



Migration et asile dans les Régions de l'UE : Vers une approche de gouvernance multi-niveaux

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	2
2. LE CONTEXTE : LA MIGRATION EN EUROPE ET LA POLITIQUE EUROPEENNE EN MATIERE DE MIGRATION ET D'ASILE. Y A-T-IL UN ROLE POUR LES REGIONS ?	3
2.1. La migration en Europe : un aperçu général.....	3
2.2. La construction du processus européen de migration et asile.....	4
2.3. L'agenda européen 2015 en matière de migration	6
2.3.1. Le régime d'asile européen commun - RAEC	7
2.3.2. Migrations	8
2.3.3. Financements européens et cadre financier pluriannuel	9
2.4. 2015-2017, de la crise à la nécessité d'une politique européenne, leçons apprises	11
3. COMPETENCES FORMELLES REGIONALES DANS LES POLITIQUES D'ASILE ET DE MIGRATION .	12
3.1. Compétences des régions en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile	13
3.2. Compétences des régions en matière d'accueil et d'hébergement des migrants et des demandeurs d'asile non renvoyés	14
3.3. Compétences des régions en matière de gestion de la diversité, d'inclusion sociale et des politiques d'intégration.....	14
4. LE ROLE DES REGIONS EN TANT QU'ACTEURS CLES DES POLITIQUES D'ASILE ET DE MIGRATION	15
4.1. Pratiques pertinentes en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile .	15
4.2. Pratiques pertinentes en matière d'accueil et d'hébergement des migrants.....	16
4.3. Les pratiques régionales les plus pertinentes en matière de gestion de la diversité, d'inclusion sociale et de politiques d'intégration	17
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	21
5.1. Construire une stratégie régionale sur les politiques de migration et d'asile.....	21
5.2. Scénario de gouvernance à multiniveaux : reconnaissance des politiques de migration et d'asile en tant que politiques multiniveaux et transversales	21
5.3. La contribution des régions à l'Agenda 2015 en matière de migration	23
5.3.1. Refonte du RAEC.....	23
5.3.2. Construire la soi-disant « stratégie de migration légale »	25
5.3.3. Les instruments financiers européens	25
5.3.3.1. FAMI	25
5.3.3.2. Politique de cohésion	26
REFERENCES	28

1. Introduction

L'objectif principal de ce document est de discuter 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. La première partie de ce document (chapitre 2) se concentrera sur ce processus historique, ainsi que sur la construction, en cours, de la politique européenne en matière de migration et d'asile, afin d'analyser la prise en compte du rôle des autorités régionales.

Depuis 1999, les relations avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires font partie intégrante de la politique européenne en matière de migration et d'asile. La Commission européenne a récemment consolidé cette dimension externe, alors que les régions européennes se sont principalement concentrées sur la dimension interne des politiques migratoires, comme le montre ce document. Cependant, la dimension externe n'est pas inconnue des régions qui ont accumulé une grande expérience dans les relations de coopération internationale. À court terme, le lien entre les politiques extérieures des régions et la migration, ainsi que leur rôle dans les programmes et les politiques européennes sur ces questions, constituent sans aucun doute une piste à explorer.

Bien que les politiques de migration et d'asile concernent généralement la compétence exclusive des gouvernements centraux, les régions et les villes de l'UE ont acquis des expériences significatives en matière de systèmes d'accueil et de politiques et instruments d'intégration. La deuxième partie (chapitre 3) de ce document comprend un aperçu du cadre de compétences dans différentes régions de la CRPM, principalement axé sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que sur les migrants et les politiques d'intégration. Comprendre la position de départ de chaque région est essentiel pour comprendre les implications futures et les possibles marges d'amélioration.

La migration n'étant pas un phénomène nouveau, des expériences significatives ont pu être recueillies dans différentes régions européennes. La troisième partie (chapitre 4) de ce document de travail comprend une courte compilation de ces expériences, au niveau régional, en matière d'accueil et de gestion des demandeurs d'asile et des migrants, ainsi que des expériences et actions sur la gestion de la diversité, l'inclusion sociale et les politiques d'intégration.

Les deuxième et troisième parties de ce document sont basées 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 d'accueil et d'intégration, besoins et potentiel, vers une gestion de la migration à plusieurs niveaux* ». Les informations provenant de cette enquête et incluses dans ce document de discussion ne sont pas exhaustives. Néanmoins, elles visent à fournir des éléments concrets à ses réflexions et recommandations.

Enfin, la dernière partie de ce document de travail (chapitre 5) vise à synthétiser les connaissances et expériences issues de la situation actuelle dans plusieurs régions de la CRPM et d'améliorer le rôle des régions européennes dans la promotion d'une meilleure gestion des flux migratoires et la construction de sociétés inclusives. Sont également abordés dans cette dernière partie : le rôle des régions dans la gouvernance à multiniveaux des migrations et de l'asile, les opportunités à contribuer au débat sur l'Agenda en matière de migration et le régime d'asile européen commun (RAEC), et la participation aux instruments financiers européens dans ces domaines.

2. Le contexte : la migration en Europe et la politique européenne en matière de migration et d'asile. Y a-t-il un rôle pour les régions ?

Pour comprendre les discussions actuelles en matière de migration et d'asile dans les pays et régions de l'UE, un bref aperçu diachronique des flux migratoires pourrait être utile.

De plus, comprendre le processus de construction de la politique européenne commune en matière de migration et d'asile pourrait être utile pour connaître les rôles que les régions jouent (et pourraient jouer) par rapport aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sur leurs territoires.

2.1. La migration en Europe : un aperçu général

La migration en Europe est un phénomène de longue date. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Europe est passée d'une région d'émigration nette à une région d'immigration nette. Malgré un écart entre les pays en termes de flux migratoires, de stocks et de modèles d'intégration, depuis la création de la Communauté économique européenne, il y a eu une diminution progressive des restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre entre les États membres de l'UE.

Cette promotion de la circulation du travail est en quelque sorte un retour au passé. Si l'existence de permis de voyages est connue depuis l'Empire perse, durant la dernière partie du XIX^{ème} siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, les passeports n'étaient pas nécessaires et le passage des frontières était relativement simple. Au cours de la Première Guerre mondiale, les gouvernements européens ont introduit des exigences de passeport frontalier pour des raisons de sécurité et pour contrôler l'émigration de personnes ayant des compétences utiles. Ces contrôles restent en place après la guerre, devenant une procédure standard au niveau mondial puisque la Société des Nations propose des directives générales sur ce sujet suite aux conférences de 1920 et de 1926.

Ensuite, pendant la Seconde Guerre mondiale, l'Europe a fait face à l'évacuation massive, au déplacement forcé, à l'expulsion et à la déportation de millions de personnes. En fait, [suite à la crise des réfugiés de la Seconde Guerre mondiale](#), le monde a mis en place le premier régime de protection juridique pour les réfugiés (la plupart d'entre eux d'origine européenne) et créé une pléthore d'organisations multinationales pour aider les réfugiés. L'Administration des Nations Unies pour le secours et la réhabilitation a été créée en 1943 pour apporter une aide humanitaire au très grand nombre de réfugiés potentiels et existants dans les zones confrontées à la libération des Alliés. L'UNRRA a aidé environ 8 millions de réfugiés et a cessé ses opérations en Europe en 1947 et en Asie en 1949. Il a été remplacé en 1947 par [l'Organisation Internationale pour les Réfugiés](#) (OIR), qui à son tour est devenue [le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés](#) (UNHCR) en 1950.

Toujours dans les années 1950, alors que l'Europe commençait à se remettre des ravages de la Seconde Guerre mondiale et à traverser une période de croissance économique intense, la mobilité de la main-d'œuvre était à nouveau encouragée. Le manque de travailleurs qualifiés étant perçu comme une menace pour l'économie, la liberté de circulation des travailleurs qualifiés a été incluse dans les traités instituant la CEE en 1957. Plus de 8 millions de permis de travail ont été délivrés à des étrangers en Belgique, France, Italie et Luxembourg, aux Pays-Bas et en Allemagne de l'Ouest

pendant la période des travailleurs invités de 1958 à 1972. Un tiers des travailleurs étrangers provenaient de la CEE ; principalement d'Italie, d'Espagne ou du Portugal, qui étaient en retard dans l'industrialisation et souffraient d'un chômage élevé. Les travailleurs ont également été recrutés par des accords bilatéraux en dehors de l'Europe : un nombre important de travailleurs invités, par exemple, ont émigré de Turquie en Allemagne, d'Algérie en France et des pays du Commonwealth britannique en Grande-Bretagne.

La crise pétrolière qui a débuté en 1973 a été un point d'inflexion dans ces politiques d'attraction des travailleurs migrants. L'idée des « travailleurs invités » était d'accueillir les migrants lorsque l'économie en avait besoin, mais que l'on s'attendait à ce qu'ils partent quand les temps étaient durs. Mais la politique des portes closes n'a pas bien fonctionné : non seulement la plupart des travailleurs invités ont pu rester, mais beaucoup d'entre eux ont réuni leurs familles dans les pays de destination, après y avoir longtemps vécu.

Depuis les années 1970, la migration est devenue une réalité commune pour la plupart des pays de l'UE. En effet, les pays d'origine (des flux migratoires) tels que l'Italie ou l'Espagne sont devenus des pays de transit (vers d'autres pays de l'UE) dans les années 80 et 90, et des pays de destination depuis. Parallèlement à ces mouvements, la CEE s'est efforcée de réduire les formalités de contrôle aux frontières dans les États membres. L'accord de Schengen, qui est entré en vigueur en 1995, a créé un espace commun, essentiellement sans frontières, entre certains pays européens, dans lequel les titres de voyage n'étaient exigés qu'aux frontières extérieures de cette zone. Cette création d'un espace de libre circulation des personnes est à l'origine de la politique européenne en matière de migration et d'asile, adoptée lors du Conseil européen de Tampere en 1999.

