

35e SESSION

Rapport
CPR35(2018)02final
7 novembre 2018

Les régions frontalières face au phénomène migratoire

Commission des questions d'actualité

Rapporteuse¹ : Eirini (Rena) DOUROU, Grèce (R, SOC)

Résolution 432 (2018).....	2
Recommandation 422 (2018).....	5
Exposé des motifs (pour information)	7

Résumé

Le rapport s'appuie sur les rapports précédents du Congrès concernant l'accueil des réfugiés et l'intégration des migrants pour examiner les avantages potentiels de la coopération transfrontalière entre régions situées à la périphérie de l'Europe ou aux frontières internes de l'Europe. Il plaide en faveur d'une "approche intégrée", impliquant de manière adéquate les différents niveaux de gouvernement, les ONG et les partenaires dans les pays d'origine et de transit, et souligne que l'implication et l'interconnexion de toutes ces parties prenantes est cruciale pour le développement de politiques d'intégration efficaces.

Soulignant le rôle des autorités locales et régionales en tant qu'acteurs clés du réseau de gouvernance au bénéfice des migrants, le Congrès les invite à exploiter le potentiel des réseaux au niveau européen en matière d'intégration et à coopérer avec les autres parties prenantes concernées (en particulier leurs homologues dans les pays d'origine et de transit). Elle invite les Etats membres à souligner la nécessité d'une solidarité européenne en matière d'accueil des migrants, à promouvoir une approche intégrée de l'intégration, y compris la coopération transfrontalière au niveau européen, à apporter une clarté réglementaire au cadre juridique et à fournir une couverture financière adéquate aux autorités locales et régionales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 432 (2018)²

1. Le phénomène des migrations reste un problème critique pour tous les niveaux de gouvernance, appelant l'adoption de mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Les chiffres récents fournis par le HCR³ indiquent que le nombre des personnes arrivant dans certaines régions de la périphérie du continent européen est de nouveau en augmentation. Le nombre des personnes qui arrivent en Grèce par la mer a augmenté de 33 % au premier trimestre 2018 par rapport à la même période en 2017, tandis que les entrées par la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 50% entre 2016 et 2017. Les arrivées en Espagne par la mer ont doublé entre 2016 et 2017.
3. Les collectivités locales et régionales des régions frontalières, qui sont les acteurs publics les plus proches de la population locale et des migrants, sont en première ligne face aux situations d'urgence. Elles supportent une pression considérable du fait de la répartition inéquitable des responsabilités liées au traitement de la situation actuelle. A présent, le soutien apporté aux régions frontalières est crucial pour faire face à ce défi.
4. Plutôt que comme une situation de crise, les migrations doivent être considérées comme un phénomène systémique ayant des conséquences sur le long terme et nécessitant une vision globale qui inclue à la fois les politiques d'immigration et d'intégration. La complexité des migrations aujourd'hui est liée non seulement au fait qu'il n'existe pas de solution facile à court terme mais aussi à la question de la diversité au sein de la population migrante.
5. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration car différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants peu importe leur statut.
6. Aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays». Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.
7. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés et sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Le statut de réfugié ne leur sera accordé que si l'État membre décide à la suite d'une procédure juridique définie qu'ils y sont éligibles. Dans ce contexte, ce sont les systèmes d'asile nationaux qui sont en position de déterminer qui est éligible pour obtenir un statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le règlement de Dublin, qui est également le principe fondamental du système d'asile européen commun, établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.
8. Enfin, selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou se déplace à l'intérieur d'un État après avoir quitté son lieu de résidence habituel, quel que soit son statut juridique, que sa migration soit volontaire ou non, quelles que soient les causes de sa migration et la durée de son séjour.

2. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document [CPR35\(2018\)02](#), exposé des motifs), rapporteure: Eirini (Rena) DOUROU, Grèce (R, SOC).

3 <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

9. Les institutions du Conseil de l'Europe ont adopté des textes divers en réponse au phénomène des migrations et aux défis changeants qu'elles posent. Dans la Résolution 411 (2017) et la Recommandation 394 (2017) « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations » qu'il a adoptées le 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Une résolution et recommandation sur la situation des enfants réfugiés non accompagnés ont été adoptées le 28 mars 2018.

10. Dans le rapport relatif à la présente résolution, le Congrès prône une approche intégrée basée sur une implication maximale de toutes les parties concernées, en particulier dans les régions frontalières. Cette approche comporte une dimension externe qui va au-delà de la gouvernance multiniveaux pour inclure aussi la collaboration avec les acteurs gouvernementaux des pays de transit et d'origine. L'UE a adopté une perspective similaire concernant la coopération transfrontalière, dans un but de sécurisation et de régulation des flux migratoires.

11. Le cadre juridique qu'offrent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid) et ses protocoles a modifié la perception des frontières : plutôt que comme des « barrières » entre les pays, les cultures et les personnes, elles peuvent être perçues comme des « espaces de contact », une conception qui met l'accent sur l'importance de partager les responsabilités non seulement entre les pays mais aussi par-delà et entre les limites territoriales des régions qui sont de fait les points de contact.

12. Le Congrès :

a. est convaincu que les collectivités locales et régionales sont la pierre angulaire des efforts destinés à faciliter l'intégration des réfugiés et des migrants, ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile, d'une manière qui garantisse tout à la fois les droits de l'homme, la cohésion sociale, l'inclusion et l'État de droit ;

b. est conscient du rôle que les collectivités locales et régionales peuvent jouer dans la lutte contre la montée de l'extrémisme, du racisme et de la xénophobie ;

c. est conscient de la dynamique positive qu'offre une approche coordonnée horizontalement et verticalement avec la participation de toutes les parties concernées ;

d. est attentif au fait que chaque État transfère des compétences aux collectivités locales et régionales à des degrés divers.

13. Par conséquent, le Congrès appelle les autorités territoriales des États membres :

a. concernant les autorités régionales à exploiter pleinement le potentiel du travail en réseau entre gouvernements régionaux aux niveaux inter-régional et transfrontalier en matière d'intégration. Le Congrès s'emploie de longue date à soutenir la mise en réseau des villes dans le domaine de l'intégration, objectif qui figure aussi parmi ses Priorités pour 2017-2020. Cette mise en réseau, centrée sur les organisations représentatives des régions frontalières, sera bénéfique en termes de diffusion des bonnes pratiques, leur donnera une plus grande force de pression politique sur les institutions européennes et facilitera leur accès à des ressources financières ;

b. concernant les autorités locales et régionales :

i. à promouvoir une approche intégrée concernant l'intégration, incluant la coopération transfrontalière, éventuellement au niveau de l'UE conjointement avec son Comité des Régions ;

ii. à renforcer le partage des responsabilités entre les régions et à l'intérieur de leur territoire, puisque de fait l'impact des migrations est différent entre les régions de l'hinterland et les régions frontalières ;

iii. à promouvoir la collaboration avec les acteurs locaux, les ONG et la société civile, en vue de faciliter le développement de sociétés plus inclusives prenant en compte la « sur-diversité » des

populations migrantes originaires de pays et de contextes socio-économiques plus diversifiés que par le passé ;

iv. à tirer parti de réseaux européens de collectivités locales tels que le réseau de villes européennes pour des politiques locales d'intégration des migrants (réseau CLIP), les « Villes interculturelles » ou les « Villes d'intégration » pour bénéficier d'une aide et d'exemples de bonnes pratiques dans le domaine de l'intégration ;

v. à s'inspirer du « Pacte mondial sur les réfugiés » de l'ONU pour promouvoir l'approche intégrée de l'intégration, comprenant la coopération transfrontalière, et développer des mécanismes de partage des responsabilités ;

c. concernant plus spécifiquement l'intégration des migrants :

i. à coopérer avec les acteurs locaux dans les pays d'origine, en vue de stimuler l'intégration des migrants et leur inclusion dans des projets des pays de destination ;

ii. à mettre en œuvre des politiques offrant aux migrants de meilleures possibilités, tant indirectes que directes, sur le marché du travail.

14. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui soutient des projets d'intégration, peut appuyer les efforts des collectivités locales et régionales pour contribuer à de tels projets.

RECOMMANDATION 422 (2018)⁴

1. Le phénomène des migrations reste un problème critique pour tous les niveaux de gouvernance, appelant l'adoption de mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Les chiffres récents fournis par le HCR⁵ indiquent que le nombre des personnes arrivant dans certaines régions de la périphérie du continent européen est de nouveau en augmentation. Le nombre des personnes qui arrivent en Grèce par la mer a augmenté de 33 % au premier trimestre 2018 par rapport à la même période en 2017, tandis que les entrées par la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 50 % entre 2016 et 2017. Les arrivées en Espagne par la mer ont doublé entre 2016 et 2017.

3. Les collectivités locales et régionales supportent une pression considérable du fait de la répartition inéquitable des responsabilités liées au traitement de la situation actuelle. A présent, le soutien apporté aux régions frontalières est crucial pour faire face à ce défi.

4. Plutôt que comme une situation de crise, les migrations doivent être considérées comme un phénomène systémique ayant des conséquences sur le long terme et nécessitant une vision globale qui inclue à la fois les politiques d'immigration et d'intégration. La complexité des migrations aujourd'hui est liée non seulement au fait qu'il n'existe pas de solution facile à court terme mais aussi à la question de la diversité au sein de la population migrante.

5. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration car différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants peu importe leur statut.

6. Aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.

7. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés et sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Le statut de réfugié ne leur sera accordé que si l'État membre décide à la suite d'une procédure juridique définie qu'ils y sont éligibles. Dans ce contexte, ce sont les systèmes d'asile nationaux qui sont en position de déterminer qui est éligible pour obtenir un statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le règlement de Dublin, qui est également le principe fondamental du système d'asile européen commun, établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.

8. Enfin, selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou se déplace à l'intérieur d'un État après avoir quitté son lieu de résidence habituel, quel que soit son statut juridique, que sa migration soit volontaire ou non, quelles que soient les causes de sa migration et la durée de son séjour.

9. Les institutions du Conseil de l'Europe ont adopté des textes divers en réponse au phénomène des migrations et aux défis changeants qu'elles posent. Dans la Résolution 411 (2017) et la Recommandation 394 (2017) « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations » qu'il a adoptées le 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Une résolution et

⁴ Voir note de bas de page n°2

⁵ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

recommandation sur la situation des enfants réfugiés non accompagnés ont été adoptées le 28 mars 2018.

10. Dans le rapport relatif à la présente recommandation, le Congrès prône une approche intégrée basée sur une implication maximale de toutes les parties concernées, en particulier dans les régions frontalières. Cette approche comporte une dimension externe qui va au-delà de la gouvernance multinationale, pour inclure aussi la collaboration avec les acteurs gouvernementaux d'autres pays, notamment de transit et d'origine. L'UE a adopté une perspective similaire concernant la coopération transfrontalière, dans un but de sécurisation et de régulation des flux migratoires.

11. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle crucial dans le contexte d'une approche intégrée. Premièrement, elles assurent et réglementent des services publics qui bénéficient aux migrants, dont certains leur sont exclusivement destinés. Deuxièmement, ces autorités sont souvent responsables de services publics (éducation, logement, protection sociale) cruciaux pour l'intégration socio-économique. Troisièmement, les collectivités locales et régionales agissent en tant que groupes de lobbying et de pression auprès des gouvernements nationaux et peuvent ainsi peser sur les politiques nationales d'intégration.

12. Le cadre juridique qu'offrent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid) et ses protocoles a modifié la perception des frontières : plutôt que comme des « barrières » entre les pays, les cultures et les personnes, elles peuvent être perçues comme des « espaces de contact », une conception qui met l'accent sur l'importance de partager les responsabilités non seulement entre les pays mais aussi par-delà et entre les limites territoriales des régions qui sont de fait les points de contact.

