



Migration et asile dans les régions de l'UE : vers une approche de gouvernance à multiniveaux

CONTEXTE :

Les buts principaux de ce document seront la réflexion et la discussion autour de la manière dont les administrations régionales de l'UE pourraient améliorer la gouvernance publique en matière de politiques migratoires et d'asile. Dans ce contexte, il est important de considérer que la migration n'est pas un phénomène nouveau dans les pays européens, bien qu'au cours des cinq dernières années, la crise syrienne ait fortement affecté les différentes régions européennes.

Bien que les politiques de migration et d'asile incombent généralement à la compétence exclusive des gouvernements centraux, les régions et les villes des pays de l'UE ont acquis des expériences significatives en matière de systèmes d'accueil et de politiques et outils d'intégration. Ce document de synthèse comprend un aperçu du cadre des compétences dans plusieurs régions de la CRPM, qui sont particulièrement axées sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que des migrants, et les politiques d'intégration. Comprendre la position de départ de chaque région est crucial pour définir son rôle futur et des possibilités d'amélioration.

Enfin, ce document de synthèse vise à récapituler les connaissances et les expériences acquises à l'heure actuelle dans plusieurs régions de la CRPM, et à renforcer le rôle des régions européennes dans la promotion d'une meilleure gestion des flux migratoires et dans la construction de sociétés inclusives. Par ailleurs, il faut noter que les chapitres du document portant sur les compétences et les pratiques pertinentes des régions s'appuient sur les résultats préliminaires d'une enquête interne réalisée par la CRPM en 2017-2018 sur « *La gestion des migrations dans les régions de la CRPM : Mesures, besoins et capacité d'accueil et d'intégration, pour une gestion de la migration à différents échelons* ». Les informations recueillies nourrissent les réflexions et les recommandations.

Sont également abordés dans la dernière partie du document de réflexion, le rôle des régions dans la gouvernance à multiniveaux de la migration et de l'asile, ainsi que les opportunités de contribuer au débat sur l'Agenda 2015 en matière de migration et le régime d'asile européen commun (RAEC), et la participation aux instruments financiers de l'UE sur ces sujets.

1. La construction du processus européen de migration et d'asile

La construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice constitue un pilier fondamental de l'Union européenne. Ce pilier touche directement les citoyens, et, si d'un côté il a le potentiel de rapprocher le projet européen aux populations, il pourrait inversement accroître le sentiment d'aliénation. La politique d'immigration est un domaine dans lequel l'espace de liberté, de sécurité et de justice développe des actions et des instruments depuis 1999 (Conseil européen de Tampere), en parallèle à la mise en place de la libre circulation au sein de l'UE et de la gestion commune des frontières extérieures.

Depuis 1999, les différents programmes ont mis en évidence quatre éléments clés dans la conception d'une politique européenne commune : (1) une gestion efficace des flux migratoires ; 2) une approche plus intégrée en partenariat avec les pays d'origine et de transit des immigrants ; 3) un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers ; et (4) le développement d'un régime d'asile européen commun.

En 2014, lorsque la nouvelle Commission européenne a entamé son mandat de cinq ans, le président Juncker a défini 10 priorités pour cette période, parmi lesquelles la Migration. Bien qu'initialement il semble que l'enjeu soit la nécessité de reformuler le système de « carte bleue » et de mettre en place de meilleurs mécanismes pour équilibrer les besoins du marché du travail et les flux migratoires, il a radicalement changé en 2015. Depuis lors, l'Agenda de la Commission en matière de migration présente une réponse immédiate à la situation de crise en Méditerranée et met en place des mesures à plus long terme pour gérer la migration dans tous ses aspects.