En 2004, un nouvel agenda (l'Agenda de La Haye) devait continuer à développer la politique commune européenne en matière de migration et d'asile. Le lien entre l'élargissement et la migration est rapidement apparu alors que les estimations des médias concernant la vague potentielle de migrations à motivation économique en provenance des pays d'Europe centrale et orientale variaient de 5 à 40 millions de personnes. Des mesures de restriction ont été mises en place pour une période de transition à l'UE-15 (c'est l'idée derrière l'expression et les craintes sur le « plombier polonais »).

Dans ce nouveau contexte, dans lequel les séquelles des attentats du 11 septembre ont également joué un rôle dans la « sécurisation » des politiques de migration, les États membres étaient très sensibles à l'idée céder les compétences en matière de migration, de contrôle des frontières et d'asile au niveau de l'UE. De même, les gouvernements centraux étaient réticents à transférer des compétences aux autorités régionales et locales. Cette tension est apparue lors de la crise dite des « réfugiés » qui a débuté en 2015, où les autorités locales et régionales semblent aider et soutenir plus de demandeurs d'asile et de réfugiés que les gouvernements nationaux, bien qu'elles ne disposent pas de compétences en matière de protection internationale.

2.2. La construction du processus européen de migration et asile

Construire un espace de liberté, de sécurité et de justice est un pilier fondamental de l'Union européenne. Ce pilier touche directement les citoyens, et s'il a le potentiel de rapprocher le projet européen du peuple, il pourrait par contre accroître le sentiment d'aliénation. La politique d'immigration est une politique dans laquelle l'espace de liberté, de sécurité et de justice développe des actions et des instruments depuis 1999 (Conseil européen de Tampere), ainsi que la mise en œuvre de la libre circulation au sein de l'UE et la gestion commune des frontières extérieures.

La réticence des États membres à abandonner certaines de leurs compétences pour parvenir à des accords unanimes sur les politiques d'immigration, ainsi que les effets pervers des attentats terroristes du 11 septembre - qui ont mis en avant la sécurité en matière de justice et d'affaires intérieures - ont retardé le développement du mandat de Tampere pour développer « des politiques communes d'immigration et d'asile prenant en compte la nécessité d'un contrôle cohérent des frontières extérieures pour arrêter la migration irrégulière et combattre ceux qui l'organisent et commettent des crimes connexes ». C'est pourquoi, en 2004, la Commission européenne devait proposer un nouveau programme, appelé Programme de La Haye, qui visait à poursuivre l'agenda de Tampere en renforçant un espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2005-2009. Le programme de Stockholm l'a remplacé en 2009 suivi, en 2015, de l'agenda européen en matière de migration. Contrairement aux précédents plans de travail, l'Agenda 2015 n'est pas un plan de travail mais un ensemble de lignes directrices pour intégrer le développement d'une politique européenne en matière de migration et d'asile.

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 d'immigration ; 2) une approche plus intégrée de l'immigration en partenariat avec les pays d'origine et de transit ; 3) un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers ; et 4) le développement d'un régime d'asile européen commun.

L'un des objectifs communs aux États membres et attribué à l'Union est la création d'une politique d'immigration commune. Cette politique regroupe des mesures visant les ressortissants de pays tiers qui s'établissent de manière permanente (légalement ou non) dans l'Union européenne. Le titre V de la partie 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, consacre le chapitre 2 aux politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, précise les objectifs poursuivis et confère à l'Union les compétences pour les atteindre. La compétence de l'Union en matière d'immigration lui a été initialement conférée par le traité de Maastricht au sein de l'ancien troisième pilier et a été placée sous la compétence communautaire par le traité d'Amsterdam, au titre IV TCE (article 63, paragraphe 3, TCE). Le traité de Lisbonne, conformément au traité constitutionnel, a clarifié la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres (titre V de la partie 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

En ce début e 2018, l'Union européenne est loin d'aboutir à l'espace de liberté, de sécurité et de justice promis aux citoyens par le Traité de Lisbonne. De nombreux progrès ont été réalisés, mais nous arrivons à une construction juridique et politique très fragmentée et déséquilibrée, et il en est de même pour les instruments juridiques, les politiques et les programmes.

Les États membres et l'UE coopèrent dans le cadre de la « lutte contre les migrations illégales », en vertu de la directive sur les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, adoptée en 2008. Les politiques et les programmes dans ce contexte sont renforcés, et FRONTEX devient l'agence opérationnelle de l'UE pour gérer ses frontières . Mais la politique migratoire elle-même n'est développée que partiellement et est très axée sur le développement de programmes communs pour les migrants hautement qualifiés, y compris les étudiants et les chercheurs. L'UE manque d'instruments juridiques et de politiques pour s'appuyer sur une gestion globale de la mobilité internationale et sur la gouvernance des migrations internationales.

Le régime d'asile européen commun (RAEC) est censé être un ensemble de règles plus cohérent, composé de trois directives (directive sur les procédures d'asile, directive sur les qualifications et directive sur les conditions d'accueil définissant les procédures communes de révision et de résolution de la demande d'asile, les normes minimales pour la qualification de personne ayant besoin d'une protection internationale, les normes minimales de réception et le règlement de Dublin Le règlement de Dublin établit l'État responsable du traitement de chaque pétition et qui accorde une protection efficace si la demande est fondée, sur la base des trois directives citées. Il prévoit que chaque demande présentée soit examinée, en principe, par un seul « État responsable » et établit que l'État responsable sera le premier pays d'entrée, sauf si des « critères objectifs » sur les liens familiaux ou sur les circonstances entourant l'entrée ou le séjour dans l'UE exige qu'il en soit autrement. EURODAC enregistre les empreintes digitales des demandeurs d'asile à l'entrée de l'UE afin de mieux déterminer le premier pays d'arrivée dans l'UE. L'EASO a été créé en tant que bureau d'aide aux demandeurs d'asile, alors qu'il est prévu qu'il s'agisse d'une véritable agence d'asile de l'UE. Des fonds européens ont été alloués pour permettre de renforcer les capacités des États membres dotés d'un système d'asile national plus faible.

Le RAEC a été soumis à de fortes pressions depuis sa création tant pour des raisons internes qu'à la faveur de pressions extérieures.

2.3.L'agenda européen 2015 en matière de migrations

En 2014, lors de la Commission européenne en entamé son mandat de cinq ans, le président Juncker a défini les dix priorités pour cette période. L'Union européenne faisait face à des défis sans précédent (taux de chômage élevé, croissance économique lente, pressions migratoires et enjeux environnementaux et sécuritaires), et les 10 priorités identifiées devraient être la clé pour orienter le travail des institutions européennes. La migration figurait parmi ces priorités. 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 sur les migrations décrit une réponse immédiate à la situation de crise en Méditerranée et présente des mesures à plus long terme pour gérer la migration sous tous ses aspects.

L'agenda européen sur les migrations 2015-2020, présenté le 13 mai, propose des solutions à court et à long terme. Dans les solutions à court terme, la Commission a proposé un plan de relocalisation, initialement, de 40 000 personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale ». Le système des quotas a généré des oppositions de la part de différents États membres, en particulier la Grande-Bretagne, la France et les quatre pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Enfin, les États membres sont parvenus à un accord partiel et 140 000 personnes devraient être déplacées de Grèce et d'Italie et 20 000 de l'extérieur de l'UE de 2015 à 2017. La solidarité entre les États membres était en jeu, bien que le risque de rupture soit souligné comme un défi majeur pour l'ensemble du système Schengen.

En revanche, les États membres ont unanimement décidé de lancer l'opération militaire de l'EUNAVFOR Med, dont la mission est « d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs et des trafiquants d'êtres humains, conformément au droit international applicable ». L'objectif est de « Détecter et surveiller les réseaux de migration » afin de « les éliminer ou les mettre hors d'état de nuire » pour l'avenir, notamment dans les eaux territoriales libyennes.

Aussi, en tant qu'action à court terme, l'Agenda vise à renforcer le rôle d'Europol comme noyau d'intelligence pour le démantèlement des réseaux criminels et à créer un centre polyvalent pilote au Niger, en coopération avec l'Organisation Internationale pour les Migrations et l'agence de l'ONU pour les réfugiés. Un tout nouveau concept, le Hotspot, permettra à EASO, Frontex et à Europol de travailler sur le terrain dans les États membres concernés de l'UE afin d'identifier rapidement, enregistrer et prendre les empreintes digitales des migrants qui arrivent et d'aider à enquêter et à démanteler les réseaux de trafic de migrants.

Parmi les actions à moyen et long terme, l'agenda indique la nécessité de réduire les incitations à la migration irrégulière en s'attaquant 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 de retour. Deuxièmement : la nécessité de sauver des vies et de sécuriser les frontières extérieures en améliorant la gestion des frontières. Troisièmement : le renforcement de la politique commune d'asile en renforçant la solidarité envers ceux qui ont besoin d'une protection internationale et entre les États membres de l'UE, dont la pleine application des règles communes doit être assurée par un contrôle systématique. Enfin : la nécessité d'une politique renouvelée en matière de migration légale par l'élaboration d'un nouveau cadre visant à attirer les travailleurs dont l'économie de l'UE a besoin, notamment en facilitant l'entrée et la reconnaissance des qualifications.

À la suite de l'Agenda sur les migrations, et afin de gérer la dimension externe de la politique européenne de migration, trois instruments différents ont été mis en place, le Fonds d'affectation spéciale de l'UE pour l'Afrique (connu sous le nom de fonds de La Valette) ; le Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne (le Fonds MADAD) et le Fonds d'investissement pour l'Afrique (AFIF), qui est un mécanisme financier combinant des subventions et d'autres ressources comme des prêts d'investissement et d'assistance technique. Par la suite, l'Union européenne a lancé le nouveau plan européen d'investissement extérieur (PIE). Le PIE, avec le Fonds Européen pour le Développement Durable (FEDD) en son centre, un cadre cohérent et intégré afin d'améliorer l'investissement en Afrique et au voisinage de l'UE, afin de favoriser la création d'emplois décents, le développement durable et d'aborder quelques-unes des causes profondes de la migration. Le FEDD prend également en charge la gestion du préexistant Fonds d'investissement pour l'Afrique (AFIF).