13. Compte tenu de ce qui précède, conscient que l'approche intégrée de l'intégration est une procédure continue qui doit être suivie d'une série d'initiatives aux niveaux européen, national, régional et local, le Congrès appelle les États membres du Conseil de l'Europe :

a. à établir un cadre juridique efficace et fiable pour l'interaction entre les niveaux de gouvernance, notamment la répartition des compétences entre le niveau local ou régional et le niveau national. Cela s'applique non seulement à une interaction verticale efficace mais aussi à la coopération horizontale entre les régions frontalières et celles de l'hinterland ;

b. à promouvoir, au niveau européen, la solidarité concernant l'accueil des migrants et à accélérer la mise en place de solutions de substitution au Règlement de Dublin en tant que mécanisme pour le partage des responsabilités à l'échelle européenne ;

c. à pourvoir au financement des politiques d'intégration locales et régionales, par l'accès à des fonds européens tels que le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) ou la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), ou par la création de fonds nationaux ;

d. à veiller à ce que la responsabilité supplémentaire que les migrations font peser sur les ressources soit équitablement partagée entre les régions frontalières et celles de l'hinterland. Il faut pour cela une répartition équitable des nouveaux arrivants non seulement à l'échelle européenne mais aussi à l'intérieur des États membres. Si les régions frontalières sont habituellement en charge de la gestion des crises migratoires à un stade précoce, les régions de l'hinterland doivent faire preuve de solidarité et se joindre à l'effort pour ce qui concerne les politiques d'intégration ;

e. à encourager les communes et les régions à collaborer avec les organisations non gouvernementales (ONG).

14. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui soutient des projets d'intégration, peut appuyer les efforts des collectivités locales et régionales pour contribuer à de tels projets.

EXPOSE DES MOTIFS⁶

1. INTRODUCTION

1. En l'espace de quelques décennies, l'Europe s'est transformée en un continent d'immigration⁷. Certains pays, comme l'Allemagne, la Suisse ou la Belgique, ont connu un afflux considérable de nouveaux arrivants pendant une grande partie de la période qui a suivi la seconde guerre mondiale mais n'ont pris conscience de leur statut, pourtant manifeste, de pays d'immigration qu'à la fin du XX^e siècle. D'autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie, étaient traditionnellement des pays d'émigration et n'ont connu une forte augmentation de la population née à l'étranger que ces trente dernières années. D'autres pays encore, pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, ne sont confrontés au défi de l'immigration que depuis quelques années⁸. Tout cela reflète l'existence d'une tendance démographique à long terme, même si la situation a évidemment radicalement changé avec la crise des réfugiés de 2015.

2. Dans la période actuelle, la "migration" est définie comme un mouvement transfrontalier et il est considéré comme quelque chose à gérer - un coût à minimiser plutôt qu'une opportunité à saisir. Le Rapporteur est d'avis qu'il s'agit plutôt d'un moteur clé du développement humain et économique et que notre avenir sera fortement influencé par les politiques migratoires⁹ : cette remarque des auteurs de "Personnes exceptionnelles : comment la migration a façonné notre monde et définira notre avenir" s'est avérée exacte. Elle exprime une vision à long terme du phénomène global et de son pouvoir formateur.

3. Les chiffres récents fournis par le HCR en 2018 suggèrent que le nombre de personnes arrivant dans certaines zones périphériques de l'Europe est de nouveau en augmentation, ce qui exerce une pression considérable sur les autorités régionales et locales dans ces zones¹⁰. Par exemple, le nombre de personnes arrivant en Grèce par voie maritime a augmenté de 33 % dans les premiers trois mois de 2018 par rapport à 2017. Tandis que les entrées par la frontière terrestre gréco-turque ont augmenté de 50 % en 2017 par rapport à 2016, en Espagne, les arrivées par voie maritime ont doublé. De même, en 2017, 3 200 personnes seraient décédées en tentant d'atteindre l'Europe par voie maritime. Aujourd'hui, alors que les chiffres globaux diminuent, les régions de la Méditerranée orientale et occidentale sont toujours confrontées à une forte augmentation. Tout ceci suggère que le soutien aux régions frontalières dans le traitement du phénomène migratoire est de plus en plus important : Le nombre de personnes qui viennent en Europe peut fluctuer, mais le fonds du problème demeure.

4. Tout texte sur le phénomène migratoire doit clarifier sa terminologie en ce qui concerne le statut des personnes concernées au regard du droit international. Dans ce rapport, plusieurs termes tels que réfugiés, demandeurs d'asile et migrants sont utilisés.

5. Il convient de garder à l'esprit, à la lecture du rapport, que, selon l'Organisation internationale des migrations (OIM), un migrant est toute personne qui franchit ou a franchi une frontière internationale (migrants internationaux) ou à l'intérieur d'un État loin de son lieu de résidence habituelle (migrants internes), indépendamment du statut juridique, du caractère (in)volontaire du mouvement et de la

⁶ Le présent exposé des motifs se fonde sur le document établi par M. Karl Kössler (Autriche), directeur de recherche au centre de recherche EURAC (Bolzano, Italie) et consultant du Conseil de l'Europe. La contribution écrite est disponible sur demande auprès du Secrétariat. Un groupe de réflexion composé de membres du Congrès et de délégués jeunes a aussi contribué à la préparation du rapport.

⁷ Okólski, M., "Transition From Emigration to Immigration. Is it the Destiny of Modern European Countries?" in Okólski, M. (dir.), *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012, p. 23 et suiv.

⁸ Arango, J., "Early Starters and Latecomers. Comparing Countries of Immigration and Immigration Regimes in Europe" in Okólski, M. (dir.), *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012, p. 45 et suiv.

⁹ *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Ian Goldin, Geoffrey Cameron & Meera Balarajan, Princeton University Press, p. 3.

¹⁰ UNHCR, *Desperate journeys*. January 2017-March 2018, report available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

durée du séjour. Chaque fois que le terme "migrant" est utilisé dans le présent rapport, il doit être entendu comme signifiant les migrants internationaux selon la définition de l'OIM.

6. Un réfugié est une personne qui "craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays", selon la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

7. Les demandeurs d'asile, en revanche, sont des personnes qui ont demandé une protection en tant que réfugiés dans un État particulier et qui attendent toujours de savoir si elles peuvent prétendre au statut de réfugié ou au statut de protection subsidiaire. Des normes minimales pour les procédures d'asile nationales sont établies par l'Union européenne et le Règlement de Dublin, qui est au cœur du régime d'asile européen commun et définit la responsabilité des États membres dans le traitement d'une demande d'asile.

8. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le "Congrès") travaille depuis plus de 20 ans sur la question de l'intégration des migrants en mettant l'accent sur trois piliers d'action : a) le cadre juridique national permettant l'intégration et la participation des migrants, b) des actions spécifiques au niveau local pour faciliter leur accès aux droits sociaux et au marché du travail, et c) des politiques interculturelles favorisant une perception positive des migrants et une meilleure compréhension mutuelle.

9. Dans sa Résolution 411(2017) et sa Recommandation 394(2017) intitulées « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », adoptées le 28 mars 2017, le Congrès souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Ces textes, où divers aspects du phénomène migratoire sont examinés sous l'angle des collectivités territoriales, appellent surtout l'attention sur la nécessité de traiter la question de l'accueil des réfugiés et de l'intégration des migrants non seulement comme une situation d'urgence, dans laquelle les collectivités territoriales ont le devoir de répondre aux besoins des réfugiés, mais aussi dans une perspective stratégique, fondée sur des politiques à long terme d'intégration des migrants et de construction de sociétés plurielles.

10. Un deuxième rapport consacré à la situation des enfants réfugiés non accompagnés a été examiné et adopté le 28 mars 2018. Il soulignait que les collectivités territoriales ont le pouvoir, la capacité et la responsabilité de protéger les droits des enfants réfugiés, en mettant en place des services appropriés et en renforçant la protection des enfants et mineurs non accompagnés réfugiés.

11. Le présent rapport est le troisième texte établi par le Congrès face à la situation des réfugiés depuis 2016. Il s'appuie sur les deux textes précédents et s'inspire du débat sur les régions frontalières tenu en mars 2017 au sein de la Chambre des régions du Congrès, qui a porté sur la situation des régions situées aux frontières de l'Europe ou aux frontières de pays d'Europe jouant un rôle important dans l'accueil et l'intégration des migrants et ayant par conséquent besoin de politiques et de solutions spécifiques pour relever le défi des migrations.

1.1 Le « phénomène migratoire »

12. Pour bien comprendre les évolutions observées depuis 2015, avec toutes leurs spécificités, il convient de les replacer dans le contexte plus général des modes de migrations internationales sur le long terme. C'est l'une des raisons qui ont conduit à employer le terme « phénomène migratoire » dans le présent rapport. Cette expression semble préférable à d'autres, comme « crise ou flux migratoires », car elle rend mieux compte des effets durables de cette dynamique complexe sur l'Europe et de la nécessité de gérer ses conséquences dans une perspective de long terme.

13. Les milliers de réfugiés vivant dans des conditions déplorable et la nécessité impérieuse de trouver des solutions acceptables incitent à agir vite et à privilégier des solutions rapides, ce qui peut engendrer ce qu'on a appelé « l'impatience démocratique »¹¹. Ce terme fait allusion à la frustration

¹¹ Penninx, R., "Decentralising Integration Policies. Managing Migration in Cities, Regions and Localities", in *Policy Network Papers*, 2009, consultable en ligne à l'adresse http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=3450, 7.

générée par le fait qu'il n'existe pas de solution applicable rapidement, et à plus forte raison sur le temps qui sépare deux élections, face à un enjeu à long terme comme l'intégration. La complexité des dynamiques migratoires contemporaines est illustrée par le fait que la migration a non seulement augmenté en chiffres absolus, mais elle s'est également accrue dans la mesure où les nouveaux arrivants ont des origines beaucoup plus diverses que précédemment, tant en termes de pays d'origine que d'origine socio-économique. Cela a donné naissance en Europe à la notion de « super-diversité »¹², expression utilisée pour désigner la plus grande hétérogénéité existant non seulement entre les groupes d'immigrés ou les minorités ethniques, mais également en leur sein. Ce constat a bien évidemment des incidences sur l'élaboration de stratégies et de politiques à même d'apporter des réponses efficaces à la diversité de la population.

14. Un deuxième avantage de l'expression « phénomène migratoire » tient à la distinction essentielle entre « immigration », d'une part, et « intégration », de l'autre. Le premier terme renvoie aux « politiques d'immigration », c'est-à-dire la régulation des flux migratoires internationaux par le biais des procédures d'admission et (parfois) de sélection des migrants. « Intégration », en revanche, met l'accent sur les « politiques destinées aux migrants »¹³, le but ultime étant qu'ils soient « acceptés comme faisant partie intégrante de la société »¹⁴. Alors que des termes tels que « crise migratoire » ou « flux migratoires » se focalisent sur les questions liées aux politiques d'immigration, le terme "phénomène migratoire" semble mieux adapté pour englober également les politiques d'intégration. Le présent rapport se concentrera principalement sur les politiques d'intégration..

1.2 Une approche intégrée : régions frontalières et potentiel de la coopération transfrontalière

15. S'agissant des politiques d'intégration, le Congrès préconise une approche intégrée qui envisage l'implication maximale de toutes les parties prenantes, c'est-à-dire une coopération verticale systématique entre les divers niveaux administratifs et une coopération horizontale en leur sein, ainsi qu'une collaboration de ces acteurs gouvernementaux avec des ONG et des parties intéressées dans d'autres pays.

16. Cette dimension internationale englobe non seulement les pays d'origine et de transit, mais aussi, et en particulier, les régions frontalières situées dans les pays voisins. Le terme « régions frontalières », tel qu'employé dans le présent rapport, couvre à la fois les territoires périphériques de l'Europe où les migrants arrivent et les territoires qu'ils traversent en passant d'un pays européen à un autre. L'approche intégrée de l'intégration annoncée dans les documents d'orientation adoptés en 2017¹⁵ par le Congrès présente des similitudes avec ce que les chercheurs sont dorénavant convenus d'appeler la « gouvernance multiniveaux de l'intégration ». La deuxième partie du rapport explique pourquoi l'approche intégrée du Congrès ne saurait être plus pertinente et opportune. Le document de travail "Migrations et Asile dans les Régions de l'UE : Vers une approche de gouvernance à multiniveaux" adopté en mars 2018 par la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), partenaire de longue date du Congrès, incarne la même direction avec les valeurs fondamentales du Congrès¹⁶.