L'Agenda européenne en matière de migration 2015-2020, présentée le 13 mai 2015, propose des solutions à court et à long terme. Parmi les solutions à court terme, la Commission a proposé un plan de relocalisation des personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale ». Parmi les actions à moyen et long terme, l'agenda indique la nécessité de réduire les incitations à la migration irrégulière en s'adressant aux causes profondes de la migration irrégulière dans les pays tiers, en démantelant les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains et en définissant des actions pour une meilleure application des politiques en matière de retour. L'élaboration d'une politique européenne de migration légale figure parmi les objectifs à moyen et à long terme, mais aucune proposition autre qu'une réforme de la directive « carte bleue » pour les migrants les plus hautement qualifiés n'est sur la table.

Il n'existe aucune mention spécifique des régions en tant qu'acteurs clés, ni dans les programmes, ni dans l'Agenda en matière de migration. C'est également le cas de la proposition de réforme du régime d'asile européen commun.

En tout état de cause, l'élaboration des propositions à long terme de l'Agenda européen en matière de migration de 2015 pourrait (ou devrait) être une opportunité intéressante pour les régions.

Cette crise a montré que l'UE doit accroître ses capacités internes et externes pour faire face à la crise humanitaire, conformément à la législation européenne et internationale. Les régions premier point d'arrivée ainsi que celles de destination d'un grand nombre de réfugiés ont été et sont opérationnelles à cette fin. Il s'agit désormais de se concentrer sur la façon dont elles travaillent sur la migration et l'asile, afin de permettre une meilleure reconnaissance de leurs expériences. Nous pensons que la reconnaissance du caractère multidimensionnel de la mobilité humaine, à la fois des migrants et des réfugiés, et le renforcement de la gouvernance à multiniveaux, peuvent accroître les capacités de l'UE.

2. Compétences formelles des régions en matière de politiques d’asile et de migration

Les politiques d'immigration ont traditionnellement été de la compétence exclusive des États, étant donné que ces politiques ont un impact sur deux éléments qui leur sont fondamentaux : leur territoire et leur population. Dans la plupart des pays de l'UE, les questions liées aux migrations, à l'asile et aux contrôles frontaliers sont essentiellement traitées par les gouvernements centraux et, comme déjà évoqué, ils sont peu disposés à perdre le contrôle de ces questions au bénéfice des acteurs supranationaux ou infranationaux.

Les régions et les villes sont généralement responsables, par des compétences formelles ou par la pratique, de politiques d'intégration dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, les services sociaux, etc... Les ONG jouent également un rôle, en fournissant des services ou en soutenant le travail des diverses administrations. Enfin, certaines régions n'ont pas de compétence particulière en matière de migration et de réfugiés, ni de services sociaux, qui sont gérés par les gouvernements centraux ou les autorités locales. Ce paysage institutionnel complexe reflète la nature transversale et interdisciplinaire de l'intégration et rend particulièrement difficile la conception et la mise en œuvre de politiques cohérentes et coordonnées entre les différents politiques et les différentes échelles de gouvernance.

3. Compétences des régions en matière d’accueil et d’hébergement de demandeurs d’asyle

L'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile dans des logements temporaires et permanents est un défi majeur dans l'UE. A l'heure où de nombreux pays sont sous pression pour fournir à la fois des logements sociaux à des prix abordables à leurs populations locales, et pour loger les réfugiés dans des conditions adéquates, la réponse européenne est, à ce jour, quelque peu fragmentée.

Dans la plupart des pays de l'UE, les compétences en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile sont entre les mains des gouvernements centraux. Ce sont eux qui décident du modèle à développer dans le pays, principalement à travers un système d'hébergement central ou avec la participation des autorités régionales, des autorités locales ou de la société civile.

