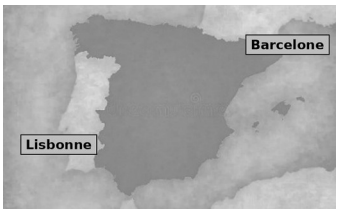
CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE



Comité des questions migratoires

Intégration des personnes migrantes : Complémentarité entre société civile et institutions

Synthèse du voyage d'étude terrain

Lisbonne (Portugal) – Barcelone (Catalogne, Espagne)

Établie sur la base des rapports de M. Daniel Guéry (vice-président) et M. Marc Van den Reeck (membre du bureau)

12 – 16 octobre 2026

Introduction

Du 12 au 16 octobre 2026, M. Daniel Guéry (vice-président) et M. Marc Van den Reeck (membre du bureau) ont conduit pour le Comité des questions migratoires de la Conférence des OING un voyage d'étude à Lisbonne (12–13 octobre) puis à Barcelone (14–16 octobre).

Le voyage s'inscrit dans le mandat confié au Comité en 2026 : « la complémentarité du rôle de la société civile et des institutions publiques dans l'accompagnement des personnes migrantes vers une intégration reposant sur l'accès au travail, le dialogue culturel et l'adhésion aux valeurs fondamentales européennes ». Il prolonge les recommandations du Comité de 2023 (accès aux droits et aux services) et de 2025 (hébergement).

Cette synthèse repose sur les deux rapports de visite, la note conceptuelle du 30 mai 2026, la note sur l'intégration du 14 janvier 2026 et la grille du questionnaire « Complémentarité ». La partie I croise les observations des deux villes ; la partie II en tire des recommandations reliées au mandat.

I. Enseignements des visites de terrain à Lisbonne et Barcelone

Les deux terrains diffèrent par leur histoire migratoire, mais convergent sur un point : la proximité locale est le meilleur levier d'intégration, à condition d'être adossée à une garantie nationale ou régionale.

1. Deux contextes contrastés

	Lisbonne – Portugal	Barcelone – Catalogne
Ampleur	1,5 million d'arrivées en deux ans pour 11 millions d'habitants	2 millions de personnes nées à l'étranger, le double d'il y a dix ans
Origines	Forte part de lusophones ; non-lusophones surtout du Népal, du Bangladesh et d'Inde	Aux trois quarts hors UE, surtout latino-américains (Pérou, Colombie, Venezuela) ; importantes communautés pakistanaise et bangladaise

	Lisbonne – Portugal	Barcelone – Catalogne
Statut et emploi	Droit de travailler avant régularisation, sans couverture sociale en cas de perte d'emploi	55 % en situation irrégulière, 80 % sans emploi ou dans l'informel (métropole)
Régularisation	Procédures longues, dysfonctionnements de l'AIMA	Régularisation extraordinaire du printemps 2026 : 250 000 dossiers, 83 000 aboutis
Logement	Aucun investissement en logement abordable depuis des décennies	40 % des personnes migrantes vivent à plusieurs dans une même pièce
Gouvernance	Proximité via les freguesias et les centres CLAIM	Conseil de participation de la Generalitat et 8 tables territoriales

Chiffres tels que rapportés par les interlocuteurs rencontrés.

2. Gouvernance : une action de proximité adossée à un cadre national ou régional

- ✓ **Une temporalité longue.** À Lisbonne, tous les interlocuteurs insistent : l'intégration ne se réalise qu'à long terme, ce qui exige une stratégie stable.
- ✓ **La proximité comme méthode.** Au Portugal, la coopération entre freguesias (autorités de quartier) et ONG permet de repérer les situations individuelles et d'y répondre avec pertinence.
- ✓ **Les fragilités de la décentralisation.** La société civile portugaise redoute des moyens municipaux limités, des revirements après chaque élection et l'effacement d'une stratégie nationale.
- ✓ **La réponse catalane.** Certaines municipalités refusant d'appliquer la loi, la Generalitat légifère pour garantir son application partout, en anticipant une montée de l'extrême droite dans les conseils municipaux.
- ✓ **Une concertation structurée.** Le conseil de participation catalan réserve des places aux petites ONG ; huit tables territoriales assurent la vision de proximité. Il répond directement au risque, signalé à Lisbonne, de marginaliser les petites organisations, souvent les plus proches des personnes migrantes.
- ✓ **Une transversalité inégale.** La Generalitat a adopté une stratégie d'intégration transversale, censée mobiliser tous ses départements. Sa mise en œuvre reste très inégale selon les secteurs : effective dans l'éducation, elle l'est beaucoup moins dans le département de l'enfance et de la jeunesse.