17. La troisième partie fait une large place à l'étude du rôle que les collectivités locales et régionales jouent et pourraient jouer dans le cadre d'une telle approche. Ce faisant, le rapport tient dûment compte de l'interdépendance intrinsèque de ces deux échelons administratifs avec le niveau national et le niveau européen.

18. L'une des spécificités de l'approche intégrée du Congrès tient à l'accent mis sur une collaboration poussée non seulement au sein des États membres, mais encore par-delà les frontières internationales. Cela implique en particulier de s'appuyer sur les régions frontalières et sur le potentiel de la coopération transfrontalière pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques d'intégration.

¹² Vertovec, S., "Super-diversity and its Implications", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, 2007, p. 1024.

¹³ Hammar, T., *Democracy and the Nation State*, Avebury, Aldershot, 1990.

¹⁴ Pour une définition la plus vaste et ouverte possible de ce qu'il faut entendre par intégration, voir Penninx, R. et Garcés-Masareñas, B., Integration Policies of European Cities in "Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation", *Migracijske i etničke teme*, vol. 32, 2016, p. 158 et suiv.

¹⁵ Voir le rapport du Congrès (CG32(2017)07) intitulé « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », ainsi que la Résolution 411(2017) et la Recommandation 394(2017) qui ont suivi.

¹⁶<http://cpmr.org/fr/wpdm-package/migrations-et-asile-dans-les-regions-de-lue-vers-une-approche-de-gouvernance-a-multiniveaux/>

La quatrième partie du rapport analyse le cadre et la portée juridiques d'une telle coopération, les conséquences de la crise des réfugiés sur la coopération transfrontalière et, inversement, l'impact de cette dernière sur l'intégration.

19. Toute approche intégrée des politiques d'intégration doit reposer sur l'interdépendance de l'ensemble des parties prenantes. À cet égard, le chapitre 4 du rapport s'achève par une série de recommandations adressées non seulement aux collectivités locales et régionales mais aussi aux gouvernements nationaux lorsque ces derniers pourraient renforcer les rôles joués par les échelons administratifs inférieurs.

1.3 Caractère « multiniveaux » des politiques et de la collaboration avec les pays d'origine et de transit

20. L'approche intégrée de l'intégration s'inscrit dans le droit fil de l'évolution des politiques dans ce domaine, au sens où elle reconnaît le renforcement du caractère multiniveaux des politiques d'intégration. Pendant longtemps, la recherche s'est presque exclusivement concentrée sur l'analyse des modèles nationaux d'intégration, en tenant pour acquis que la politique du pouvoir central déterminait l'intégration dans tout le pays. Cependant, cette conception de la nation et de l'intégration¹⁷ où les États-nations mettent en place des modèles plus ou moins uniformes¹⁸ a bientôt été contestée durant les années 2000 : il était désormais considéré qu'elle était en contradiction avec l'importance croissante du « multiniveaux »¹⁹.

21. Les données comparatives tendent à indiquer qu'un certain nombre de pays ont progressivement transféré leurs responsabilités en matière d'intégration aux niveaux local et régional²⁰. Pour dire les choses clairement, la décentralisation des responsabilités ne s'est pas toujours opérée sur une base volontaire et, point très important, ne s'est pas toujours accompagnée d'un financement adapté. Un exemple pertinent à cet égard, hors du cadre européen, est celui des États-Unis. Bien souvent, cependant, les collectivités territoriales ont pris l'initiative et ont commencé à se mobiliser pour parvenir à exercer une influence sur les politiques d'intégration. Un bon exemple en Europe est l'Espagne, où la Catalogne a revendiqué des responsabilités en matière d'intégration et a finalement joué un rôle pionnier dans ce domaine au début des années 1990.

22. Quelles que soient les dynamiques à l'œuvre dans chaque cas (descendantes ou ascendantes), le renforcement du caractère multiniveaux de l'élaboration des politiques d'intégration en a fait un domaine d'application du concept de gouvernance multiniveaux – c.-à-d. les relations d'interdépendance et la négociation constante entre les divers échelons administratifs, qui interagissent également avec des acteurs privés. Les similitudes avec l'approche intégrée de l'intégration, telle que décrite ci-dessus, sont évidentes. Cependant, il existe des différences notables.

23. L'approche intégrée va plus loin que la gouvernance multiniveaux en soulignant également l'importance de la collaboration avec des acteurs gouvernementaux d'autres pays, dont les pays d'origine et de transit. La gouvernance multiniveaux n'a pas cette dimension extérieure²¹.

24. En mettant l'accent sur cette importante dimension, le Congrès s'appuie aussi sur les expériences présentées lors de son débat de 2017 sur les régions frontalières face aux flux migratoires, en

¹⁷ Favell, A., "Integration nations: The nation-state and research on immigrants in Western Europe" In Bommes, M. et Morawska, E. (dir.), *International migration research: Constructions, omissions and the promises of interdisciplinarity*, Ashgate, Aldershot, 2005.

¹⁸ Dont les archétypes sont le modèle multiculturel (comme aux Pays-Bas ou en Suède), le modèle républicain assimilationniste (comme en France) et le modèle fonctionnaliste des travailleurs « invités » (comme en Allemagne).

¹⁹ Joppke, C., "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe", *West European Politics*, vol. 30, n° 1, 2007, p. 1-22.

²⁰ Kössler, K., "Immigration and Integration in Multilevel Systems: A Challenge between Regional Autonomy and Intergovernmental Cooperation" in Medda-Windischer, R. et Carlà, A. (dir.), *Migration and Autonomous Territories. The Case of South Tyrol and Catalonia*, Brill-Martinus Nijhoff, Leyde et Boston, 2015, p. 27-61 ; Caponio, T. et Borkert, M., *The local dimension of migration policymaking*, IMISCOE Reports, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

²¹ Scholten, P. et Penninx, R., "The multi-level governance of migration and integration", in Garcés-Mascareñas, B. et Penninx, R. (dir.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Springer Open, Dordrecht, 2016, p. 91-108 (p. 106).

particulier celles émanant des îles Canaries et du Maroc²². Confrontées à une immigration en provenance du Maghreb et d'Afrique occidentale notamment, les Canaries (communauté autonome de l'Espagne) ont adopté une approche intégrée à un stade très précoce. Cette démarche englobait non seulement une coordination entre tous les niveaux de l'administration et avec les ONG, mais aussi des partenariats avec les pays d'origine et de transit. Il convient de noter qu'un même pays peut en fait avoir de multiples fonctions, comme en témoigne l'exemple du Maroc qui devient de plus en plus un pays de destination pour les migrants. Cette évolution trouve son expression dans les efforts de régularisation des immigrés en situation irrégulière, la prolongation des permis de séjour et les initiatives de développement économique, notamment dans la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma.

25. Dans d'autres cas, la collaboration avec les pays d'origine et de transit est davantage axée sur la gestion des flux migratoires que sur les politiques d'intégration. C'est le cas de l'accord conclu par l'Italie et la Libye en février 2017 et, plus largement, de la collaboration entre l'UE et l'Union africaine (UA). Dans le droit fil de l'accord susmentionné, l'Italie fournit un soutien logistique et financier aux garde-côtes libyens afin de ralentir l'arrivée des migrants de l'autre côté de la Méditerranée. Si plusieurs groupes de défense des droits de l'homme ont reconnu que l'intensification des activités des garde-côtes libyens a sauvé des vies, ils ont également dénoncé les conditions de détention et d'autres violations flagrantes des droits de l'homme, y compris les marchés d'esclaves migrants²³. Dans une déclaration conjointe sur la situation des migrants en Libye, les dirigeants africains et européens réunis au sommet UA-UE du 27 au 29 novembre 2017 ont fait référence à leur collaboration existante, y compris les agences de l'ONU, qui ont facilité le retour volontaire assisté de 13 000 migrants bloqués en Libye vers leurs pays d'origine respectifs. En outre, ils se sont engagés à intensifier ce travail afin d'assurer la disponibilité de la réinstallation volontaire dans les pays d'origine ou les pays tiers et de s'attaquer à la fois aux causes profondes du phénomène migratoire récent et à la crise politique en Libye²⁴.

26. Il importe de souligner qu'avec cette internationalisation des politiques d'intégration, l'approche adoptée par le Congrès est conforme au cadre que l'Union européenne a donné récemment à ce domaine d'action. Ces dernières années, l'UE est passée d'une vision de l'intégration comme un processus à double sens, associant uniquement les migrants et la société d'accueil²⁵, à une approche tridimensionnelle qui fait aussi appel à la participation des pays d'origine²⁶. Même si cela reflète les efforts accrus consentis depuis la fin des années 1990 pour que la migration soit un scénario où tous ont à gagner – le pays d'origine, le pays de destination et les migrants eux-mêmes –, aujourd'hui la dimension extérieure répond plutôt à une volonté de sécurisation, qui met l'accent sur la maîtrise et la régulation conjointes des flux migratoires. Cette démarche associe non seulement les pays d'origine mais aussi, de plus en plus, les pays de transit. Une autre dimension de l'internationalisation envisagée par l'approche intégrée est la priorité donnée à la collaboration entre les régions frontalières, un aspect qui est plus largement abordé par le présent rapport²⁷.

2. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE L'INTÉGRATION

2.1 Le rôle des collectivités régionales

27. Dans le cadre de l'approche intégrée de l'intégration, comme souligné plus haut, les collectivités régionales sont inextricablement liées aux autres échelons administratifs. Au sein de ce réseau de gouvernance, elles jouent généralement des rôles multiples et qui plus est très importants. Il y a une grande part de vérité dans l'observation de l'universitaire allemand Dietrich Thränhardt selon laquelle

²² Kössler, K., *Rapport d'étude concernant le débat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur : « Les régions frontalières face aux flux migratoires »* (tenu le 29 mars 2017 à Strasbourg), 2017, paragraphes 9-10.

²³ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/a-year-after-italy-libya-migration-deal-time-to-release-thousands-trapped-in-misery/>.

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

²⁵ Commission européenne, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM (2003) 336 final, Commission européenne, Bruxelles. Cette vision contraste avec la conception de l'intégration comme un processus à sens unique défendue par les tenants des théories classiques de l'assimilation. Selon ces derniers, seuls les immigrés ont des devoirs en la matière et notamment l'obligation de s'adapter entièrement à ce qui est considéré comme la société majoritaire.

²⁶ Commission européenne, *Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, COM (2011) 455 final, Commission européenne, Bruxelles, p. 11.

²⁷ Voir la troisième partie.

les immigrés sont naturalisés en tant que citoyens de Belgique ou d'Allemagne, mais sont socialisés en tant que Wallons ou Flamands, Bavarois ou Hambourgeois²⁸.

28. Une première mission des autorités régionales est d'assurer et de réglementer les services publics dont peuvent bénéficier les immigrés. Ceci recouvre, d'une part, des services généraux qui ne sont pas destinés exclusivement aux migrants mais dont ils peuvent profiter et, de l'autre, des mesures spécifiques s'adressant uniquement aux migrants²⁹.

29. Parmi les mesures phares mises en place spécifiquement à l'intention des migrants, il faut citer les cours de langue et d'orientation, qui connaissent un succès croissant en Europe depuis les années 2000. Même si ces cours sont souvent financés et réglementés (Suisse), voire mis en œuvre (Allemagne) par les gouvernements nationaux, ils constituent parfois, comme dans la Région flamande de Belgique, de véritables politiques régionales.