Aucune mention spécifique des régions n'a été incluse dans aucun des programmes ou dans l'Agenda en matière de migration.

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.

2.3.1. Le régime d'asile européen commun - RAEC

Indépendamment de la réforme de 2013, l'Agenda européen en matière de migrations de 2015 appelle à renforcer la politique commune d'asile, fondée sur la solidarité envers ceux qui ont besoin d'une protection internationale et entre les États membres de l'UE, et d'assurer la pleine application des règles communes à travers un suivi systématique.

Pour cela, la Commission européenne a présenté en mai 2016 une proposition de refonte du règlement de Dublin dans le but de renforcer l'efficacité du système, censé renforcer efficacement

le principe d'un seul État responsable de la procédure et de l'accueil, tout en créant un mécanisme de « solidarité » entre États membres en cas de flux extraordinaires, tel que prévu à l'article 78.3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Proposition de règlement visant à réformer le système de Dublin ; une proposition de règlement visant à modifier Eurodac ; et une proposition de règlement portant création d'une agence européenne de l'asile qui remplacera le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

En juillet 2016, la Commission a présenté le deuxième paquet pour la réforme du RAEC, qui comprend une proposition de nouveau règlement pour remplacer la directive sur les procédures d'asile ; une proposition de nouveau règlement pour remplacer la directive sur les qualifications ; et des modifications ciblées de la directive sur les conditions d'accueil. La réforme veut garantir que tous les États membres mettent pleinement en œuvre le RAEC et agissent de manière cohérente. La directive sur les conditions d'accueil comprend des mesures dissuasives pour les mouvements secondaires de demandeurs d'asile au sein de l'UE.

Avec le débat de cet ensemble, des confrontations politiques amères au Conseil des ministres ont conduit à la fin du mécanisme obligatoire de relocalisation, sans proposition alternative pour se mettre en conformité avec la clause de solidarité du Traité.

2.3.2. Migrations

En 1999, lors de sa première réunion consacrée aux affaires intérieures et à la justice, le Conseil européen reconnaît « la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine », et demande « à cette fin des décisions rapides du Conseil, sur la base de propositions de la Commission ». Le Conseil souligne également « la nécessité d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires ». Il demande le lancement, en étroite coopération avec les pays d'origine et de transit, de campagnes d'information sur les possibilités réelles d'immigration légale et la prévention de toutes les formes de trafic d'êtres humains ». La lutte contre la migration illégale est clairement liée au développement d'une politique migratoire européenne. Ce fut l'une des principales conclusions du Conseil européen de Tampere, juste avant la fin du siècle dernier.

Près de vingt ans après cette décision, il n'existe pas de base commune pour la politique migratoire. L'absence de consensus entre les États membres sur les propositions de la Commission a rendu impossible la conception d'une politique holistique et cohérente dans ce domaine. Aujourd'hui, nous disposons d'un ensemble d'instruments juridiques établissant des bases pour un petit nombre de catégories de migrants : les travailleurs hautement qualifiés, les chercheurs, les étudiants et les stagiaires, les personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe et les travailleurs saisonniers.

En 2015, l'agenda¹ en matière de migration propose (à nouveau) la nécessité de se pencher sur le moyen et le long terme et de « développer une nouvelle politique en matière d'immigration légale : face aux futurs défis démographiques auxquels l'UE est confrontée, la nouvelle politique doit viser à attirer les travailleurs dont l'économie européenne a besoin, notamment en facilitant l'entrée et la reconnaissance des qualifications ».

1 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Un agenda européen en matière de migration Bruxelles, le 13.5.2015 COM (2015) 240 final

Jusqu'à présent, le seul élément proposé par la Commission est une refonte de la directive qui établit les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le but d'obtenir un emploi nécessitant des compétences élevées pour les travailleurs hautement qualifiés² afin d'établir une base commune entre les États membres pour sa mise en œuvre. L'objectif de cette réforme est d'accroître l'attractivité de l'UE pour cette catégorie de travailleurs, étant donné que la Commission, après consultation, a déclaré que les autres pays de l'OCDE sont mieux placés que l'UE dans ce domaine.

Il s'agit là du seul élément pour développer le chapitre III.4 de l'agenda européen en matière de migration qui figure dans la contribution de la Commission au débat thématique des dirigeants de l'UE sur les perspectives de la dimension externe et interne de la politique migratoire³, présentée le 7 décembre en vue de la réunion du Conseil du 14 décembre.

La nécessité de définir les principes et les règles pour gérer la migration dans un monde globalisé est largement acceptée. Mais la façon dont la migration est utilisée dans l'arène politique empêche la prise de décision et l'action dans ce domaine. En fait, tous les gouvernements tentent de communiquer sur le contrôle des migrations et la soi-disant « lutte contre la migration illégale », mais il y a moins d'intérêt à promouvoir un débat public sur la façon dont nous pouvons gérer les migrations. C'est toujours la partie cachée de l'agenda, et la prise de décision est très difficile au niveau national et donc au niveau de l'UE.

Le manque d'ambition dans ce domaine crée des problèmes à différents niveaux. D'une part, cela rend la gouvernance internationale de la migration plus difficile, car de nombreux pays concernés demandent des voies de migration régulières ainsi que des systèmes de visas plus pratiques. D'autre part, les administrations territoriales subissent les effets d'un système très axé sur l'irrégularité. Elles sont souvent obligées de répondre aux besoins de base de leur population de fait qui n'est ni renvoyée ni régularisée à court ou à moyen terme.

2.3.3. Financements européens et cadre financier pluriannuel

Le Fonds « Asile, Migration et Intégration » (FAMI) a été créé pour la période 2014-2020, pour un montant total de 3,137 milliards d'euros pour les sept années. Le FAMI est actuellement le seul instrument de la Commission européenne pour le financement des politiques de migration et d'asile dans l'Union européenne (dans sa dimension interne). Les principaux objectifs du FAMI sont :

- Renforcer et développer le régime d'asile européen commun en veillant à ce que la législation de l'UE dans ce domaine soit appliquée de manière efficace et uniforme
- Soutenir la migration légale vers les États de l'UE en fonction des besoins du marché du travail et promouvoir l'intégration effective des ressortissants de pays tiers
- Améliorer les stratégies de retour justes et efficaces, qui contribuent à la lutte contre la migration irrégulière, en mettant l'accent sur la durabilité et l'efficacité du processus de retour
- Faire en sorte que les États de l'UE les plus touchés par les flux migratoires et d'asile puissent compter sur la solidarité des autres États membres de l'UE.

2 DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le but d'obtenir un emploi nécessitant des compétences élevées. Strasbourg, 7.6.2016 COM (2016) 378 final.

3 Contribution de la Commission au débat thématique des dirigeants de l'UE sur les perspectives de la dimension externe et interne de la politique migratoire, Bruxelles, 7.12.2017 COM (2017) 820 final.

88% des fonds sont destinés à la mise en œuvre du programme national pluriannuel des États membres. La mise en œuvre de certaines actions spécifiques des programmes nationaux des États membres de l'UE répondant à des priorités spécifiques de l'UE et soutenant le programme de réinstallation de l'UE obtient 10%. Les deux parties du budget sont gérées en partage avec les États membres. Encore 12% sont mis en œuvre par la gestion directe et vont aux actions de l'UE, à l'aide d'urgence, à l'assistance technique et au réseau européen des migrations.

La structure et la gestion du FAMI ne sont évidemment pas adéquates pour la participation régionale. En effet, peu de régions y ont accès, bien que les régions jouent un rôle particulièrement important dans les actions visant à atteindre le deuxième objectif mentionné.

La communication de la CE intitulée "Contribution au débat thématique des dirigeants de l'UE sur une voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire" (décembre 2017) évalue que depuis le début de la crise, le financement disponible initialement prévu pour la migration a été augmenté de 74,6% (6 milliards d'euros) jusqu'en 2020 pour soutenir les interventions dans tous les États membres.

D'autres instruments financiers sont actuellement utilisés à des degrés divers. Les principaux programmes sont le Fonds de Sécurité Intérieure (FSI), le Fonds Social Européen (FSE), le Programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Des actions spécifiques éligibles dans le domaine des migrations se trouvent également dans le programme Justice, Europe Créative, Europe pour les droits des citoyens, Égalité et Citoyenneté, Erasmus +, Programme Santé de l'UE, Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP).

Certains instruments ont été adaptés aux objectifs à court terme liés à la crise syrienne. À titre d'exemple, il convient de mentionner l'inclusion de centres d'accueil et de construction de logements, le développement d'infrastructures dans les « *Hotspots* », et l'assainissement et l'approvisionnement en eau dans les actions éligibles au FEDER.

À l'heure actuelle, la Commission a lancé **une consultation publique sur le cadre financier pluriannuel**, y compris des fonds européens pour la politique de cohésion et dans le domaine des migrations. Comme mentionné précédemment, la Commission européenne a également partagé une courte réflexion sur le budget dans sa contribution au débat thématique des dirigeants de l'UE, en décembre dernier.

La consultation publique fait du FAMI le principal instrument de soutien financier pour développer l'agenda européen en matière de migration en tant que cadre politique global englobant les différentes facettes de la migration dont les objectifs principaux sont: «s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et du déplacement forcé, une meilleure gestion des frontières et des migrations, y compris le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la lutte contre les réseaux de passeurs, l'aide aux personnes ayant besoin de protection, le développement du régime d'asile européen commun et l'amélioration des voies légales vers l'Europe, ainsi que le soutien de l'intégration des migrants dans nos sociétés. » Cet instrument exclut la dimension externe du travail de migration, qui n'entre pas dans le cadre de cette partie de la consultation.