4. Compétences des régions en matière gestion de la diversité, de l’inclusion sociale et des politiques d’intégration

Dans le cadre des processus d'intégration, les autorités régionales adoptent des plans, mettent en place des dispositifs, mettent en œuvre des mesures d'accueil, fournissent des services essentiels à l'intégration des migrants et à la protection de leurs droits. Cela signifie que les autorités régionales jouent un rôle clé dans la prestation de services (ou le financement de services fournis par les ONG ou les municipalités) tels que : l'éducation, le logement, l'assistance sociale, l'assistance juridique, l'aide à la recherche d'emploi, la formation, la médiation interculturelle, les cours de langues, le financement de microprojets, des campagnes d'information, etc. De même, la plupart d'entre elles prennent des mesures pour combattre la discrimination et la ségrégation et pour promouvoir le dialogue interculturel et la cohésion sociale. Les services en matière d'emploi sont généralement différenciés pour les nationaux et les étrangers.

La plupart des régions considèrent les services inclusifs de base comme un outil pour assister toute la population en en prévenant la discrimination en matière d'accès et de prestation, et en ne fournissant que des services spécifiques (principalement liés à la première étape de l'arrivée) à la population migrante.

Les gouvernements régionaux encouragent également des projets impliquant une coopération entre les différentes parties prenantes. Des conférences sectorielles sont organisées dans différentes régions pour discuter de sujets liés à la population migrante, auxquelles participent des ONG, des représentants de la société civile et des différents niveaux d'administration.

Le présent document de réflexion présente des pratiques régionales pertinentes sur les politiques de migration et d'asile sur leurs territoires.

5. Conclusions et Recommandations

Tout au long de ce document de réflexion, il est souligné que la migration et l'asile sont des questions multidimensionnelles et transversales. Pour répondre aux principales difficultés, saisir toutes les opportunités et construire une gouvernance cohérente, il est nécessaire d'assurer une forte implication de toutes les administrations et instances politiques concernées. Le texte qui suit analyse certains aspects particuliers de ce besoin de gouvernance multiniveaux.

- **Construire une stratégie régionale sur les politiques de migration et d'asile**

Les régions devraient œuvrer à faire mieux connaître leur rôle dans les politiques et les actions en matière de migration et d'asile, y compris la mise en œuvre de la législation et des programmes européens pertinents.

Les régions, qu'elles soient les points de première arrivée ou de destination, font aujourd'hui face à des pressions comparables et connexes. Les régions peuvent contribuer à dépasser le clivage entre régions d'accueil et régions de séjour, afin de gérer la migration et l'asile, accueillir et intégrer les réfugiés, accueillir et intégrer les migrants et gérer la diversité, dans un espace de liberté, de sécurité et de justice plus intégré.

Au niveau régional, il est nécessaire de construire une terminologie commune. Une meilleure formation en matière de migration et d'asile, en particulier pour les fonctionnaires, pourrait contribuer à cette fin et à une approche plus commune.

Un dialogue solide et permanent entre les institutions et les acteurs concernés est essentiel à cet égard.

- **Scénario de gouvernance à multiniveaux : reconnaître les politiques de migration et d'asile en tant que politiques multiniveaux et transversales**

Les compétences régionales en matière de migration et d'asile sont généralement minimales dans tous les pays de l'UE. Mais les régions ont clairement des compétences en matière de fourniture de services publics. La question des migrants et des réfugiés s'inscrit pleinement dans grand nombre de leurs compétences, programmes, politiques et actions. Pour dépasser cette situation, il faudrait que les gouvernements centraux élaborent de meilleurs systèmes d'information sur les migrants et, en particulier, sur les réfugiés et les demandeurs d'asile dans chaque région.

Au niveau régional, l'octroi d'un ensemble de droits aux résidents migrants, basé sur les conventions et lois internationales, pourrait être considéré comme un point de départ pour la plupart des autorités locales, complété par des normes régionales, nationales et européennes.

La communication d'informations sur les mesures prises par le gouvernement est d'une importance capitale pour organiser une meilleure fourniture des services publics. En outre, elle est également essentielle pour atténuer les réactions négatives parmi la population locale.