30. Le décret flamand de 2003 sur l'*inburgering* (« intégration civique ») prévoit des cours d'intégration dont les principaux volets, conformément à une tendance européenne plus générale, mettent fortement l'accent sur la langue, la culture et les valeurs de la société d'accueil, à ceci près qu'en l'occurrence, il s'agit ici de la société régionale et non pas nationale. En Flandre, la participation aux cours est obligatoire pour certaines catégories de personnes comme les primo-arrivants, les réfugiés reconnus et, notamment, les ministres du culte des religions reconnues. Une perspective comparative montre que ces cours sont nettement plus exigeants que les dispositifs similaires en place dans d'autres régions de Belgique³⁰. Cette différenciation considérable des politiques tient aux préférences politiques flamandes, mais cela soulève aussi la question de savoir dans quelle mesure l'autonomie régionale doit être contrebalancée par une coordination intergouvernementale effective. Ce point est l'un des enjeux majeurs d'une approche intégrée de l'intégration³¹.

31. Un deuxième ensemble de services publics régionaux vise le grand public et bénéficie donc aussi aux immigrés. Les régions européennes jouent généralement un rôle essentiel en matière d'intégration socio-économique car beaucoup d'entre elles assument des responsabilités considérables dans des domaines fondamentaux à cet égard, comme le marché du travail, l'éducation, le logement et les politiques d'action sociale, bien qu'il y ait à l'évidence des variations d'un pays à l'autre. Partant, tout renforcement des compétences régionales dans ces domaines d'intervention généraux mais pertinents au regard de l'intégration entraîne, accessoirement, une extension des compétences en matière d'intégration.

32. À titre d'exemple, la position dominante des Länder allemands en matière d'éducation, qui leur a été attribuée par la réforme du fédéralisme de 2006, les a voués à jouer un rôle de premier plan en matière d'intégration lorsque la crise des réfugiés a atteint son point culminant en 2015. En Suisse, les compétences des cantons vont du système éducatif, dans lequel les enfants des migrants sont tenus d'adopter la langue majoritaire dans le canton considéré, à l'évaluation des besoins du marché du travail dans le canton. L'autonomie des cantons étant protégée par l'article 47 de la Constitution suisse, le gouvernement national peut difficilement leur imposer ses préférences et doit recourir à des incitations financières ou à des instruments non contraignants, comme des recommandations³². Tout ceci vient rappeler l'importance cruciale de la répartition générale des compétences et des ressources financières pour le rôle que les régions sont effectivement appelées à jouer dans le cadre d'une approche intégrée de l'intégration.

33. Outre l'offre de services publics et leur régulation, les collectivités régionales assument souvent un deuxième rôle important en tant qu'instigatrices de politiques d'intégration innovantes. Dans

²⁸ Thränhardt D., "Immigration and Integration in European Federal Countries: A Comparative Evaluation" in Thränhardt, D. (dir.), *Immigration and Federalism in Europe: Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland*, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück, 2013, p. 7.

²⁹ Une distinction importante peut donc être effectuée entre les mesures d'intégration générales/indirectes et les mesures d'intégration spécifiques/directes. Voir Lynch, J. P. et Simon, R. J., *Immigration the World Over: Statutes, Policies and Practices*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, p. 32.

³⁰ Foblets, M.-C. et Yanasmayan, Z., "Language and Integration Requirements in Belgium: Discordance between the Flemish Policy of 'Inburgering' and the Federal Legislator's View(s) on the Integration of Newcomers and Migrants" in Van Oersel, R. et al. (dir.), *A Re-Definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, 2010.

³¹ Voir plus bas, paragraphes 30-33.

³² D'Amato, G., "Switzerland" in Joppke et Seidle, *Immigrant Integration*, 2012, p. 168 et 182.

plusieurs cas, les régions ont inventé des politiques d'intégration qui ont été reprises par la suite par d'autres régions ou par les autorités nationales. L'innovation en matière de politiques et l'apprentissage horizontal et/ou vertical qui s'ensuit sont sans doute facilités par des expériences menées à une échelle territoriale plus réduite, plutôt que dans le cadre d'un effort unique à l'échelle nationale. En pareil cas, les conséquences d'un éventuel échec restent limitées (au territoire concerné) tandis qu'un succès permet une large diffusion des politiques³³.

34. En matière d'intégration des migrants, il convient de mentionner, pour donner un exemple hors du cadre de l'Europe, qu'en Australie (contrairement à ce qui s'est produit au Canada) le gouvernement national n'a joué aucun rôle dans l'invention de politiques multiculturelles qui ont eu des répercussions majeures. Au lieu de quoi, c'est au niveau des entités infranationales, et plus précisément en Nouvelle-Galles du Sud avec la déclaration de politique générale de 1983 sur les affaires ethniques, que l'on a assisté à l'émergence du multiculturalisme, qui s'est ensuite répandu dans tout le pays³⁴. De la même façon, lorsque de réelles mesures d'intégration ont été introduites plus tardivement en Suisse, à la fin des années 1990, ce processus était lié aux lignes directrices relatives à la politique d'intégration qui venaient d'être établies par les trois cantons pionniers en la matière, à savoir les cantons de Berne, Zurich et Bâle-Ville³⁵. En Espagne, c'est aussi le niveau infranational qui a pris des mesures en réaction à la transformation graduelle du pays en un pays d'immigration : la Catalogne a élaboré son premier plan d'intégration dès 1993 et d'autres communautés autonomes ont suivi au tournant du millénaire. En outre, la politique catalane a également inspiré et anticipé le premier plan national pour l'intégration des immigrés, adopté en 1994³⁶. En résumé, une coopération intergouvernementale renforcée – composante implicite d'une approche intégrée – est susceptible de promouvoir l'apprentissage politique dans ses dimensions horizontales et verticales.

35. Un troisième rôle des collectivités régionales est d'agir comme des groupes de pression, y compris en ce qui concerne des aspects de l'intégration ne relevant pas de leurs compétences. Nous en avons un bon exemple en Belgique avec la réforme de 2012 du Code de la nationalité, qui est dans tout pays un élément clé de l'intégration civique et politique. Cette réforme a durci, notamment sous l'influence exercée par la Région flamande, une législation jusqu'alors très libérale, qui envisageait la nationalité comme un « facteur d'intégration » plutôt que de la considérer comme l'aboutissement d'un processus d'intégration (réussi)³⁷. Conformément aux préférences politiques flamandes, la réforme de 2012 a étendu la durée de résidence requise pour la naturalisation et introduit des conditions en termes de connaissances linguistiques et concernant les preuves à apporter en matière d'emploi. En Espagne, le Gouvernement catalan a réussi à obtenir du pouvoir central la compétence de délivrer le permis de travail initial aux migrants employés en Catalogne (art. 138.2 du statut d'autonomie de 2006). Le fait que cette compétence ait alors été étendue par le Gouvernement espagnol aux autres communautés autonomes – pour ne pas accorder un traitement préférentiel à la Catalogne – illustre les conséquences indirectes (et souvent involontaires) inhérentes à un système intégré d'élaboration des politiques.

2.1.1 Correspondance des préférences et des besoins régionaux

36. Des politiques d'intégration différenciées dans un tel système, qui varient d'une région à l'autre du fait de la décentralisation, ont l'avantage de pouvoir mieux correspondre aux préférences et aux besoins d'un territoire donné. C'est ainsi que la Wallonie, par exemple, a pu adopter une approche plus souple que les politiques susmentionnées de la Région flamande.

37. De même, l'Écosse a une approche distincte qui diverge de celle du reste du Royaume-Uni, et fait preuve d'une approche plus volontariste en matière d'intégration. Parmi les nombreuses initiatives

³³ Palermo, F. et Kössler, K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 318-320.

³⁴ Whelan, A., *25 Years of EAPS: Review of EAPS Operation in New South Wales*, Gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud, Sydney, 2009, p. 14.

³⁵ Wichmann, N. et al., *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Migrationspolitik in den Kantonen*, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, Berne-Wabern, 2011.

³⁶ Bruquetas-Callejo, M. et al., "The case of Spain", in Giovanna Zincone et al. (dir.), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011, p. 309-311.

³⁷ Foblets, M.-C. et Loones, S., "Belgium" in Bauböck, R. et al (dir.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries*, vol. 2, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p. 91.

écossaises, un aspect particulièrement remarquable est son soutien explicite à l'apprentissage de l'anglais. L'Écosse propose, par exemple, davantage de cours d'anglais gratuits, alors que l'accès à de telles formations peut être assez limité dans d'autres régions du pays³⁸. Pourtant, même si des politiques régionales autonomes présentent l'avantage d'assurer une meilleure adéquation avec les préférences et les besoins de chaque territoire, la différenciation peut atteindre un point tel que cela conduit à s'interroger sur la cohérence et l'équité des politiques à l'échelle nationale. On pourrait soulever de telles questions – non sans raison – dans le cas suisse, où l'on observe de grandes divergences dans les conditions fixées par les cantons pour la naturalisation. Ces conditions doivent être satisfaites, en plus de celles prévues par la loi fédérale sur la nationalité. Le Canton de Genève, par exemple, exige des candidats une durée de résidence dans le canton de deux ans seulement, alors que douze années sont nécessaires à Nidwald.

2.1.2 *Le risque de fragmentation des politiques*

38. Il ressort de ce qui précède qu'un enjeu majeur d'une approche intégrée de l'intégration, qui fait intervenir une multitude d'acteurs indépendants (dans une certaine mesure), est d'atténuer le risque de fragmentation par le biais de la coordination intergouvernementale. Ceci est indéniablement vrai, du moins si la recentralisation n'est pas envisagée comme une option viable. Cette dernière solution est précisément la recette retenue par le Gouvernement du Canada en 2012 pour ne pas s'en remettre à ce qu'il considérait comme « une approche disparate de la tâche importante consistant à établir de nouveaux Canadiens »³⁹. Mais si l'objectif est d'éviter la recentralisation (conformément à l'esprit d'une approche intégrée), la coordination intergouvernementale est incontestablement la meilleure démarche possible pour assurer un degré minimum de cohérence et d'équité à l'échelle nationale. À cet égard, il importe non seulement que les mécanismes d'une telle coopération soient en place, mais encore qu'ils soient effectivement utilisés. Ce n'est pas le cas par exemple en Belgique, où les entités fédérées considèrent le domaine de l'intégration comme leur « chasse gardée »⁴⁰ et ne font pas usage des structures de coopération existantes. Le simple échange de bonnes pratiques et d'informations suscite même des réticences. La fragmentation des politiques est donc un problème bien réel, et ce d'autant plus au regard de l'extrême diversité des approches de l'intégration.

2.1.3 *Modèles de coordination intergouvernementale pour éviter la fragmentation*

39. Lorsque la coordination intergouvernementale est bien développée, elle répond essentiellement à deux logiques différentes : le multilatéralisme ou le bilatéralisme dans un cadre multilatéral. Le Canada est un parfait exemple de cette dernière approche. Depuis 1991, les services d'établissement relèvent de la compétence exclusive du Québec. En revanche, les arrangements avec les autres provinces ont été conclus bilatéralement, mais dans un cadre multilatéral commun qui définit un socle minimal d'exigences. Par exemple, l'accès aux programmes d'établissement financés par le gouvernement fédéral, qui comprennent des cours de langue et le jumelage de migrants avec des bénévoles qui leur servent de mentor informel, est en principe restreint aux résidents permanents. Certaines provinces, cependant, ouvrent ces programmes aux résidents temporaires. Ainsi, ce modèle de « bilatéralisme ancré dans un cadre multilatéral » a permis une certaine différenciation entre provinces (mais pas trop), même si la recentralisation partielle opérée en 2012 a donné lieu à un certain alignement des services d'établissement⁴¹.

40. Le multilatéralisme, au contraire, caractérise l'approche de l'Allemagne en matière de coordination intergouvernementale. Dix sommets nationaux sur l'intégration⁴², centrés sur différentes

³⁸ Eve Hepburn, "Is there a Scottish Approach to Citizenship", in Medda-Windischer, R. et Kössler, K. (dir.), *Regional Citizenship: A Tool for Inclusion of New Minorities in Subnational Entities? Special Focus of the European Yearbook of Minority Issues*, vol. 13, Brill | Martinus Nijhoff, Leyde et Boston, 2017, p. 203-207.