Certains des objectifs politiques identifiés par la Commission relèvent essentiellement des actions pour lesquelles les régions sont des acteurs importants, tels que « répondre aux besoins d'accueil

des demandeurs d'asile, des réfugiés et autres migrants » et « soutenir le travail des États membres pour accepter et intégrer les migrants dans leurs sociétés ». Il n'est pas difficile de comprendre derrière ce libellé, ainsi que dans le document de décembre de la Commission, que l'objectif est de renforcer le FAMI en tant qu'outil permettant de répondre aux besoins des États membres et dont la gestion doit être partagée avec eux.

Le texte de la consultation fait référence à la contribution possible des Fonds structurels et d'investissement européens « à l'intégration à moyen et long terme des migrants légaux dans nos sociétés : les programmes de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale peuvent inclure les besoins immédiats des migrants et des réfugiés comme priorités » et « au travail pour soutenir les bénéficiaires de l'éducation et de la formation pour les migrants légaux à tous les stades de l'intégration ». Fait intéressant, il n'y a aucune référence à la migration et à l'asile dans la consultation publique sur le domaine de la politique de cohésion.

2.4. 2015-2017, de la crise à la nécessité d'une politique européenne, leçons apprises

L'agenda en matière de migration proposé par la Commission en 2015 manque de consensus parmi les États membres, comme cela a été le cas tout au long du processus de construction du système des migrations et de l'asile en Europe. Le RAEC n'a jamais été un système communautaire adéquat et ses règles communes n'ont jamais été appliquées de manière cohérente dans tous les États membres. Malgré la réforme de 2013, le RAEC s'est avéré ne pas être l'ensemble des outils dont l'UE a besoin pour apporter à la fois les réponses appropriées de l'UE à la crise humanitaire et assurer la solidarité entre les États membres.

Outre les souffrances inacceptables (et évitables) des demandeurs d'asile sur le sol européen, l'UE elle-même a été lésée dans des domaines tels que la liberté de mouvement, les droits fondamentaux et la cohésion sociale.

Bien que les réfugiés et les migrations soient généralement la seule compétence des États membres, les réfugiés et les migrants relèvent des programmes et politiques régionaux et locaux. Les régions de première arrivée et les régions de destination ont joué un rôle déterminant dans l'aide et l'hébergement des nouveaux arrivants, dans la fourniture de services et dans les efforts d'inclusion sociale, conformément à leurs compétences formelles ou au-delà. En outre, ils ont également joué un rôle important dans la prise en charge des demandeurs d'asile non renvoyés dont les demandes ont été jugées non fondées, ainsi que d'autres personnes laissées pour compte, y compris celles dans des mouvements secondaires (et ultérieurs) au sein de l'UE. Les besoins fondamentaux des êtres humains devraient être satisfaits dans une situation aussi critique. En effet, les préoccupations des populations locales devraient également être abordées.

Cette crise a montré que l'UE doit renforcer ses capacités internes et externes pour faire face aux crises humanitaires conformes à la législation européenne et internationale. Les régions de première arrivée et de destination d'un grand nombre de réfugiés ont été et sont opérationnelles à cette fin. Nous allons maintenant nous concentrer sur la façon dont les régions travaillent sur la migration et l'asile, afin de mieux reconnaître leurs expériences. Nous pensons que la reconnaissance du caractère multiforme de la mobilité humaine, à la fois en ce qui concerne les migrations et les réfugiés, et le renforcement de la gouvernance à multiniveaux peuvent accroître les capacités de l'UE.

3. Compétences formelles régionales dans les politiques d'asile et de migration

Les politiques d'immigration ont traditionnellement été la compétence exclusive des États, étant donné qu'elles ont un impact sur deux de leurs éléments cruciaux : 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 on l'a dit, ils hésitent à perdre le contrôle de ces sujets en faveur des acteurs supranationaux ou infranationaux.

Dans l'ensemble de l'Europe, les compétences en matière d'immigration et de politiques d'intégration dans les administrations étatiques, régionales et locales varient considérablement, reflétant les différences de compétences et de relations entre les niveaux de gouvernance. Le contrôle des frontières, les politiques d'admission, la nationalité, l'asile et les cadres généraux d'intégration relèvent généralement de la responsabilité exclusive du gouvernement central⁴. 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. Un nombre croissant de municipalités adoptent des initiatives dans ce domaine. Les ONG jouent également un rôle, fournissent des services ou soutiennent le travail de différentes administrations. Enfin, certaines régions n'ont pas de compétences particulières en matière de migration et de réfugiés, ni dans le domaine des services sociaux, qui sont fournis 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 domaines politiques et niveaux de gouvernance.

Les procédures d'entrée et les permis de séjour pour les étrangers relèvent des compétences nationales et sont gérés par des organes centraux (principalement les tribunaux et la police) sur le territoire national. Des droits et des obligations sont liés à ces permis de résidence ou de travail, et sont habituellement établis dans les lois relatives aux étrangers. Cependant, dans certains cas, les autorités locales ou régionales peuvent octroyer certains droits par le biais d'un enregistrement administratif des résidents (c'est le cas en Espagne et dans certaines villes suisses), permettant ainsi non seulement une intégration réussie mais aussi des conditions de résidence « officielle » ultérieure ou même de naturalisation. De même, le regroupement familial est généralement une compétence nationale, régie par les lois nationales sur l'immigration. Les autorités nationales fournissent des permis de regroupement familial, sans interaction avec les autorités régionales ou locales. D'un autre côté, les gouvernements régionaux donnent généralement accès, directement ou en coopération avec les autorités locales ou les ONG, aux services de base aux migrants et aux réfugiés qui sont arrivés sans préavis sur leur territoire.

Le déséquilibre entre ces deux cadres implique l'identification d'un premier défi pour les régions de l'Union européenne, qui est de promouvoir la coopération inter-administrative et la gouvernance à plusieurs niveaux sur les thèmes de la migration et de l'asile.

⁴ Compétences partagées sur certains sujets selon le titre V du traité sur l'Union européenne.

3.1. Compétences des régions en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile

L'accueil initial et l'intégration à long terme des demandeurs d'asile et des réfugiés doivent être organisés en étroite coopération avec les administrations régionales et locales, afin de tenir compte des besoins des différents groupes - demandeurs d'asile et membres de la communauté locale. L'accueil des demandeurs d'asile comprend la nécessité de prévoir un logement correct, de l'éducation, de l'information et de l'organisation, parallèlement au besoin de finances adéquates.

Accueillir les réfugiés et les demandeurs d'asile dans des logements temporaires et permanents est un défi majeur dans l'UE. Alors que de nombreux pays sont sous pression pour fournir des logements sociaux et abordables à leurs propres populations et qu'il existe différentes mesures et perspectives nationales sur la manière de fournir un logement adéquat aux réfugiés, 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 la participation des autorités régionales, des autorités locales ou de la société civile.

Dans la plupart des pays de l'UE, il existe normalement des centres d'accueil centralisés où les réfugiés sont accueillis à leur arrivée et restent jusqu'à ce qu'ils trouvent leur propre hébergement. La durée du séjour et les conditions sont différentes dans chaque pays de l'UE, malgré la directive de l'UE sur ce sujet. Ces centres d'accueil, également appelés centres d'hébergement initiaux, peuvent être gérés directement par l'administration publique ou sous-traités à des entreprises privées ou à des ONG. En général, le système d'hébergement comprend également différentes options pour l'hébergement à long terme : à la fois dans les pays qui ont des centres de premier accueil ; les pays qui fournissent directement un hébergement par l'intermédiaire des autorités locales ou régionales ou des ONG, ou des pays qui disposent à la fois de mécanismes d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

C'est le rôle des municipalités et des ONG dans l'offre d'hébergement qui est l'option la plus répandue dans les pays de l'UE, et les régions pourraient jouer un rôle en soutenant ces acteurs et en fournissant au maximum des informations. L'exception évidente est le cas allemand, où les États fédéraux (*Bundesländer*) sont responsables de l'hébergement et des soins des demandeurs d'asile. Les États gèrent habituellement les centres d'accueil initiaux des demandeurs d'asile et les communautés locales sont responsables de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés à un stade ultérieur. Les communautés locales reçoivent les demandeurs d'asile nouvellement arrivés et ceux qui sont répartis par d'autres États ou communautés.

En Allemagne, les demandeurs d'asile sont répartis proportionnellement entre les régions allemandes en fonction des recettes fiscales et de la population totale. Le système de quotas fédéral pour l'attribution des réfugiés aux États allemands s'efforce d'être juste, équitable et efficace, car il répartit les réfugiés selon une formule établie de longue date pour la répartition des ressources fédérales en fonction des recettes fiscales et de la population totale.

Dans la plupart des pays, les hébergements sont répartis sur leurs territoires mais, d'une manière générale et en dehors du cas allemand, les régions n'ont pas les compétences pour participer au

système de distribution. En effet, si la distribution sur l'ensemble du territoire est faite par les ONG (selon leurs infrastructures) ou les municipalités (selon leurs demandes), le rôle des régions pourrait être vraiment négligé. En ce sens, le partage d'informations et l'attribution d'un meilleur rôle aux régions pourraient constituer une demande à adresser à la plupart des gouvernements centraux de l'UE.

À l'exception de l'Allemagne, les régions n'ont pas été impliquées dans le système de relocalisation défini par la Commission européenne et aucune d'entre elles n'a développé de programme de parrainage privé. Néanmoins, certaines d'entre elles ont développé des programmes régionaux pour soutenir les demandeurs d'asile et les réfugiés lorsqu'ils sont exclus du système central d'accueil et d'hébergement.

