, par conséquent, leur incapacité à renforcer leur résilience, ce qui favorise l'émergence de réseaux de trafic d'êtres humains. Le rapport indique clairement que la traite n'est pas une initiative libyenne, mais une conséquence de l'absence d'instruments locaux de gouvernance des migrations (El-Kamouni-Janssen *et al.*, 2019). Ces initiatives externes, non européennes, ne nous atteignent pas la plupart du temps, et il est vraiment nécessaire de les inclure dans une analyse méditerranéenne pour garantir l'expression de « voix multiples » consubstantielle à la « pensée méditerranéenne » (Zapata-Barrero, 2020). Toutes ces pressions poussent la plupart des villes à accroître leurs relations extérieures avec d'autres villes, contribuant ainsi à la construction de régions.

Sommes-nous à l'aube d'un nouveau paradigme de gouvernance des migrations en Méditerranée ?

Après avoir célébré le 25^{ème} anniversaire du premier partenariat régional de l'UE en Méditerranée, le scénario initial de la gouvernance de la géo-migration semble être au point mort, étant don-

né l'impasse actuelle de la construction de régions. Le Processus de Barcelone de 1995 est une initiative européenne de création de régions qui a toujours été centrée sur l'État, traitant même les villes au même niveau que les organisations de la société civile. La conception de la Méditerranée en tant qu'espace dynamique semble se réduire à une « nostalgie romantique » du présent et du passé de cette zone géographique. L'« imaginaire » de paix, stabilité, prospérité et valeurs communes, ainsi que de libre circulation des personnes, des biens et des informations est d'une grande importance, car il constitue l'horizon normatif du mécanisme de création de régions. Le fait est que, après le 25^{ème} anniversaire, le diagnostic d'échec prévaut.

Le processus régional méditerranéen a été dominé par plusieurs aspects qui forment l'orthodoxie du paradigme actuel de la gouvernance des migrations, un paradigme qui est national, basé sur l'État, et dominé par l'eurocentrisme et le centrisme occidental. Les villes doivent être impliquées, dans l'espoir que cela favorisera une gouvernance plus décentralisée de la migration méditerranéenne, mais aussi avec la crainte que cette demande ne reproduise les relations de pouvoir actuelles en Méditerranée à une autre échelle. De fait, si l'on examine le fonctionnement actuel de la participation des villes au Partenariat pour la mobilité bilatérale (Collet et Ahad, 2017), on constate que c'est le cas. Les villes du Nord de la Méditerranée ont des traditions plus fortes d'autogouvernance et d'autonomie municipale. Dans certaines villes du Sud, les maires préfèrent nommer des fonctionnaires dont l'espace fiscal et le pouvoir de décision sont limités. La diversité et l'hétérogénéité des réseaux internationaux des villes sont reconnues comme un problème, et les villes s'efforcent d'accroître la coopération au-delà des clivages institutionnels étatiques de la Méditerranée.

L'établissement d'un lien entre la pensée urbaine et la pensée régionale jette une nouvelle lumière sur les dynamiques et les tendances actuelles de la gouvernance de la migration méditerranéenne. Les conclusions peuvent donner un nouvel élan à la stagnation actuelle du processus euroméditerranéen, compris comme un processus de création de régions méditerranéennes. Prendre au sérieux la pensée urbaine avec une vision holistique de la Méditerranée peut contribuer à établir les prémisses initiales d'un changement de paradigme dans la gouvernance des migrations dans la région, dominée par les États eurocentriques et leurs récits politiques de contrôle et de sécurité de la citoyenneté de l'UE, et à articuler de nouvelles bases et de nouvelles lignes de recherche sur les migrations méditerranéennes. ■