³⁹ Citoyenneté et Immigration Canada, « Le gouvernement du Canada renforcera la responsabilité en matière d'intégration des nouveaux arrivants », <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2012/04/gouvernement-canada-renforcera-responsabilite-matiere-integration-nouveaux-arrivants-services-integration-contribuent-edification-nation-affirme-ministre-kenney.html>.

⁴⁰ Martiniello, M., "Belgium" in Joppke, C. et Seidle, F.L. (dir.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2012, p. 71.

⁴¹ Banting, K., "Canada", in Joppke, C. et Seidle, F.L. (dir.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2012, p. 95-96.

⁴² https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragte fuer Integration-alt2/nap/integrationsgipfel/_node.html.

thématiques, ont été organisés depuis la tenue du premier sommet en 2006, qui a donné lieu l'année suivante à la publication du premier plan national d'intégration. Conformément à une approche intégrée, ces sommets et le plan d'intégration n'associent pas seulement différents échelons administratifs : les tâches à réaliser sont définies d'un commun accord, en concertation avec diverses parties intéressées extérieures au secteur public – associations de migrants, organisations syndicales et patronales, communautés religieuses, médias, et même la Fédération allemande de football. Bien que certains observateurs aient mis en doute l'efficacité et la pertinence de la coordination multilatérale par le biais de ces conférences, nul ne conteste leur immense importance symbolique⁴³. En tout état de cause, ces manifestations ont contribué à clarifier la répartition des tâches sur des questions telles que l'acquisition de compétences linguistiques liées à l'emploi, le gouvernement fédéral se concentrant sur la réglementation et les Länder sur l'offre de services.

41. Comme décrit ci-dessus, la coordination intergouvernementale est indispensable non seulement pour les relations horizontales entre les collectivités régionales, mais encore pour les relations verticales entre ces dernières et les autorités nationales. De plus, elle est également cruciale pour leurs relations avec les collectivités locales, et donc étroitement liée au principe de subsidiarité. Comme énoncé à l'article 1c du *Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale* (texte établi en 2009 par le Congrès), « les relations entre les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales subnationales doivent être régies par le principe [...] de subsidiarité ». Point important, cela implique que les collectivités locales et régionales ne sont pas considérées comme d'inévitables concurrents dans un jeu à somme nulle, mais comme des niveaux de gouvernement complémentaires. Ceci est particulièrement vrai s'agissant des politiques d'intégration.

2.2 Le rôle des collectivités locales

42. Il existe un large consensus selon lequel les dernières décennies ont été marquées par une montée en puissance du local dans la définition des politiques d'intégration. Diverses explications ont été avancées à ce sujet. Le phénomène serait lié à la mondialisation, à un élargissement des processus de décentralisation, ou encore au fait que les immigrants s'installent essentiellement dans des zones urbaines, obligeant ainsi les villes en particulier à prendre des mesures⁴⁴.

43. Malgré cette tendance récente, distinctement observée, dans certains pays les collectivités locales ont joué un rôle central dès l'émergence des politiques d'intégration. En Suède et aux Pays-Bas, leur implication à un stade précoce a été stimulée par les politiques *nationales* existantes, mises en place par ces deux pays peu avant les années 1980⁴⁵. Ailleurs, des mesures locales d'intégration ont été prises précisément du fait de l'*absence* d'efforts déployés en ce sens au niveau national.

44. En effet, beaucoup de pays ont continué de ne pas reconnaître qu'ils étaient devenus des pays d'immigration à la suite des vagues d'immigration de main-d'œuvre qui se sont succédées sur la période allant de l'après-guerre au milieu des années 1970. Jusqu'à la reconnaissance officielle de ce fait et la mise en place de politiques nationales (essentiellement à la fin des années 1990), les collectivités locales étaient donc – par défaut – des acteurs essentiels en matière d'intégration, souvent en coopération avec les syndicats, les églises et les organisations caritatives⁴⁶. En Allemagne, par exemple, elles se sont impliquées pendant plusieurs décennies dans la recherche de solutions pragmatiques aux problèmes rencontrés, en se mobilisant notamment dans les domaines du logement et de l'action sociale. En fait, les municipalités ont œuvré de concert avec le régime général de la sécurité sociale, auquel les migrants étaient affiliés grâce à leur emploi, véritable « machine à intégrer silencieuse »⁴⁷.

⁴³ Bommers, M. et Kolb, H., "Germany" in Joppke, C. et Seidle, F.L. (dir.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2012, p. 129.

⁴⁴ Penninx, R. et Garcés-Masareñas, B., "Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation", *Migracijske i etničke teme*, vol. 32, 2016, p. 156.

⁴⁵ Penninx, R., "European cities in search of knowledge for their integration policies" in Scholten, P., Entzinger, H., Penninx, R. et Verbeek, S. (dir.), *Integrating immigrants in Europe: Research-policy dialogues*, IMISCOE Research Series, Springer, Dordrecht, 2015.

⁴⁶ Penninx, R., "Integration of migrants: Economic, social, cultural and political dimensions" in Macura, M., MacDonald, A. L. et Haug, W. (dir.), *The new demographic regime: Population challenges and policy responses*, Nations Unies, New York, Genève, 2005, p. 137-152.

⁴⁷ Bommers, M. et Kolb, H., "Germany" in Joppke et Seidle, *Immigrant Integration*, 2012, p. 117.

45. Ces dynamiques du passé sont une bonne indication de l'un des quatre rôles que les collectivités locales pourraient jouer aujourd'hui dans le cadre d'une approche intégrée de l'intégration. De nos jours aussi, elles sont (bien trop) souvent, par défaut, des acteurs centraux des politiques d'intégration. De par leur nature, les collectivités locales sont en effet l'échelon administratif le plus proche des citoyens et généralement les premières autorités publiques avec qui les immigrés prennent contact.

46. Dans une perspective à plus long terme, cependant, il semble souhaitable que les politiques locales passent rapidement des premières mesures d'accueil à l'intégration. Le modèle d'intégration précoce préconisé par le Congrès dans son rapport adopté en 2017⁴⁸ soulignait l'importance de favoriser l'accès effectif des migrants aux droits sociaux aux niveaux local et régional⁴⁹, leur prise en compte dans les politiques locales de logement⁵⁰ et la participation des résidents étrangers à la vie publique locale, par le biais des conseils consultatifs⁵¹. S'agissant de la nature des politiques locales d'intégration, certains observateurs font valoir qu'elles sont plus sensibles aux difficultés concrètes qui se posent sur le terrain et davantage orientées vers la résolution pragmatique des problèmes, tandis que les politiques nationales ont souvent une forte portée symbolique⁵². En tout état de cause, des compétences appropriées et un financement adapté des politiques locales dans le cadre d'une approche intégrée présentent certainement l'avantage de permettre une différenciation en fonction des préférences et des besoins locaux. Aux Pays-Bas, par exemple, les deux plus grandes villes, qui ont accueilli le gros de la population immigrée, ont développé des approches très différentes. Alors que Rotterdam a mis plus particulièrement l'accent sur l'emploi et le logement, Amsterdam a concentré ses efforts sur le développement de relations interculturelles⁵³.

2.2.1 Coopération étroite avec les organisations non gouvernementales (ONG)

47. S'agissant de la mise en œuvre des politiques d'intégration, les collectivités locales sont sans doute mieux à même que d'autres échelons administratifs d'exploiter les avantages d'une coopération étroite avec les ONG. Un tel partenariat, à l'évidence tout à fait conforme à une approche intégrée, semble naturel et particulièrement fructueux à l'échelon local où les initiatives sont axées, comme indiqué plus haut, sur la résolution pragmatique des problèmes. Ceci est illustré par de nombreux exemples en Europe. Après avoir adopté son « Pacte d'intégration » en 2001⁵⁴, la Ville de Stuttgart a ainsi lancé plusieurs initiatives en concertation avec des ONG. Citons à titre d'exemple la campagne d'information des non-ressortissants éligibles à la naturalisation de leur droit de devenir citoyens allemands, qui a entraîné une montée en flèche du nombre de demandes (+ 15 %). La municipalité a aussi organisé la campagne « Allez voter ! » pour augmenter le taux de participation électorale. Tout en étant destinée à la population dans son ensemble, cette action a été menée en partenariat avec le Forum germano-turc et en différentes langues de façon à toucher des segments précis de l'électorat⁵⁵.

48. Le fait que la Ville d'Amsterdam accorde des subventions aux ONG pour qu'elles fournissent des services essentiels aux migrants sans papier est un autre exemple de la collaboration étroite entre les secteurs public et privé à l'échelon local. À l'instar de ce que font des villes du sud de l'Europe comme Barcelone ou Turin, les autorités locales financent dans ce cas des ONG afin que celles-ci assurent des services qu'elles ne sont elles-mêmes pas autorisées à offrir⁵⁶.

⁴⁸ Rapport du Congrès, *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations* (CG32(2017)07), exposé des motifs, paragraphes 97-100.

⁴⁹ Résolution 218 (2006) du Congrès.

⁵⁰ Recommandation 252 (2008) du Congrès.

⁵¹ Recommandation 115 (2002) du Congrès.

⁵² Voir à ce propos Scholten, P. et Penninx, R., "The multi-level governance of migration and integration", in Garcés-Mascareñas, B. et Penninx, R. (dir), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Springer Open, Dordrecht, 2016, p. 91-108 (p. 99-100).

⁵³ Scholten, P., "Agenda dynamics and the multilevel governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies", *Policy Sciences*, 46, 2013, p. 217-236.

⁵⁴ http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-stuttgart-pact-for-integration-the-power-of-planning-2/?lang=fr.

⁵⁵ Schwarz, H., *Local Integration Policies in Stuttgart, Germany*, Fondazione ISMU-Commission européenne, KING Project – Social Science Unit, KING In-depth Study n° 15, octobre 2014, 2014, http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Schwarz_InDepthStudy.pdf.

⁵⁶ Blom, S., *Local Migration and Integration Policies in Amsterdam*, Fondazione ISMU-Commission européenne, KING Project – Social Science Unit, KING In-depth Study n° 16, octobre 2014, 2014, http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Blom_InDepthStudy.pdf.

49. D'autres exemples de coopération intersectorielle sont à trouver dans les activités périscolaires mises en place dans plusieurs pays pour assurer l'accompagnement des élèves. Ces activités éducatives font appel à la participation d'ONG. Visant une complémentarité avec les initiatives nationales ou inscrites dans leur prolongement, elles sont souvent financées par les collectivités locales, généralement sur leurs propres ressources faute d'accès aux fonds européens⁵⁷. Tous ces moyens détournés pour arriver au but montrent la difficulté de mettre en œuvre des politiques d'intégration à différents niveaux de gouvernement, mais également la souplesse inhérente à une telle constellation.

2.2.2 Réseaux européens de collectivités locales

50. Un autre rôle des collectivités locales dans le cadre d'une approche intégrée de l'intégration se rattache aux possibilités accrues de tirer parti des réseaux européens de collectivités locales. Favoriser la mise en réseau des villes dans le domaine de l'intégration est un objectif de longue date du Congrès, et cela figure aussi au nombre de ses priorités pour 2017-2020. Au cours de cette même période, l'organisation « favorisera [...] l'échange de bonnes pratiques et la formation entre pairs au sein de réseaux européens qui travaillent de longue date sur ces sujets »⁵⁸.

51. De fait, on assiste depuis le milieu des années 2000 à une véritable prolifération de ces réseaux⁵⁹. Citons le réseau de villes européennes pour des politiques locales d'intégration des migrants (réseau CLIP)⁶⁰, dont le Congrès est l'un des membres fondateurs, le réseau des Cités interculturelles promu par le Conseil de l'Europe⁶¹ et le réseau « Integrating Cities »⁶². Ces forums semblent offrir trois grands avantages. Même si certains observateurs contestent l'existence d'un apprentissage horizontal à grande échelle par le biais de ces réseaux⁶³, ils ont clairement renforcé la diffusion de certaines politiques. La tendance à l'interculturalisme, qui a été considérablement stimulée et facilitée par le réseau susmentionné des Cités interculturelles, en est un bon exemple⁶⁴.