3.2. Compétences des régions en matière d'accueil et d'hébergement des migrants et des demandeurs d'asile non renvoyés

Comme cela a été dit précédemment, les gouvernements centraux gèrent les compétences en matière d'accueil et d'hébergement des migrants. Au-delà de la phase d'accueil, la plupart des gouvernements régionaux ont des compétences en matière de politique d'intégration, pour faciliter l'intégration des étrangers dans la société et faciliter leur accès aux services publics. Dans le cas de l'Espagne, toutes les régions sont compétentes pour délivrer à l'État un rapport d'effort d'intégration (pour le renouvellement des titres de séjour), un rapport sur les conditions de logement (pour le regroupement familial) ; et un rapport d'intégration sociale (à des fins de régularisation). Les régions peuvent déléguer ces deux dernières compétences aux municipalités. En outre, les services pour les autorisations de travail initiales liées aux résidents étrangers en Catalogne ont été transférés au gouvernement catalan. En tout état de cause, les titres de séjour définitifs continuent de relever de la responsabilité de l'Etat.

3.3. Compétences des régions en matière de gestion de la diversité, d'inclusion sociale et des politiques d'intégration

Dans le cadre des processus d'intégration, les autorités régionales adoptent des plans, mettent en place des installations, mettent en œuvre des mesures d'accueil et 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 fourniture ou le financement - en cas de services fournis par les ONG ou les municipalités - de services d'éducation, de logement, de soutien social, d'assistance juridique, d'aide à la recherche d'emploi, de formation, de médiation interculturelle, de cours de langues, de financement de microprojets, de campagnes d'information, etc. De même, la plupart d'entre elles prennent des mesures pour combattre la discrimination et la ségrégation et promouvoir le dialogue interculturel et la cohésion sociale. Les services d'emploi sont généralement différents pour les ressortissants et les populations étrangères.

La plupart des régions comprennent les services de base inclusifs pour couvrir l'ensemble de la population en s'attaquant à la discrimination en matière d'accès et de prestation, et en ne fournissant que des services spécifiques (principalement liés à la première étape d'arrivée) à la population migrante.

Les gouvernements régionaux encouragent également des projets impliquant une coopération entre différentes parties prenantes. Des conférences sectorielles sont organisées dans différentes

régions pour discuter de sujets liés à la population migrante, auxquels participent des ONG, des représentants de la société civile et différents niveaux d'administration.

En particulier, dans les régions où le secteur agricole est encore fort, des services spécifiques d'accueil et d'hébergement sont fournis aux migrants temporaires.

Dans différentes régions, une attention particulière est accordée aux mineurs non accompagnés. Dans le cas de l'Espagne, les gouvernements régionaux sont chargés de la tutelle des mineurs, de sorte que les gouvernements régionaux devraient fournir des logements et un accès aux services également aux enfants étrangers non accompagnés.

4. Le rôle des régions en tant qu'acteurs clés des politiques d'asile et de migration

Ce chapitre du document inclut les pratiques pertinentes des régions de la CRPM qui ont participé à l'enquête interne⁵ de l'organisation auprès de ses régions membres : « *Gestion des migrations dans les régions CRPM : mesures d'accueil et d'intégration, besoins et potentiel* ». Les informations contenues dans ce document sur les pratiques ne sont pas exhaustives et visent principalement à montrer le rôle des régions.

4.1. Pratiques pertinentes en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile

Asturias

Le Protocole pour l'accueil des réfugiés et la relocalisation / intégration entre le gouvernement régional et la Croix-Rouge asturienne a créé un comité de suivi rejoint par 3 membres : Croix-Rouge Asturias, ministère régional de la présidence et le ministère régional des Affaires sociales. L'Agence Régionale de Coopération au Développement (dans le cadre du Ministère Régional de la Présidence) est le coordinateur actuel et le seul canal de communication. Le comité de suivi est censé se réunir tous les 3 mois afin de suivre la mise en œuvre et l'interprétation du protocole et de rédiger un rapport annuel avec les principales réalisations. Le gouvernement asturien établit également des procédures de coordination avec les autorités locales, principalement liées à l'éducation, afin de garantir aux mineurs l'accès au système éducatif dans les 24 à 48 heures.

Attiki

La région a contribué à la création de centres d'accueil dans les municipalités d'Elaionas, de Palaio Faliro, d'Hellenikon, de Galatsi, du Pirée, de Lavrio, de Nea Makri et de Malakasa, en coopération avec les municipalités susmentionnées. Le « camp de réfugiés d'Elaionas » (structure d'hébergement temporaire pour les ressortissants de pays tiers) est la première structure officielle d'accueil de réfugiés en Grèce : l'objectif de la structure est de garantir un logement décent pour les réfugiés à Athènes dans des conditions humaines. Le « camp de réfugiés d'Elaionas » fonctionne sous la supervision d'un comité de gestion composé de trois membres, le ministère de l'Intérieur et

⁵ Les résultats complets de l'enquête interne sont confidentiels et utilisés par l'organisation pour compiler un exercice de cartographie plus étendu, ce qui n'est pas le but de ce document de discussion.

de la Reconstruction administrative, le ministère du Travail et de la Solidarité sociale et le ministère d'État. Après deux extensions successives, la structure couvre une superficie de 37 ha à la périphérie d'Athènes et à l'écart des zones résidentielles, avec une capacité totale de 2 500 personnes.

La région a également mené différents programmes de vaccination dans différents camps temporaires.

Pays Basque

Le Pays Basque a signé le 15 janvier un accord avec le gouvernement espagnol pour lancer une expérience pilote de coopération dans l'accueil des réfugiés afin de remplir les engagements de relocalisation et de réinstallation. Le projet pilote s'appelle AUZOLANA et est coordonné par le Secrétariat pour les droits de l'homme, la coexistence et la coopération en collaboration avec d'autres départements du gouvernement basque et le reste des administrations publiques basques.

Catalogne

Le gouvernement de la Catalogne a mis en place le programme catalan pour les réfugiés pour développer et mettre en œuvre un programme opérationnel concernant la protection subsidiaire, le refuge et l'apatridie, avec la collaboration des entités locales et de la société civile. Le programme s'adresse aux réfugiés en Catalogne qui terminent le programme national en Catalogne sans avoir acquis une autonomie suffisante (et exceptionnellement, d'autres réfugiés menacés d'exclusion). Le programme accorde des ressources financières pour les besoins de base et un mécanisme de soutien au mentorat. Le programme de mentorat est ouvert à tous les citoyens et comprend un plan de formation. Après cela, un mentor est affecté à chaque réfugié ou famille de réfugiés pour les aider dans des questions liées à la vie quotidienne (langue, contacts avec l'administration, orientation locale, etc.). Les mentors et les réfugiés devraient signer différents accords pour accéder au programme et garantir leur engagement.

Murcia

La Région de Murcie prépare un plan d'action régional pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection internationale et a élaboré une série de mesures concernant les réfugiés. La région forme des fonctionnaires au niveau régional et local sur les réfugiés. Des réunions de coordination périodiques sont organisées avec les ONG responsables du Système national d'hébergement dans la région (Accem, Cepaim, Cruz Roja et Murcia Acoge), les municipalités et les départements régionaux en charge de domaines comme Santé, Emploi, Education et Logement collaborent avec ces ONG pour aider à l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de la protection internationale.

4.2. Pratiques pertinentes en matière d'accueil et d'hébergement des migrants

Sicile

La Région Sicile définit les normes de services (premier accueil, santé, éducation). Il existe un nouveau Bureau spécial de l'immigration (*Ufficio Speciale Immigrazione - USI*), qui collabore avec des organisations et des ONG pour coordonner les actions et les activités sur le territoire régional concernant la population migrante.

Toscane

Depuis 2011, la Région a orienté sa stratégie vers la mise en œuvre d'un modèle d'accueil généralisé dans les structures de moyenne et petite échelle afin de favoriser une plus grande intégration des migrants au sein des communautés d'accueil.

La région a réalisé une étude approfondie sur les meilleures pratiques d'accueil et d'intégration mises en œuvre en Toscane⁶ afin de : transférer les connaissances et compétences sur le territoire régional par la collecte et le partage d'expériences efficaces avec les centres SPRAR (ASIP et services de secours aux réfugiés) et CAS (Centres d'accréditation extraordinaire), qui ont apporté une valeur communautaire de cohésion; établir et partager les exigences de service qu'un centre SPRAR ou CAS doit remplir pour gérer les risques critiques existants et fournir des services efficaces, efficaces et de qualité; et développer des politiques publiques et régionales en identifiant des formes d'incubation / appui et de mise en œuvre, répondant aux besoins exprimés actuellement par le territoire à travers les connaissances et compétences acquises développées par les Centres SPRAR et CAS.

4.3. Les pratiques régionales les plus pertinentes en matière de gestion de la diversité, d'inclusion sociale et de politiques d'intégration

Andalousie

Le gouvernement andalou a élaboré différents plans stratégiques : le Plan Intégral III actuel pour l'immigration en Andalousie est basé sur 11 zones d'intervention et a 67 objectifs généraux et 172 mesures. Il comprend 683 indicateurs et dispose d'un budget pour 2014-2016 de €426 823 458.

Açores

Le Conseil Consultatif Régional des Affaires d'Immigration a été créé en 2002 avec des compétences en matière d'immigration dans le but d'assurer la participation et la collaboration des associations représentant les immigrés, les partenaires sociaux et les institutions de solidarité sociale dans la définition et la coordination des politiques d'intégration sociale. Ses compétences sont d'assurer l'audition et la représentation des entités publiques et privées qui, dans la Région, exercent des fonctions liées à l'immigration; participer à la définition de mesures et d'actions visant à améliorer les conditions de vie des immigrés et suivre leur mise en œuvre, afin de mieux coordonner les actions entre tous les partenaires et entités intervenantes; et de participer à la défense des droits des immigrants, dans le respect de leur identité et de leur culture, entre autres.