Les régions sont opérationnelles dans l'intégration sociale des réfugiés et des migrants post-accueil, dans le cadre de leurs propres compétences et politiques publiques ; la question des migrations n'est pas suffisamment reconnue par l'UE dans ses aspects multidimensionnel, transversal et multiniveaux, car elle ne bénéficie que du point de vue (tout à fait légitime mais pas du tout exhaustif) des administrations centrales des États membres, en particulier des affaires intérieures.

Les régions devraient également être prises en compte en tant que source d'informations pertinentes pour la prise de décision. Leur point de vue devrait être canalisé et pris en considération également au niveau de l'UE.

- **La contribution des régions à l'Agenda 2015 en matière de migration**

- **Refonte du RAEC**

Le RAEC s'est avéré ne pas être l'outil adapté à un système européen en mesure d'apporter des réponses appropriées de la part de l'UE aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Aujourd'hui, les régions en première ligne mais aussi les régions de pays dotés d'un solide système d'asile se trouvent sous pression. La réforme du système de Dublin est de la plus haute importance pour résoudre les déséquilibres. Il y a un manque de consensus pour un système de relocalisation contraignant, instrument clé d'un vrai système européen. Si le système ne peut pas être restauré, une nouvelle stratégie devrait être proposée pour se conformer à la clause de solidarité du traité UE prévue à l'art. 78.3.

Les régions et les villes n'ont jamais été mentionnées dans le RAEC actuel, ni dans les propositions de réforme et de refonte. Leur rôle doit être reconnu. La nécessité de promouvoir davantage la coopération inter administrative et la gouvernance à plusieurs niveaux de l'asile devrait être prise en compte pour créer un système plus sensé et plus efficace, sans préjudice des compétences des États membres.

Le rôle des régions est particulièrement important dans la mise en œuvre de la directive sur les conditions d'accueil. Outre l'accueil et l'hébergement, les régions, ainsi que d'autres pouvoirs locaux, ont dans la plupart des États membres, différents niveaux de responsabilité pour faciliter l'inclusion et l'intégration des réfugiés. Et dans tous ces pays, sans exception, ils intègrent dans leurs politiques publiques des mesures d'inclusion sociale. L'inclusion des réfugiés dans les stratégies de développement local est très importante pour le succès à long terme des stratégies d'accueil et d'hébergement et pour la cohésion des communautés locales (inclusion de nouveaux arrivants).

L'UE et les États membres devraient reconnaître que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile dont la demande est jugée non fondée mais qui ne sont pas encore (ou ne peuvent pas être) renvoyés doivent être pris en compte. Les régions sont confrontées à ce type de situation. C'est également le cas des demandeurs d'asile et des réfugiés se trouvant dans un mouvement secondaire au sein de l'UE. Les mesures de dissuasion prévues dans la directive en termes de mesures d'accueil

peuvent être problématiques au niveau local, car elles peuvent mettre davantage de pression sur les services locaux et régionaux pour couvrir les besoins fondamentaux.

Les réfugiés ont le droit d'être accueillis dans un environnement pacifique. Les communautés locales ont également le droit de profiter d'un tel environnement. Et ces objectifs devraient être clairement énoncés, et le rôle des régions et des villes dans leur réalisation devrait être davantage promu et soutenu par les institutions européennes.

Les régions peuvent renforcer les capacités au sein de l'UE pour l'accueil légal et formel des réfugiés, et elles devraient être prises en considération pour atteindre un tel objectif. Elles peuvent contribuer à l'identification de projets novateurs de réinstallation, en collaboration avec les villes et les ONG, y compris des démarches privées parrainées.

Certaines régions sont associées en partie à la procédure, essentiellement en ce qui concerne l'accréditation de certaines conditions à remplir à des fins administratives, ou des informations nécessaires à la prise de décision. Le suivi des mouvements de réfugiés à l'intérieur de l'UE est l'une des problématiques susceptibles d'accroître la charge administrative pour les régions. Les efforts des régions dans ces domaines doivent être soutenus par la mise à disposition des ressources appropriées.