52. Un deuxième avantage est que cela permet aux acteurs concernés d'unir leurs forces pour canaliser les pressions sur les institutions européennes. L'exemple le plus frappant en est le réseau « Integrating Cities », forum de dialogue politique entre Eurocities (une organisation qui représente plus de 140 grandes villes) et la Commission européenne. En outre, le réseau Eurocities a parfois lui-même réagi à l'actualité politique dans le domaine de l'intégration (locale) en publiant des déclarations politiques, comme en 2015⁶⁵. Un troisième avantage des réseaux européens semble avoir été, du moins pour certains gouvernements locaux, un meilleur accès aux ressources financières. Turin a ainsi mis en avant les partenariats internationaux pour demander des fonds aux établissements bancaires locaux, et Milan a usé du même argument pour faire pression en vue d'obtenir des fonds nationaux⁶⁶.

2.2.3 Coopération avec les parties prenantes locales dans les pays d'origine

53. Un rôle assez nouveau des collectivités locales, au regard d'une approche intégrée de l'intégration, est leur coopération avec les parties prenantes dans les pays d'origine. La mise en place de cette coopération dans les années 1990 répondait à l'idée que l'essence de l'intégration réside

⁵⁷ Golubeva, M., *Mapping European Stakeholders on Migrant Education, 2012*, <http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/mapping20european20stakeholders20on20migrant20education.pdf>.

⁵⁸ Congrès du Conseil de l'Europe, *Priorités du Congrès 2017-2020*, <https://rm.coe.int/168071b413>, par. 93.

⁵⁹ Pour une vue d'ensemble du phénomène, voir Penninx, R. et Garcés-Mascareñas, B., "Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation", *Migracijske i etničke teme*, vol. 32, 2016, p. 168-172.

⁶⁰ <https://www.eurofound.europa.eu/about-clip>.

⁶¹ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/>.

⁶² <http://www.integratingcities.eu/>.

⁶³ Dekker, R., Emilsson, H., Krieger, B. et Scholten, P., "A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam", *International Migration Review*, 49 (3), 2015, p. 633-658, doi: 10.1111/imre.12133.

⁶⁴ Zapata-Barrero, R. (dir.), *Interculturalism in Cities: Concept, Policy and Implementation*, Edward-Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.

⁶⁵ <http://solidaritycities.eu/policy-statement/49-eurocities-statement-on-asylum-in-cities>.

⁶⁶ Caponio, Tiziana, "Immigrant Integration Beyond National Policies? Italian Cities Participation in European City Networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017.

dans le lien établi entre le local d'ici et d'ailleurs, et en partie seulement dans l'intégration au niveau des États nations⁶⁷. Les liens translocaux reposent souvent sur des programmes de codéveloppement qui poursuivent un double objectif de stimulation du développement dans les pays d'origine et d'intégration des migrants dans leur pays de destination. Dans cette démarche, les collectivités locales peuvent intervenir directement en tant que partenaires de leurs homologues à l'étranger (cas des Pays-Bas principalement) ou indirectement en encourageant la collaboration des ONG avec les parties prenantes dans les pays d'origine (cas de l'Espagne principalement).

54. Aujourd'hui, il existe de nombreux partenariats entre villes de ce type. Même si jusqu'à présent ils concernaient avant tout les pays d'émigration des années 1960 et 1970, ces initiatives semblent être une bonne pratique à prendre en considération au regard des flux migratoires plus récents vers l'Europe. Aux Pays-Bas, les enseignants participant à des programmes d'échange avec la Turquie ont constaté que cela facilitait la communication avec les élèves et leurs parents. Les échanges entre les services de police de Rotterdam et ceux de Casablanca ont permis aux policiers néerlandais de mieux comprendre les causes profondes de l'immigration et le vécu des migrants, outre l'amélioration de la coopération contre le terrorisme et la criminalité transnationale. À noter également le soutien direct à l'intégration apporté par les agents des collectivités locales marocaines lors de leurs visites aux Pays-Bas, en particulier s'agissant des efforts déployés pour encourager une implication plus active des parents nés au Maroc dans la scolarité de leurs enfants aux Pays-Bas⁶⁸.

55. Si le but des liens translocaux est communément de favoriser l'intégration, notamment en faisant participer les migrants à des projets avec leur pays d'origine, ces liens ont aussi été parfois exploités par des partis comme la Ligue du Nord et le Vlaams Belang pour promouvoir la migration de retour. Un facteur déterminant de l'impact de toute activité translocale sur l'intégration est l'existence d'un financement suffisant, qui conditionne les capacités de coopération des collectivités locales dans les pays de destination et (plus encore) dans les pays d'origine. Par conséquent, l'appui financier d'autres niveaux de gouvernement revêt une importance capitale.

3. RÉGIONS FRONTALIÈRES ET POTENTIEL DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

3.1 Le cadre juridique et l'importance de la coopération transfrontalière

3.1.1. La Convention-cadre de Madrid

56. Un trait essentiel de l'approche intégrée de l'intégration est que le renforcement de la collaboration est perçu non seulement comme une coopération interne au sein des pays européens (verticale et horizontale), mais aussi comme un moyen de transcender les frontières. L'année 1980 a marqué un tournant décisif pour la coopération transfrontière⁶⁹ avec l'accord des États membres du Conseil de l'Europe concernant la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid)⁷⁰. Dans quelques rares cas bien précis, cette coopération existait déjà avant l'adoption de la convention⁷¹, mais elle n'avait été spécifiquement autorisée par les États que de manière ponctuelle, par le biais d'accords bilatéraux, et toujours sous leur houlette. De surcroît, la plupart des premières initiatives relevaient du droit privé (comme la Communauté de travail Arge Alp, créée en 1972)⁷². La Convention-cadre de Madrid, en tant que premier instrument contraignant en matière de coopération transfrontalière, a énoncé des normes minimales tout en laissant aux États la faculté de formuler des réserves. Elle a introduit cette collaboration dans le droit interne des États signataires comme une démarche qui doit être facilitée, et

⁶⁷ Zoomers, A. et Van Westen, G., Translocal development, development corridors and development chains, *International Development Planning Review*, vol. 33, n° 4, 2011, p. 377-388.

⁶⁸ Van Ewijk, p. 129-133.

⁶⁹ Dans le présent rapport, les termes « coopération transfrontière » et « coopération transfrontalière » sont synonymes.

⁷⁰ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, STE n° 106, Madrid, 21 mai 1980.

⁷¹ Ricq, C., *Manuel de la coopération transfrontalière*, 3^e éd., Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 50.

⁷² <http://it.argealp.org/main/pagina-iniziale>.

non pas simplement tolérée, tout en veillant à assurer le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque partie contractante (articles 1, 2.1, 3.1 et 4)⁷³.

57. Les protocoles additionnels à la Convention-cadre de Madrid ont encore élargi le champ d'application et la portée des textes régissant la coopération transfrontière. Le premier Protocole additionnel, ouvert à la signature en 1995, a supprimé certains obstacles d'ordre juridique en consacrant explicitement le droit des collectivités ou autorités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière (article 1), en reconnaissant la valeur juridique des décisions convenues dans le cadre de tels accords dans l'ordre juridique national (article 2) et en permettant que les organismes communs puissent être dotés de la personnalité juridique (organismes de droit public ou de droit privé) (article 3). Le Protocole n° 2, signé en 2001, confère un fondement juridique à la collaboration entre des collectivités territoriales non contiguës (« coopération interterritoriale »). Le Protocole n° 3, signé en 2009, a donné naissance à de nouveaux organismes de coopération transfrontalière, les groupements eurorégionaux de coopération (GEC). Aujourd'hui, ces textes complètent l'outil que constituent les groupements européens de coopération territoriale (GECT), instrument de coopération mis en place par l'Union européenne en 2006. Dotés de la personnalité juridique, les GECT sont d'origine supranationale ou nationale.

4. INSTITUTIONNALISATION ET IMPORTANCE DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

58. Outre leur effet direct, la Convention-cadre de Madrid et ses protocoles additionnels ont servi de base pour conclure plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux qui ont facilité l'innovation institutionnelle et anticipé les instruments de coopération transfrontière, dont l'utilisation a alors commencé à se généraliser. Ainsi, le traité de Bayonne conclu en 1995 entre la France et l'Espagne a autorisé la création, par les collectivités territoriales, d'organismes dits *groupements d'intérêt public* en droit français et *consorcios* en droit espagnol, ainsi que leur participation à de tels organismes. Ces groupements peuvent être considérés comme des précurseurs des GECT de l'Union européenne et des CEC du Conseil de l'Europe mentionnés ci-dessus⁷⁴. Pour conclure, la Convention-cadre de Madrid et les développements intervenus depuis son adoption en 1980 ont fourni le socle sur lequel se sont appuyées les collectivités territoriales pour s'engager dans une démarche de coopération transfrontalière qui reste importante pour appuyer la cohésion en Europe.

59. En Europe, l'institutionnalisation juridique susmentionnée de la coopération transfrontière a favorisé l'émergence de « nouveaux pôles à la périphérie »⁷⁵ et modifié la conception des frontières et des régions frontalières. Une collaboration accrue de ces dernières dans divers domaines d'action a transformé les frontières internationales : dans une certaine mesure, la frontière n'est plus une « barrière » mais devient un « espace de contact »⁷⁶. Afin de surmonter les désavantages inhérents aux zones périphériques, une grande importance a été accordée d'emblée à la coopération fonctionnelle pragmatique dans des domaines comme les infrastructures ou le développement économique, c'est-à-dire sur ce qui a été qualifié, dans le contexte américain, de *cross-border housekeeping*⁷⁷ (*économie domestique transfrontalière*). Ce n'est que récemment que la coopération transfrontalière a été liée aux politiques en matière d'intégration, notamment à la suite de la crise des réfugiés qui a culminé en 2015.

60. S'agissant de la relation entre la coopération transfrontière et l'intégration des migrants, il est évident qu'il n'y a pas d'effets simples et à sens unique. D'une part, la situation des réfugiés est

⁷³ Palermo, F. et Woelk, J., "Autonomy: the Problem of Irredentism and Cross-Border Cooperation. Cross-Border Cooperation as an Indicator for Institutional Evolution of Autonomy: the Case of Trentino-South Tyrol", in Zelim Alan Skurbaty (dir.), *Beyond a One-dimensional State – an Emerging Right to Autonomy?*, Leyde, 2005, p. 277-304 (p. 283).

⁷⁴ Palermo, F., "The 'New Nomos' of Cross-Border Cooperation" in Palermo, F. et al. (dir.), *Globalization, Technologies and Legal Revolution: The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory – Liber Amicorum in Memory of Sergio Ortino*, Nomos, Baden-Baden, 2012, p. 77.

⁷⁵ Toniatti, R., "How Soft is and Ought to be the Law of Interregional Transborder Cooperation?" in Kicker, R., Marko, J. et Steiner, M. (dir.), *Changing Borders: Legal and Economic Aspects of European Enlargement*, Peter Lang Publishing, Francfort, 1998, p. 43.

⁷⁶ Ratti, R., "Spatial and Economic Effects of Frontiers: Over-view of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development" in Ratti, R. et Reichman, S. (dir.), *Theory and Practice of Transborder Cooperation*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Francfort, 1993, p. 23-54.

⁷⁷ Kincaid, J., "Foreign Relations of Sub-national Units", in Blindenbacher, R. et Koller, A. (dir.), *Federalism in a Changing World*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 2003, p. 74-96 (p. 86).

assurément compliquée et a parfois entravé la coopération transfrontalière à plusieurs égards. De l'autre, les partenariats par-delà les frontières internationales en sont venus à être considérés comme une voie de sortie possible de la « crise des politiques »⁷⁸ mise en évidence par les événements de 2015, où la gestion des problèmes a été laissée en grande partie aux collectivités locales et régionales. Ceci est particulièrement vrai pour les collectivités des zones frontalières.