Fife

Fife Migrants Forum a l'expérience de toutes les nationalités qui déménagent à Fife, ils organisent des services d'amitié, des cafés conversationnels, et un soutien aux groupes minoritaires sur les demandes de financement, etc.

Lazio

Le PRILS (Plan Régional d'Intégration Linguistique et Sociale des Etrangers), financé par les fonds du FAMI, gère le service de médiation linguistique culturelle au guichet unique d'immigration de la préfecture de Rome. Le projet PRILS vise l'intégration linguistique et sociale des étrangers, même les plus jeunes, ressortissants de pays tiers et résidant sur le territoire régional. Il prévoit le renforcement des services de formation visant la promotion des connaissances et le respect de la convention prévue dans le « Contrat d'intégration » à travers la formation, l'information et la médiation linguistique culturelle.

⁶ Après un long processus participatif, la région a publié un livre blanc sur les politiques d'accueil expliquant le « modèle toscan ».

Navarra

Le rapport du Médiateur de la Navarre sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Navarre (*La situación de los menores extranjeros no acompañados en la Comunidad Foral de Navarra*) est un exemple de responsabilité dans l'action régionale en faveur de ce collectif.

Norrbotten

La Région Norrbotten et les autorités locales ont une coopération étroite. Toutes les autorités locales sont incluses dans le RAI (Groupe de coopération régionale), qui est un groupe de travail élargi qui traite des problèmes d'intégration dans la région. Les ONG jouent un rôle très important, par exemple en matière d'inclusion sociale et d'accueil de nouveaux citoyens. Le RAI comprend des ONG, par exemple la Croix-Rouge et l'Église suédoise. Les activités pour les demandeurs d'asile sont organisées avec des moyens gouvernementaux.

Il existe également un plan d'action régional pour l'intégration et la croissance (HIT) qui comprend des propositions sur la manière dont une perspective d'intégration et de diversité peut être développée et liée au développement régional. HIT prend son point de départ dans les documents stratégiques existants et les accords régionaux. Ainsi, le contenu est basé sur la stratégie nationale de croissance régionale durable 2015-2020 et la stratégie de développement régional en Norrbotten à l'horizon 2020 - RUS.

Occitanie

La région soutient un programme visant à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur pour les demandeurs d'asile, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Les étudiants ont été sélectionnés dans des camps de réfugiés en Jordanie et bénéficieront d'un programme de bourses financé par la région Occitanie, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et l'Université Fédérale de Toulouse.

Päijät-Häme

Les municipalités finlandaises sont responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et du développement d'un programme d'intégration, et du suivi de sa mise en œuvre et de son impact. Si les communes finlandaises disposent en règle générale de programmes d'intégration individuels, la région de Päijät-Häme et ses trois municipalités voisines font une exception avec un programme commun d'immigration régional 2016-2020, qui a été adopté par le conseil d'administration du Conseil régional. Le programme régional d'immigration 2016-2020 a été élaboré sous la direction du Conseil régional de Päijät-Häme en coopération avec le Service régional d'intégration (RISP). Le RISP est un service municipal commun, unique en son genre en Finlande, qui offre des informations, des conseils et des consultations sur les questions liées à l'immigration. La zone de service du RISP couvre toute la région de Päijät-Häme et ses trois communes voisines. L'autorité régionale de l'État (Centre ELY) a également nommé un Comité régional mixte pour les questions d'immigration pour les régions de Häme et de Päijät-Häme. La tâche du comité est de développer et de planifier l'intégration des immigrants à un niveau très pratique et de promouvoir la non-discrimination. Plusieurs groupes plus ou moins formels coopèrent dans des domaines tels que l'éducation des enfants, l'éducation des adultes, le logement, la prévention de l'extrémisme, un groupe dans la région de Lahti et un autre à Heinola, une coopération sur les questions d'intégration et les soins de santé, le secteur tertiaire, etc.

Skåne

Le gouvernement suédois a réintroduit les exigences régionales en matière de rapports concernant l'intégration et la diversité dans les efforts de développement régional et de croissance (2018). Cela donne aux régions suédoises un mandat clair pour agir. Les régions fourniront chaque année un rapport sur la poursuite et l'avancement du travail stratégique à long terme pour l'intégration et la diversité, ainsi que les résultats réalisés ou attendus. Les responsabilités de croissance régionale comprennent le travail d'intégration lié aux besoins de compétences, au logement, à l'aménagement du territoire, aux compétences d'innovation, à l'attractivité, à l'entrepreneuriat, à la santé publique, à la culture, aux défis démographiques et à la démocratie.

La Région Skåne a créé un comité d'intégration spécial pour cartographier les efforts de la région dans le domaine de l'intégration au sens large. Le but est de concevoir une position stratégique basée sur les activités menées, y compris un modèle d'utilisation des fonds. Cinq activités dans le cadre du travail d'intégration régionale ont été définies :

- Elaboration d'une vision sur la croissance inclusive.
- Appréhender la croissance inclusive, du point de vue de l'intégration et de l'égalité.
- Modèles de travail pour l'intégration et l'égalité dans la Région Skåne.
- Travail intersectoriel (acteurs publics, industrie, secteur à but non lucratif) en matière d'intégration et d'égalité dans une perspective de croissance.
- La mission de la Région Skåne se base sur un travail de processus axé sur la croissance inclusive, l'intégration et l'égalité.

Le « Skåne Agreement » est une lettre d'intention sur la coopération entre les organisations fondées sur des idées dans la région de Skåne, la Région Skåne et le conseil d'administration du comté de Skåne. L'accord est un outil pour atteindre l'objectif de la stratégie de développement régional pour une Skåne ouverte, où chacun a la même valeur. L'accord contribuera à renforcer la démocratie, à accroître la participation et à réduire l'exclusion à Skåne. L'accord vise à créer une société dans laquelle les différents secteurs de la société tentent ensemble de trouver des solutions durables. Le premier accord a été signé en 2010 par un certain nombre d'organisations basées sur des idées et la Région Skåne. L'actuel a été signé en 2014. Au printemps 2016, le conseil d'administration du comté de Skåne a également rejoint l'accord.

Valencia

Le gouvernement de Valence fait la promotion du réseau Pangaea (*Red of Oficinas de Atención a las Personas migradas* (Pangea) pour faciliter l'intégration sociale et professionnelle des immigrants et des émigrés.

Toujours dans la Communauté valencienne, le Conseil municipal de Valence a signé en février 2016 un accord avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE pour former les forces de l'ordre locales à reconnaître, comprendre et enquêter sur les crimes de haine. Le programme TAHCLE, lancé en 2011, offre une formation sur mesure aux agents de la force publique pour lutter contre la discrimination et les crimes haineux.

Västra Götaland

Les réfugiés et les migrants sont une responsabilité partagée entre les municipalités et le gouvernement national suédois. L'autorité régionale de Västra Götaland est responsable de la santé publique, des transports publics et du développement régional. L'un des objectifs de la Stratégie de

développement régional (VG 2020) est de « mettre fin à l'exclusion et à la ségrégation et renforcer les liens entre l'éducation et la vie professionnelle ».

Dans ce cadre, la région considère l'intégration comme un aspect important du développement régional et alloue donc des ressources à différentes initiatives ciblées sur ce groupe. Ces initiatives sont accompagnées d'appels coordonnés dans le cadre du Fonds de développement régional et du Fonds social. En mettant en commun différentes sources de financement public, il est possible de toucher un public cible plus large.

En fait, il coordonne des initiatives d'intégration pour les réfugiés ayant de l'expérience dans les domaines de force régionaux, tels que l'agro-alimentaire et les industries vertes. L'un des exemples les plus marquants est "Future Kitchen", une initiative ciblée sur le besoin de personnel et de main-d'œuvre qualifiée dans l'industrie alimentaire publique.

Actuellement, il y a un manque de personnel dans ces domaines, ce qui constitue une grave menace au fonctionnement des hôpitaux et des écoles. En ce sens, la Région a un besoin important de professionnels de la santé. Par conséquent, et avec ses propres ressources, elle a recherché des migrants ayant suivi des études en médecine ou en écoles d'infirmière, leur a donné une formation en suédois et les a aidés à obtenir une licence en soins médicaux, les soutenant également dans le processus de validation de leurs qualifications sur la base des normes suédoises. Le résultat a été une amélioration de la qualité des soins de santé pour les citoyens.

Relever le défi de la migration nécessite une coopération dans toute l'Europe, raison pour laquelle la Région Västtra Götaland est coordinatrice de l'intégration rapide dans les régions européennes (FIER). FIER est un projet financé par l'UE (programme EaSI) qui vise à améliorer les compétences des immigrés en introduisant une validation et une évaluation des compétences, en soutenant l'utilisation des compétences individuelles des réfugiés et en testant de nouveaux formats de cours combinés à une expérience professionnelle.

Vest-Agder

Pour organiser l'enseignement secondaire supérieur pour les adultes (25+), le Comté de Vest-Agder coopère avec le Service norvégien du travail et de la protection sociale et les municipalités de résidence, qui offrent à tous les migrants des cours d'initiation et / ou de premier cycle du secondaire. Au Centre des carrières du comté, les migrants peuvent faire évaluer leurs acquis et leur expérience et recevoir des conseils sous la forme d'un plan individuel de formation continue.

Le conseil de comté offre aux migrants une éducation à deux niveaux. Après l'évaluation, ils peuvent soit suivre des cours qui donnent un certificat professionnel / certificat d'admission à l'université ou un diplôme de compétence partielle. Les migrants ayant peu ou pas d'éducation peuvent suivre des cours « d'apprentissage par la pratique » et obtenir un diplôme de compétence partielle - en démontrant ce qu'ils ont appris. Ce diplôme de compétence partielle peut être « une porte d'entrée vers le premier emploi ».