○ **Construire la soi-disant « stratégie de migration légale »**

Un débat plus ouvert sur les migrations et une décision sur les modalités de gestion dans un monde globalisé est, à ce stade, indubitablement nécessaire, et les pouvoirs régionaux et locaux devraient en faire partie. Bien que ce soit une question politiquement brûlante, la Commission devrait avancer vers une politique migratoire globale de l'UE, comme prévu dans l'Agenda en matière de migration.

Les régions devraient répondre aux besoins de leur population « de fait » qui n'est ni canalisée par des voies légales, ni renvoyée. La Commission et les États membres devraient reconnaître le rôle des régions dans l'inclusion sociale, l'intégration et le renforcement des communautés, à quelles fins elles doivent répondre aux besoins des résidents qu'ils soient de droit ou de fait, ainsi qu'à ceux de l'ensemble de la société.

○ **Les instruments financiers européens**

La consultation publique fait du FAMI le principal outil de soutien financier pour développer l'Agenda européen en matière de migration. Bien qu'il soit compliqué de changer complètement le modèle de gouvernance du FAMI, cela pourrait être une bonne occasion d'explorer de nouvelles pistes pour renforcer le rôle des autorités régionales (et locales). La Commission européenne devrait exiger que les États membres engagent des régions dans leurs programmes nationaux pour les domaines dans lesquels les régions ont des compétences juridiques, et développer notamment l'allocation des fonds.

En ce qui concerne la politique de cohésion, il est important de noter leur dimension territoriale. La gestion décentralisée des instruments financiers de cette politique constitue un atout important pour la gouvernance multiniveaux de la migration. Le rôle des autorités régionales et locales devrait être renforcé dans ce domaine.

La politique de migration devrait être holistique et inclure des politiques d'hébergement et d'intégration. Ainsi, lorsque la Commission européenne parle de la complémentarité des fonds de la politique de cohésion et des instruments de migration, il convient de garantir que cette

complémentarité signifie en effet que les uns vont de pair avec les autres (et non les uns en dépit des autres).

Les infrastructures visant à renforcer les capacités d'accueil devraient être considérées comme des actions éligibles au titre du FEDER. D'autres actions à moyen et à long terme renforçant l'inclusion sociale et l'intégration des migrants et des réfugiés devraient être incluses dans le FSE. Les stratégies de développement local devraient prendre en compte les migrants et les réfugiés comme un atout. L'action interculturelle est un outil clé pour assurer leur accès au marché du travail et à leur pleine intégration à l'activité économique.

L'engagement des autorités régionales dans les politiques de migration et de cohésion et leurs instruments financiers devrait être considéré comme un élément clé pour renforcer et atteindre les objectifs de la politique migratoire et d'asile de l'UE, dont un niveau de convergence plus élevé.



Ce rapport a été commissionné par la CRPM à INSTRATEGIES

Auteurs : INSTRATEGIES (www.instrategies.eu) – Anna Terrón et Gemma Pinyol

Coordination : Eleni Marianou, Secrétaire général de la CRPM ;
Davide Strangis, Secrétaire exécutif de la Commission Inter méditerranéenne de la CRPM, en charge de la Task Force de la CRPM sur la gestion des migrations.

Remerciements : Annika Annerby Jansson, Vice-présidente Région Skåne, rapporteuse de la Task Force auprès du Bureau politique de la CRPM ; Claire Street, Secrétariat de la CRPM ; et toutes les régions ayant contribué à l'enquête de la CRPM qui a servi d'une des principales sources d'information.

Personne à contacter : davide.strangis@crpm.org

La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) rassemble environ 160 Régions issues de 25 États de l'Union européenne et au-delà.

Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen.

Elle opère à la fois comme un *think tank* et un lobby pour les Régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et l'accessibilité.

www.cpmr.org

CONTACT:

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tel: + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels
Tel: +32 (0)2 612 17 00

Email: Secretariat@crpm.org; Website: www.cpmr.org

Ref : CRPMNTP180002 A3