4.1 L'impact de la crise des réfugiés sur la coopération transfrontalière

61. Les conséquences de la crise des réfugiés sur la coopération transfrontalière ont été multiples et changeantes au fil du temps. Les plus évidentes tiennent au rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen depuis juillet 2015. D'un point de vue juridique, ces décisions unilatérales de plusieurs États reposaient sur des règles applicables dans des circonstances exceptionnelles prévues par le Code frontières Schengen, et étaient donc pleinement conformes au droit de l'UE⁷⁹. D'un point de vue économique, cependant, ces contrôles temporaires aux frontières auraient, selon plusieurs estimations, eu des coûts très élevés⁸⁰, et les organisations représentatives des régions frontalières n'ont cessé d'appeler l'attention sur ces conséquences⁸¹. Ces effets se sont particulièrement fait sentir dans les zones frontalières caractérisées par l'intensité de la coopération transfrontalière et, partant, par des flux massifs de personnes et de marchandises qui franchissent les frontières internationales⁸². Le cas du Luxembourg est particulièrement emblématique à cet égard. Situé au cœur de l'eurorégion Saar-Lor-Lux et de la Grande Région, au périmètre plus large, il compte plus de 200 000 travailleurs frontaliers.

62. La restauration des contrôles au sein de l'espace Schengen, par conséquent, a mis en évidence une autre fonction des frontières, outre celles mentionnées plus haut (frontière-barrière, frontière espace de contact). Les frontières ont alors joué un rôle de filtre séparant les flux transfrontaliers non désirés des flux désirés⁸³. Assurément, les contrôles frontaliers temporaires ont eu un effet à court terme sur l'économie et le quotidien des frontaliers, notamment au niveau de goulets d'étranglement comme le col du Brenner entre l'Italie et l'Autriche ou le pont de l'Øresund reliant le Danemark à la Suède. Mais les conséquences seraient bien plus inquiétantes, cependant, si ces contrôles sporadiques venaient à créer un sentiment d'insécurité et changeaient le regard porté par les citoyens et les décideurs sur la coopération transfrontalière. Quoi qu'il en soit, il reste l'enjeu de concilier deux impératifs : celui de « l'ouverture des frontières » pour favoriser la mobilité et le développement économique et celui de la « sécurisation des frontières » pour garantir la sécurité intérieure. Le premier relevant principalement des prérogatives de l'UE et le second de celles des États membres, relever ce défi requiert une coopération intergouvernementale qui profitera aux collectivités territoriales et qui doit être menée en concertation avec ces dernières.

63. Dans une perspective comparative, il importe de reconnaître que le phénomène de l'augmentation des flux migratoires a eu une incidence très inégale en Europe, avec d'énormes variations non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'une région à l'autre. De fait, la crise des réfugiés a affecté très différemment l'hinterland et les régions frontalières. Les régions frontalières sont généralement en première ligne et la mise en place des premiers dispositifs de gestion de la crise migratoire leur incombe ; en revanche, celles situées dans l'hinterland ont un devoir de solidarité

⁷⁸ Rapport du Congrès du Conseil de l'Europe, *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations* (CG32(2017)07), exposé des motifs, par. 34.

⁷⁹ Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K. et Carrera, S., "What is Happening to the Schengen Borders?", document du CEPS in *Liberty and Security in Europe*, n° 6 (décembre), 2015, p. 1.

⁸⁰ Aussilloux, V., et Le Hir, B., « Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen », *La Note d'analyse*, n° 39, France Stratégie, Paris, 2016.

⁸¹ Ceci est tout particulièrement vrai de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) (<http://www.aebr.eu/en/index.php>) et de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) (<http://www.espaces-transfrontaliers.org/>).

⁸² Zilmer, S., Hans, S., Lüer, C., Montan, A., Toptdisou, M., Schuh, B., Hsiung, C.-H., Celotti, P. et Le Moglie, P., "EGTC monitoring report 2016 and the impacts of the Schengen area crisis on the work of EGTCs", rapport commandé par le Comité des régions, Bruxelles, 2017, p. 21.

⁸³ Andreas, P., "Introduction: The Wall After the Wall", In *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Andreas, P. et Snyder, T. (dir.), Rowman & Littlefield, Lanham, 2000, p. 1-15 (p. 4).

et doivent s'impliquer par la suite, au stade de la mise en œuvre des politiques d'intégration⁸⁴. Ceci nécessite à l'évidence une répartition équitable des nouveaux arrivants en Europe. Comme énoncé dans les priorités du Congrès pour la période 2017-2020, les efforts visant à « construire des sociétés sûres et inclusives, respectueuses des diversités » par « l'intégration des réfugiés et des migrants » requièrent, d'une manière générale, un « renforcement de la solidarité et du partage des charges de l'accueil et de l'intégration des migrants entre les collectivités »⁸⁵. Plus concrètement, les collectivités locales et régionales doivent jouer un rôle majeur, « quelle que soit leur position géographique »⁸⁶.

64. En pratique, le partage des responsabilités entre territoires requiert une collaboration entre divers échelons administratifs, entre régions et au sein même des régions. L'exemple allemand est intéressant de ce point de vue. La complémentarité des territoires est l'idée centrale justifiant la mise en place de mécanismes de redistribution des migrants entre la Bavière et l'État fédéral et en Bavière même⁸⁷. Alors que les zones situées près des frontières internationales doivent (nécessairement) privilégier l'accueil et les premiers soins, celles qui en sont plus éloignées sont essentiellement chargées des mesures d'intégration ultérieures, en particulier pour ce qui est de l'éducation.

4.2 L'impact de la coopération transfrontalière sur l'intégration

65. Comme indiqué plus haut, les conséquences de la crise des réfugiés sur la coopération transfrontalière ne sont pas à sens unique : il y a des freins mais aussi des leviers d'action pour faciliter l'intégration des migrants. À cet égard, il importe de souligner qu'un moyen d'exploiter ce potentiel est de travailler ensemble sur des politiques destinées à l'ensemble de la population mais qui bénéficient également aux migrants (concernant le marché du travail et l'éducation par exemple) et, au sens strict, sur des politiques s'adressant spécifiquement aux migrants.

4.2.1 Coopération transfrontalière sur des politiques ayant une incidence indirecte sur l'intégration des migrants

66. Concernant ce dernier point, il y a lieu de noter l'absence de telles politiques dans une récente revue exhaustive de la coopération transfrontalière qui recense dix grands enjeux⁸⁸. Beaucoup des difficultés mises en évidence ont clairement des répercussions indirectes sur l'intégration des migrants, comme la nécessité de surmonter les problèmes créés par l'incompatibilité des systèmes administratifs de part et d'autre de la frontière ; le soutien envisagé à l'emploi transfrontalier pourrait aussi donner aux migrants de plus grandes possibilités sur un marché du travail élargi. L'un des meilleurs exemples en la matière, cité par l'étude, est le partenariat mis en place entre le service de sécurité sociale et de l'inspection du travail de la Galice et celui du nord du Portugal pour lever les obstacles à la mobilité des travailleurs. Une autre mesure pertinente pour l'intégration est la promotion du multilinguisme frontalier, démarche essentielle par ailleurs pour stimuler l'employabilité (des migrants également) de l'autre côté de la frontière. Une bonne pratique mise en exergue par l'étude est la « stratégie France » adoptée par le land de la Sarre en Allemagne : désormais, plus de la moitié des jardins d'enfants de la zone frontalière sont bilingues⁸⁹.

5. Coopération transfrontalière sur des politiques visant directement l'intégration des migrants

67. Au-delà des exemples cités, on a récemment assisté à l'émergence d'initiatives de coopération transfrontalière sur des politiques visant directement l'intégration des migrants. Certains de ces partenariats existaient déjà avant 2015. Mais beaucoup d'entre eux ont été suscités ou du moins

⁸⁴ Kössler, K., *Rapport d'étude concernant le débat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur : « Les régions frontalières face aux flux migratoires »* (tenu le 29 mars 2017 à Strasbourg), 2017, par. 20.

⁸⁵ Congrès du Conseil de l'Europe, *Priorités du Congrès 2017-2020*, <https://rm.coe.int/168071b413>, par. 94.

⁸⁶ Idem, par. 92.

⁸⁷ Kössler, K., *Rapport d'étude concernant le débat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur : « Les régions frontalières face aux flux migratoires »* (tenu le 29 mars 2017 à Strasbourg), 2017, par. 13.

⁸⁸ Commission européenne, *Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne*, COM(2017) 534 final, texte adopté le 20 septembre 2017. Ce document est le fruit de deux années de travaux et de dialogue avec les autorités nationales, régionales et locales des États membres de l'UE et des pays partenaires et d'autres parties prenantes dans le cadre de l'initiative "Cross-Border Review" (revue de la coopération transfrontalière) de la DG REGIO. Il énumère notamment les dix mesures les plus pressantes dont la mise en œuvre sera facilitée par la création d'un « point de contact frontalier » au sein de la Commission.

⁸⁹ https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Strategie_LangDln4S_UK_Lay2.pdf.

renforcés par les développements intervenus depuis lors. Plusieurs initiatives mises en place dans différentes régions d'Europe méritent d'être mentionnées.

68. La Région Sønderjylland-Schleswig (Danemark-Allemagne), par exemple, a subi de plein fouet la crise des réfugiés dans la mesure où beaucoup de personnes l'ont traversée au cours de leur périple vers le nord, pour gagner la Suède notamment. La gare ferroviaire de Flensburg a fini par devenir un goulet d'étranglement et le Gouvernement danois a décidé d'instaurer des contrôles frontaliers. En même temps, cependant, ce problème épineux a aussi sensibilisé à la nécessité urgente de prendre des mesures d'intégration dans les régions concernées, du côté danois comme du côté allemand de la frontière. Ainsi, l'année 2016 a vu le démarrage d'un nouveau projet intitulé « Frontières : les vôtres peuvent-elles être déplacées ? » (Grenzen – Können Ihre bewegt werden?). Ce projet vise à promouvoir la compréhension et le dialogue entre les primo-arrivants et la population locale grâce à des initiatives variées (manifestations culturelles, expositions, interviews, etc.) qui revisitent la problématique de la frontière dans un sens très large. Les participants sont notamment invités à s'interroger sur différents aspects, comme la frontière entre l'Allemagne et le Danemark, le nombre maximum de réfugiés pouvant être accueillis, ou encore ce que les pays de destination peuvent offrir et tolérer, et dans quelles limites⁹⁰.

69. Dans l'Euroregion Meuse-Rhin (Belgique, Allemagne et Pays-Bas), des efforts similaires ont été déployés pour faciliter la coopération transfrontalière portant sur les politiques d'intégration. Un projet rassemblant des parties prenantes des trois pays cherche explicitement à tirer parti des différentes stratégies d'intégration des cinq régions frontalières partenaires pour définir, sur cette base, des normes eurorégionales pour des programmes spécifiques. Le programme comprend des modules axés sur la familiarisation avec des valeurs communes et l'amélioration des compétences professionnelles des personnes responsables de l'intégration⁹¹. Les groupes cibles ne sont donc pas les migrants eux-mêmes, mais les travailleurs sociaux et les enseignants, ainsi que les bénévoles. Ces praticiens sont considérés comme des acteurs essentiels et leur formation professionnelle aura des effets multiplicateurs positifs sur l'intégration. Après une analyse et un diagnostic des qualifications officielles et des compétences acquises de manière informelle, le projet vise à créer, évaluer et mettre en œuvre un programme de formation spécifique pour ces groupes cibles.

70. Dans l'eurorégion Tyrol-Haut-Adige-Trentin (Autriche-Italie), les membres du gouvernement responsables de l'intégration dans les trois entités ont signé un protocole concernant la coopération transfrontalière relative aux politiques interculturelles dès 2011. Ce protocole visait à renforcer la collaboration à la fois en matière d'immigration et en matière d'intégration. Un des moyens d'y parvenir était l'organisation conjointe de conférences rassemblant des décideurs, les ONG concernées et d'autres parties intéressées (par exemple sur le thème « La diversité linguistique, une chance à saisir »). Étant donné l'évolution de la situation politique, cependant, la coopération au sein de l'eurorégion s'est clairement concentrée sur la gestion des flux migratoires plutôt que sur l'intégration des migrants.