5. Conclusions et recommandations

5.1. Construire une stratégie régionale sur les politiques de migration et d'asile

De nombreuses autorités locales et régionales, en particulier aux frontières extérieures et dans les principaux pays de destination, sont particulièrement touchées par les flux croissants de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, car ces autorités ont l'obligation de les recevoir et de les intégrer. Le Comité des Régions a fréquemment souligné que l'approche globale des migrations nécessite une gouvernance à plusieurs niveaux, associant les régions (et les collectivités locales) et reconnaissant leur rôle clé dans la promotion et la mise en œuvre des politiques sociales, d'emploi, d'accueil et d'intégration, en gérant la migration irrégulière et en établissant un dialogue et une coopération avec leurs homologues dans les pays d'origine et de transit.

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

Les Régions de premier accueil et les régions de destination font aujourd'hui face à des pressions comparables et connexes. Les Régions peuvent aider l'UE à passer d'un clivage qui oppose les Régions de réception aux 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.

L'un des principaux défis auxquels sont confrontées toutes les communautés touchées par les flux d'asile est la nécessité de fournir des logements appropriés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Des solutions provenant des principales régions de destination de la Suède ou de l'Allemagne pourraient être utiles pour inspirer les régions d'Europe du Sud, qui ont du mal à organiser l'accueil de l'asile.

Il est nécessaire de construire une terminologie plus commune (pour illustrer cela, nous pourrions mentionner que le parrainage privé des réfugiés est compris comme une coopération privée dans les sujets de migration pour certaines régions répondant au questionnaire pour cette évaluation).

Il est nécessaire de fournir une meilleure formation en matière de migration et d'asile, en particulier pour le personnel public, y compris la police locale.

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

5.2. Scénario de gouvernance à multiniveaux : reconnaissance des 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 relève pleinement de grand nombre de leurs compétences, programmes, politiques et actions. Pour surmonter cette situation, de meilleurs

systèmes d'information sur les migrants et, en particulier, les réfugiés et les demandeurs d'asile dans chaque région, devraient être développés par les gouvernements centraux, avec les régions.

Les migrants et les demandeurs d'asile ont un impact sur la fourniture de services publics. Au-delà des premiers services d'accueil (axés sur les compétences linguistiques et les services de base) qui pourraient être consacrés aux migrants ou aux nouveaux arrivants, il est nécessaire de faciliter leur insertion dans la société. La diversité devrait être incluse en tant qu'axe transversal des services publics généraux, et les régions sont opérationnelles pour ce faire. D'autres administrations devraient reconnaître et soutenir l'inclusion de la diversité en tant qu'axe transversal, sur les stratégies d'immigration et d'accueil des demandeurs d'asile.

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 réglementations régionales (comme l'UE) et nationales.

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.

Selon leurs compétences et en respectant le principe juridique de l'intérêt supérieur de l'enfant, les régions jouent un rôle déterminant dans la mise en place de conditions d'accueil adéquates et d'une tutelle efficace. Beaucoup d'entre elles accordent l'accès à l'éducation - y compris les loisirs -, aux soins de santé - y compris le soutien psychosocial - et à d'autres besoins immédiats des enfants. Ils travaillent également sur l'aide aux familles et travaillent avec les enfants et leurs familles sur d'autres programmes d'inclusion sociale. Dans une large mesure, elles contribuent à la réalisation des objectifs définis dans la communication de la Commission sur la protection des enfants migrants⁷. Le rôle des régions dans la tutelle effective et la protection des mineurs non accompagnés est particulièrement pertinent. La gouvernance à multiniveaux est un sujet de préoccupation dans ce domaine. Des procédures telles que des procédures fiables d'évaluation de l'âge, la recherche de la famille et celles liées au regroupement familial, ainsi que d'autres compétences de l'État, devraient être mieux combinées avec des mesures régionales efficaces de tutelle et de protection. L'allocation budgétaire doit également être cohérente avec le rôle de chaque institution.

Les régions sont opérationnelles dans l'inclusion 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 position devrait être canalisée et prise en considération également au niveau de l'UE.

Les autorités régionales devraient garantir le droit à l'éducation pour tous les enfants, et des efforts devraient être faits pour réduire les délais d'attente pour l'inscription des enfants à l'école. La

⁷ La protection des enfants migrants, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Bruxelles, 12.4.2017 COM (2017) 211 final.

disponibilité de cours de formation linguistique et d'intégration sont des éléments importants, mais l'objectif principal est d'éviter autant que possible la ségrégation dans les écoles. La coopération entre les différents niveaux d'administration est essentielle à cet égard, ainsi que d'autres objectifs, afin de mieux protéger les intérêts des enfants réfugiés et migrants.

Tout au long de ce document de travail, il est souligné que la migration et l'asile sont des questions multidimensionnelles et transversales. Pour faire face 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. Vous trouverez ci-dessous l'analyse de certains aspects particuliers de ce besoin de gouvernance à plusieurs niveaux.

5.3. La contribution des régions à l'Agenda 2015 en matière de migration

5.3.1. Refonte du RAEC

Aujourd'hui, les régions en première ligne mais également les régions de pays dotés d'un système d'asile solide se trouvent sous pression. Les deux types de régions ont besoin d'un système européen viable pour faire face aux défis à court, moyen et long terme. 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 véritable 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.

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. La solidarité entre tous les territoires de l'UE et donc avec les victimes de crises humanitaires n'a pas été mise en place. Poursuivre les actions, tout en étant soumis à davantage de pressions n'est pas nécessairement la meilleure approche. Les faiblesses du système de Dublin devraient être mieux prises en compte dans la proposition de réforme, y compris la solidarité avec les régions de première ligne et le partage des responsabilités, évitant ainsi les soi-disant mouvements secondaires au sein de l'UE. Prendre en compte les préférences individuelles fondées sur des liens et des compétences personnels peut contribuer à éviter les mouvements secondaires au sein de l'UE.

Les régions et les villes n'ont jamais été mentionnées dans le RAEC actuel, ni dans les propositions de réforme et de refonte. Les mots région / régional n'apparaissent même pas une fois. Ni les mots ville, municipalité ou local. Le rôle des régions est de la plus haute importance dans la mise en œuvre de la législation de l'UE. Ce rôle doit être reconnu. La nécessité de promouvoir davantage la coopération inter administrative et la gouvernance à multiveaux en matière d'asile devrait être reconnue 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. L'article 27.1 (nouveau) de la proposition de réforme indique que les États membres devraient mettre en place « des mécanismes pertinents qui permettent de veiller à ce que le niveau des conditions d'accueil fasse l'objet d'orientations, d'une surveillance et d'un contrôle appropriés », « dans le respect de leur structure constitutionnelle ». La proposition devrait reconnaître la nécessité d'inclure les régions dans ces mécanismes.

Aux fins de l'article 27 de la directive, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et la future Agence de l'Union européenne pour l'asile peuvent bénéficier de l'information et du savoir-faire des régions pour la mise en œuvre efficace de la directive et des autres expériences significatives qui pourront favoriser l'accueil, l'hébergement et inclusion sociale des réfugiés.

Les plans d'urgence nationaux prévus à l'article 28 (nouveau) devraient également être mis en œuvre dans le respect des structures constitutionnelles des États membres et inclure toutes les capacités et tous les acteurs au sein des États membres. Les régions devraient participer à cet exercice avec les États membres et, le cas échéant, dans le plein respect des compétences des États membres, avec les institutions et les agences de l'UE.

Comme on le verra plus loin, les régions sont particulièrement opérationnelles dans la mise en place de certaines des mesures d'accueil prévues dans la proposition de directive, notamment en matière de logement et d'hébergement, de la garantie de l'éducation des mineurs (y compris les loisirs), de l'accès aux cours de langues et autres services de formation et d'orientation, y compris la formation professionnelle et les politiques d'accès au marché du travail. Les services sociaux de base et les conseils pour obtenir des soins de santé, ainsi que les soins pour les personnes ayant des besoins spéciaux, sont également liés aux compétences des régions et à leurs politiques publiques. Les efforts de l'UE pour améliorer et équilibrer le système d'asile devraient reconnaître sa dimension territoriale et le rôle des régions, qui devraient être mentionnés dans la proposition de réforme. Les ressources de l'UE devraient y être affectées.

Outre l'accueil et l'hébergement, les régions, avec les 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, ainsi que des stratégies de développement local, qui compte les réfugiés parmi leurs bénéficiaires. 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 (y compris les nouveaux arrivants). Les réfugiés (ainsi que les migrants et les citoyens de différents milieux culturels) peuvent être un atout pour le développement local, mais des efforts proactifs devraient être consacrés à cet objectif. La Commission européenne devrait inclure cet objectif dans ses stratégies et instruments financiers.

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 cette situation et aux difficultés éventuelles des communautés hôtes de facto. Les États membres et l'UE devraient en tenir compte et fournir à la fois un canal et des ressources pour faire face à ces situations.

C'est également le cas des demandeurs d'asile et des réfugiés se trouvant dans les mouvements secondaires internes. Les mesures de dissuasion prévues dans la directive en termes de mesures d'accueil peuvent être problématiques au niveau local, car elles peuvent exercer une pression plus forte sur les services locaux et régionaux pour couvrir les besoins de base. Ceci est de la plus haute importance pour les mineurs et les personnes ayant des besoins spéciaux.

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. Le rôle des régions dans l'action interculturelle (faire face à l'hébergement des réfugiés et travailler avec la diversité inhérente de nos sociétés), et la cohésion sociale est d'une importance cruciale. Ces objectifs devraient être

clairement énoncés et le rôle des régions et des villes dans la réalisation de ces objectifs devrait être davantage promu et soutenu par les institutions de l'UE.

Les avenues juridiques sont un outil clé à la fois pour mieux protéger les réfugiés et pour renforcer la cohésion des communautés. Les régions peuvent accroître les capacités d'accueil de l'UE pour l'accueil légal et formel des réfugiés, et elles devraient être prises en considération pour 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 approches financées par le secteur privé.