71. La crainte d'un afflux massif de migrants par la route méditerranéenne et le col du Brenner, devenu un goulet d'étranglement (après la fermeture de ses frontières par la Hongrie en septembre 2015), et l'annonce par l'Autriche de son intention d'instaurer des contrôles à sa frontière ont conduit les dirigeants des trois territoires à créer « l'Euregio Task Force » en novembre 2015. Ce groupe se compose de représentants de chacun des services chargés de la gestion des flux migratoires et consacre l'essentiel de son activité à un dialogue avec les forces de police autrichiennes et italiennes, ainsi qu'avec les ONG qui s'occupent de l'accueil et de l'hébergement des migrants. La focalisation sur l'immigration plutôt que sur l'intégration transparaît de la même manière dans le texte d'une résolution adoptée lors d'une session conjointe des trois assemblées parlementaires (le *Dreier Landtag*) en avril 2016. Les représentants y saluaient le fait que les chefs de gouvernement des trois territoires aient fait office d'interlocuteurs avec les gouvernements autrichien, italien et bavarois sur la question délicate des contrôles frontaliers. Ils appelaient en outre à la solidarité européenne concernant la répartition des réfugiés, tout en demandant un échange efficace des données d'enregistrement entre les autorités autrichiennes et italiennes.

⁹⁰ <https://www.kulturfokus.de/kulturregion/kulturvereinbarung-soenderjylland-schleswig/2013-2016/projekte/detail/2016121-grenzen-koennen-ihre-bewegt-werden/>.

⁹¹ <https://www.interregemr.eu/projets/tree-fr>.

72. L'accent mis par l'eurorégion sur l'immigration plutôt que sur l'intégration montre à quel point le défi pressant que pose la gestion des flux migratoires a déterminé les priorités de la coopération transfrontalière. Mais ceci est également révélateur des divergences de vues qui existent dans les trois territoires sur le rôle potentiel de cette coopération en matière d'intégration, étant donné que les zones italiennes de l'eurorégion ont plutôt tendance à envisager les afflux de nouveaux arrivants comme un phénomène temporaire⁹². Cette approche semble liée, par comparaison avec le Tyrol en Autriche, au fait que le Haut-Adige et le Trentin n'ont été concernés par l'immigration que beaucoup plus tardivement. À cela s'ajoute leur tendance (qui s'estompe lentement) à se percevoir comme des espaces de transit. Dans ce contexte, un projet lancé récemment qui regroupe des acteurs locaux et régionaux de l'eurorégion vise à renforcer la coopération transfrontalière dans les domaines de l'intégration civique et de l'insertion sur le marché du travail.

5. CONCLUSIONS

73. Le présent rapport approfondit et présente l'approche intégrée de l'intégration des migrants approuvée par le Congrès. Son idée centrale d'impliquer de manière adéquate toutes les parties prenantes, c'est-à-dire les différents niveaux de gouvernement, les ONG et les partenaires dans les pays d'origine et de transit, est conforme aux récents changements de politique du Conseil de l'Europe et de l'UE, ainsi qu'aux tendances récentes de la recherche sur l'intégration des migrants. Il fait valoir que tout cela ajoute à la pertinence et à l'opportunité de l'approche intégrée.

74. Le rapport souligne également le rôle que les autorités régionales (et locales) jouent ou pourraient jouer dans le contexte de cette approche. Il souligne que les autorités régionales ont le potentiel de façonner à la fois des politiques visant directement l'intégration des migrants et des politiques ayant des effets indirects sur l'intégration, par exemple en ce qui concerne l'éducation, le marché du travail et de nombreux autres domaines. Ce faisant, ils ont souvent été les pionniers de politiques innovantes qui ont ensuite été imitées par d'autres autorités régionales ou par le gouvernement national. Enfin, le rapport présente des exemples où les régions influencent les politiques d'intégration, même en l'absence de pouvoirs spécifiques, notamment en exerçant un lobbying efficace auprès du gouvernement national. Les autorités locales sont tout aussi cruciales dans le contexte de l'approche intégrée. Comme le rapport le démontre, elles ont souvent collaboré très efficacement avec les ONG, ont récolté les bénéfices des réseaux de villes européennes et se sont également engagés dans une collaboration translocale avec les parties prenantes dans les pays d'origine.

75. Le rapport met particulièrement l'accent sur le lien entre la coopération transfrontalière, le phénomène migratoire et les politiques d'intégration. À partir d'une vue d'ensemble du cadre juridique et de l'importance de la coopération transfrontalière en Europe, il a été montré comment le phénomène migratoire a eu un impact sur la coopération transfrontalière et comment cette dernière fonctionne dans plusieurs cas comme un outil pour partager et améliorer les politiques d'intégration régionale et locale. En ce sens, ce rapport pourrait être le point de départ d'une procédure dynamique traitant de l'ensemble des questions relatives à l'approche intégrée de l'intégration.

76. À la lumière de ce qui précède, le Rapporteur recommande aux autorités locales et régionales, ainsi qu'aux gouvernements nationaux, les actions politiques suivantes, lorsque celles-ci peuvent faciliter la mise en œuvre des politiques aux niveaux local et régional :

77. Il est recommandé aux États membres :

a. d'assurer la mise en place d'un cadre juridique efficace et fiable régissant les interactions entre les divers échelons administratifs. L'absence d'une réponse concertée des gouvernements européens face à la crise des réfugiés continue à compliquer l'action quotidienne des collectivités locales et régionales, qu'il s'agisse des mesures à prendre d'urgence ou de celles visant l'intégration à long terme. Le manque de clarté dans la répartition des compétences tend à défavoriser les collectivités locales et régionales en leur laissant, par défaut, l'énorme responsabilité de l'intégration⁹³. Comme

⁹² Engl, A. et Wisthaler, V., "Stress test for cross-border spaces? Refugees, asylum seekers and the ideational limits of the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino", *Journal of Borderland Studies* (à paraître).

⁹³ Voir plus haut, paragraphe 37.

souligné dans le rapport, une réglementation claire est essentielle aussi bien pour les politiques d'intégration s'adressant spécifiquement aux migrants que pour les politiques générales dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi, etc., qui touchent à la question de l'intégration⁹⁴. Point important, un cadre juridique clair est nécessaire pour assurer non seulement des interactions verticales efficaces (entre les autorités aux niveaux national, régional et local), mais encore une coopération horizontale, tout particulièrement entre les régions frontalières et celles de l'hinterland⁹⁵ ;

b. de promouvoir au niveau européen la solidarité en matière d'accueil des migrants. Les États membres devraient souligner la répartition inégale des afflux de nouveaux arrivants non seulement entre pays, mais aussi entre régions. L'inefficacité manifeste du règlement de Dublin en tant que mécanisme de partage plus équitable des responsabilités a été l'une des grandes questions soulevées lors du débat tenu en 2017 par le Congrès sur le thème « Les régions frontalières face aux flux migratoires »⁹⁶. À cet égard, les gouvernements nationaux doivent trouver un compromis au niveau européen en vue d'élaborer un système post-Dublin, en tenant compte, tout spécialement, de la proposition de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de créer un statut de « réfugié européen »⁹⁷ ;

c. d'assurer un financement approprié des politiques locales et régionales en matière d'intégration. Cette question figurait également au cœur des débats du Congrès⁹⁸ et doit être abordée sous plusieurs angles. En premier lieu, assurer l'accès direct des collectivités aux fonds européens tels que le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) revêt une importance capitale. Pour l'heure, une grande partie des ressources du FAMI est gérée dans le cadre de programmes nationaux pluriannuels conçus, mis en œuvre et évalués par les autorités compétentes dans chaque État membre. Par ailleurs, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) pourrait aider à remédier au problème de l'insuffisance des fonds pour les politiques d'intégration⁹⁹. Enfin, les gouvernements nationaux eux-mêmes devraient donner aux collectivités locales et régionales des fonds suffisants au regard des compétences qu'elles assument. Comme le montre le présent rapport, ceci est essentiel non seulement pour leurs propres politiques d'intégration, mais aussi pour une coopération durable avec les ONG et la coopération translocale avec les parties intéressées dans les pays d'origine¹⁰⁰, deux démarches qui s'inscrivent tout à fait dans l'esprit d'une approche intégrée de l'intégration.

78. Il est recommandé aux autorités régionales de pleinement exploiter le potentiel du travail en réseau au niveau européen en matière d'intégration. Les bénéfices incontestables de telles activités pour les villes depuis les années 2000 pourraient être une source d'inspiration pour les régions frontalières et les inciter à mener des actions similaires. L'un des grands avantages de la formule, outre l'apprentissage politique réciproque, est la possibilité pour les acteurs concernés d'unir leurs forces afin d'exercer des pressions politiques sur les institutions nationales et européennes¹⁰¹. Les organisations représentatives des régions frontalières, comme l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) susmentionnée et la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), pourraient être un point de départ pour le renforcement des échanges concernant les politiques d'intégration.

79. Il est recommandé aux autorités locales et régionales :

a. de promouvoir l'approche intégrée de l'intégration, y compris la coopération transfrontalière, au niveau européen, si possible de concert avec le Comité des Régions de l'UE (CdR). Des efforts conjoints pourraient être fructueux dans la mesure où le CdR et le Congrès ont un intérêt commun à renforcer les pouvoirs locaux et régionaux. De plus, l'approche intégrée du Congrès présente, dans

⁹⁴ Voir plus haut, paragraphes 20-22.

⁹⁵ Voir plus haut, paragraphes 56-57.

⁹⁶ Kössler, K., *Rapport d'étude concernant le débat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur : « Les régions frontalières face aux flux migratoires »* (tenu le 29 mars 2017 à Strasbourg), 2017, paragraphes 11, 12, 15 et 17.

⁹⁷ Résolution 2072 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁹⁸ Kössler, K., *Rapport d'étude concernant le débat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur : « Les régions frontalières face aux flux migratoires »* (tenu le 29 mars 2017 à Strasbourg), 2017, paragraphes 11, 15 et 18.

⁹⁹ Rapport du Congrès du Conseil de l'Europe, *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations* (CG32(2017)07), exposé des motifs, par. 79.

¹⁰⁰ Voir plus haut, paragraphes 39-41 et 46.

¹⁰¹ Voir plus haut, paragraphes 42-44.

sa dimension internationale, des similitudes avec l'approche tridimensionnelle adoptée par l'Union européenne depuis 2011¹⁰² ;

b. d'approuver l'approche intégrée de l'intégration, y compris la coopération transfrontalière, en tant que contribution du Congrès au Pacte mondial sur les réfugiés promu par l'Onu. En 2016, les 193 États membres de l'Organisation des Nations Unies ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants¹⁰³. Par cette déclaration, ils ont convenu du « Cadre d'action global pour les réfugiés » figurant à l'appendice I de la déclaration et ont confié au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) la mission d'élaborer un programme d'action inspiré des bonnes pratiques internationales. Pris ensemble, les éléments du « Cadre d'action global pour les réfugiés » et du programme d'action forment le « Pacte mondial sur les réfugiés ». Après avoir établi un premier projet, le HCR organise maintenant des consultations formelles (février-juillet 2018) et des discussions avec d'autres parties prenantes sur lesquelles il s'appuiera pour élaborer la version finale qu'il proposera dans son rapport annuel à l'Assemblée générale (2018). Le programme d'action vise expressément des pratiques cherchant à assurer l'accès à l'éducation et aux moyens d'existence, ainsi que des mécanismes de partage des responsabilités¹⁰⁴. Par conséquent, il aborde clairement des questions présentant un intérêt particulier pour le Congrès, notamment dans le cadre de son approche intégrée de l'intégration.

¹⁰² Voir plus haut, paragraphe 18.

¹⁰³ <http://www.unhcr.org/57e39d987>.

¹⁰⁴ <http://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>.