L'octroi de la protection internationale, ainsi que les procédures, relèvent normalement de la seule compétence des États. Néanmoins, comme indiqué précédemment, certaines régions sont impliquées dans des parties de la procédure, normalement dans l'accréditation de certaines conditions à remplir à des fins administratives, ou dans les informations nécessaires à la prise de décision. Cela devrait être pris en considération, et les régions devraient avoir leur mot à dire sur leurs besoins pour mettre correctement en œuvre les décisions de l'UE. Le suivi des mouvements internes des réfugiés au sein de l'UE est l'un des problèmes susceptibles d'accroître la charge administrative pour les régions. La canalisation des informations régionales pour la prise de décision est importante, mais leurs efforts doivent être soutenus avec les ressources appropriées.

5.3.2. Construire la soi-disant « stratégie de migration légale »

Un débat plus ouvert sur les migrations et leur gestion dans un monde globalisé est vraiment nécessaire. L'irrégularité ne devrait pas être au cœur des processus de migration. Les pouvoirs régionaux et locaux devraient faire partie de ce débat, car ils jouent un rôle important dans la politique migratoire. En effet, les régions doivent répondre aux besoins fondamentaux de leur population de facto qui n'est ni canalisée par des voies légales ni renvoyée.

La Commission devrait développer le chapitre III.4 de l'Agenda en matière de migration et proposer une gestion globale et cohérente des migrations pour toutes les catégories de migrants, conformément aux besoins d'une migration mieux gérée dans le monde globalisé, et contribuer à la gouvernance internationale des migrations.

La Commission et les États membres devraient reconnaître le rôle des régions dans l'inclusion sociale, l'intégration et le renforcement de la communauté, à quelles fins elles doivent répondre aux besoins des résidents qu'ils soient de droit ou de fait, ainsi qu'à ceux de la société dans son ensemble.

Au-delà de ces sujets, les régions pourraient également jouer un rôle dans la dimension externe des politiques migratoires et d'asile. Très prochainement (le 7 février 2018), la Commission européenne organisera une consultation publique sur les instruments de financement extérieurs de l'UE : il s'agit d'un moment particulièrement important pour (re)concevoir des programmes qui traitent de la migration et des réfugiés ; et cela pourrait aussi être l'occasion pour les régions de faire un pas en avant pour jouer un rôle dans ces domaines.

5.3.3. Les instruments financiers européens

5.3.3.1. Le FAMI

En tant qu'outil principal pour les actions de migration et d'asile dans l'UE, le FAMI devrait inclure des domaines pertinents pour les régions de l'UE :

- Accueil des demandeurs d'asile

- Besoins immédiats des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- Accueil et hébergement des demandeurs d'asile, réfugiés et migrants.
- Suppression des principaux obstacles à l'accès au marché du travail, à l'inclusion sociale et à l'intégration des demandeurs d'asile.
- Suppression des principaux obstacles à l'inclusion sociale et à l'intégration des migrants.

Le rôle central des États membres dans les compétences en matière de migration rend très difficile la modification du modèle de gouvernance du FAMI. La territorialisation n'est pas une option. Néanmoins, comme les pouvoirs régionaux et locaux font partie intégrante du système :

- La Commission européenne devrait exiger que les États membres associent les régions à leurs programmes nationaux pour les domaines dans lesquels les régions ont des compétences juridiques, y compris l'allocation du fonds.
- La Commission européenne devrait exiger que les États membres associent les régions à leurs programmes nationaux lorsqu'une action régionale est nécessaire pour la mise en œuvre des objectifs de l'UE et des États membres, y compris l'allocation du fonds.
- La Commission européenne devrait recommander aux États membres de faire participer les régions et les municipalités aux programmes nationaux lorsque leur participation peut apporter une valeur ajoutée aux actions nationales/européennes pour atteindre leurs objectifs, y compris l'allocation du fonds.

Les autres objectifs du FAMI à partager avec les régions sont :

- Échange de meilleures pratiques, dans le but de renforcer la convergence européenne des politiques de migration et d'asile.
- Les régions et les autorités locales peuvent apporter une valeur ajoutée au retour volontaire à travers leurs propres services sociaux locaux, et aussi à travers leurs projets de coopération internationale.

5.3.3.2. Politique de cohésion

La CRPM a fait part de ses principales préoccupations concernant la consultation publique sur la politique de cohésion. En mettant l'accent sur la migration et l'asile, certains aspects généraux doivent être particulièrement soulignés, et un scénario plus concret peut être élaboré. La future politique de cohésion devrait prendre en considération que :

- L'accueil et les besoins à court terme des demandeurs d'asile, ainsi que les besoins immédiats des migrants (en cas de besoin) sont des éléments structurels des politiques migratoires et d'asile, ainsi que des politiques d'hébergement. Ces actions sont très pertinentes pour une intégration plus poussée et devraient être liées aux stratégies d'inclusion sociale à la fois dans le cadre de la politique migratoire et en tant que question transversale des politiques publiques.
- Le statut de migrant et de réfugié n'est pas permanents mais temporaire. Aborder la diversité inhérente aux sociétés européennes d'aujourd'hui devrait être un objectif transversal de toutes les politiques européennes, nationales et régionales. La diversité peut être un enjeu particulièrement difficile dans les environnements moins riches. S'attaquer à ces situations ne relève pas principalement d'une politique de migration. S'il est nécessaire de travailler sur l'inclusion sociale des migrants et des réfugiés, la lutte contre l'exclusion sociale dans des domaines moins riches et diversifiés va bien au-delà

de la politique migratoire, car ces communautés sont aujourd'hui composées principalement de citoyens européens.

- La migration et la diversité dans un monde globalisé offrent des opportunités de développement à saisir. Soutenir l'innovation, la numérisation, la réindustrialisation, les PME et l'emploi, sont des objectifs de la politique de cohésion qui peuvent et doivent inclure l'hébergement et l'intégration sociale des migrants et des réfugiés comme des objectifs concrets.
- La cohésion devrait être liée à la solidarité ; les territoires et les communautés devraient tirer parti des actions visant la cohésion sociale et l'intégration. L'action interculturelle devrait être une partie pertinente.

Dans le cadre de la consultation publique sur les fonds de la politique de cohésion, il convient de prendre en compte les points spécifiques suivants lors de l'élaboration du futur scénario pour les aspects liés à la politique de migration :

- La politique de cohésion territorialisée et la gestion décentralisée des fonds constituent un atout important pour la gouvernance à multiveaux de la migration. Le rôle des autorités régionales et locales devrait être renforcé dans ce domaine.
- La politique de migration devrait être holistique et devrait inclure des politiques d'hébergement et d'intégration. Lorsque la Commission européenne parle de la complémentarité des fonds de la politique de cohésion et des instruments de migration, il est important de garantir que cette complémentarité signifie que les uns vont de pair avec les autres (et non les uns en dépit des autres), y compris en ce qui concerne les ressources financières.
- Les actions à très court terme comme répondre aux besoins d'accueil des demandeurs d'asile et aux besoins immédiats des migrants (lorsque ceux-ci doivent être couverts) constituent une composante structurelle de la politique d'asile et de migration et doivent être financées par des fonds liés aux migrations. Des ressources suffisantes devraient être allouées à ces fins.
- 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 leur pleine intégration à l'activité économique.
- La gestion territorialisée et décentralisée de la politique de cohésion est un atout pour permettre d'atteindre les objectifs à moyen et à long terme des politiques migratoires, et mieux assurer la complémentarité avec les actions du FAMI.

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, y compris un niveau de convergence plus élevé.

Références

Enquête interne de la CRPM adressée aux régions membres de la CRPM (2017-2018) au sujet de « Gestion des migrations dans les régions de la CRPM : mesures d'accueil et d'intégration, besoins et potentiels, vers une gestion de la migration à plusieurs niveaux ».

ARLEM (2014). Rapport sur le rôle des autorités locales et régionales dans la gestion des migrations en Méditerranée.

Bansak, K., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2017). Europeans would accept more Refugees—if the asylum system were fair. (*Les Européens accepteraient davantage de réfugiés - si le système d'asile était équitable*). *LSE Blog du Département du Gouvernement*.

Czaika, M., & Hobolth, M. (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? (*Les politiques restrictives en matière d'asile et de visas augmentent-elles la migration irrégulière en Europe ?*) *European Union Politics* 17(3), 345-365.

ESPON (2015) « Territorial and urban aspects of migration and refugee inflow » (*Aspects territoriaux et urbains de la migration et de l'afflux de réfugiés*). *ESPON Policy Brief 2*.

Organisation internationale pour les migrations (2015) Etat de la migration dans le monde 2015. Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité. Genève : OIM.

Joly, D. (2016). Haven or hell? asylum policies and refugees in Europe (*Paradis ou enfer ? politiques d'asile et réfugiés en Europe*). Springer.

Juzwiak, T., McGregor, E. and Siegel, M. (2014) Migrant and Refugee Integration in Global Cities. The role of Cities and Businesses. *Intégration des migrants et des réfugiés dans les villes du monde. Le rôle des villes et des entreprises* La Haye: The Hague Process on Refugees and Migration.

Leithold, D. (2015). Asylum in Europe (*Asile en Europe*). *DICE Report*, 13(4), 55.

OCDE (2016) *Perspectives des migrations internationales 2015*. Paris : Editions OCDE.

Nations Unies (2016) *La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*. New York : Assemblée générale des Nations Unies <https://refugeesmigrants.un.org/fr/declaration-de-new-york>.



Ce rapport a été commandé par la CRPM à INSTRATEGIES

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

Coordination : Eleni Marianou, Secrétaire Générale de la CRPM ;
Davide Strangis, Secrétaire Exécutif de la Commission Interméditerranéenne 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 environ 200 millions de personnes, 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 : CRPMNTP180001 A3