3. L'enfant et l'école, passerelles vers l'intégration

Les deux villes font le même constat : l'enfant qui apprend la langue à l'école entraîne sa famille dans l'intégration. Dans certaines communautés ethniques, c'est presque le seul chemin vers l'intégration pour les mères qui restent « cachées » dans la sphère familiale.

- ✓ Le dispositif portugais **TEIP** (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) cible les quartiers selon la pauvreté et la diversité culturelle. Même sans financement systématique, il crée une dynamique de coopération entre autorités locales et ONG.
- ✓ Le **groupement d'écoles Passos Manuel** (45 % d'élèves d'origine étrangère, projet « Espaço Mais ») propose un apprentissage du portugais modulé selon les besoins et talents de chaque élève et fédère autour de lui un réseau local d'ONG et de services publics.
- ✓ À l'inverse, l'enfant devient un frein en l'absence de garde pour les tout-petits : la mère ne peut alors ni se former ni travailler ni participer dans la société qui l'entoure.

4. Emploi et autonomie : le travail formel comme clé

- ✓ **La régularisation ouvre l'emploi formel.** Pour la Generalitat, la régularisation extraordinaire facilite l'intégration, supprime la marge d'exploitation et alimente la sécurité sociale.

- ✓ **Des délais sans justification.** Les deux ans d'attente avant de pouvoir travailler après l'enregistrement sont jugés inutiles, voire néfastes, au processus d'intégration.
- ✓ **Le déclassement.** À Lisbonne, la reconnaissance incertaine des diplômes cantonne des personnes qualifiées à des emplois inférieurs et les expose à l'exploitation.
- ✓ **L'entreprise partenaire.** La Fondation de l'Hôpital Saint-Jean-de-Dieu à Barcelone (projet En Marxa) construit avec des entreprises une formation homologuée débouchant sur un emploi.
- ✓ **Une ambivalence économique.** La forte demande de main-d'œuvre (agriculture notamment) entretient l'emploi irrégulier : la société tolère l'irrégularité qui la sert, ce que la délégation qualifie d'instrumentalisation des personnes migrantes.

5. Logement et dignité : conditions préalables

Plusieurs ONG lisboètes jugent le manque de logement abordable plus bloquant que la barrière de la langue ; l'extrême droite l'exploite contre les migrants. La société civile n'y dispose que du levier du plaidoyer.

À Barcelone, l'Union des communautés musulmanes de Catalogne fait le même constat : la crise du logement touche toute la population et tient à l'absence de politique de logement social ; elle est pourtant imputée aux immigrés, que les partis d'extrême droite désignent comme responsables.

À Barcelone, l'**hôpital de campagne Santa Anna** (78 % de personnes migrantes accueillies, la plupart sans papiers) montre ce qu'est un accompagnement holistique : lieu sûr, soins, repas, réseaux sociaux, préparation à l'emploi, et contestation des refus d'enregistrement ou exclusions illégales des services. Les personnes y retrouvent leur dignité, condition de leur insertion.

6. Droits et procédures : la vie familiale et le temps administratif

- ✓ La société civile portugaise déplore un recul du regroupement familial, y compris pour des communautés culturellement proches comme les Brésiliens, alors que l'intégration se fait mieux en famille que seul.
- ✓ La durée des procédures inquiète partout. À Lisbonne, elle tient autant aux dysfonctionnements de l'Agence pour l'intégration, les migrations et l'asile (AIMA) qu'à un recul de la volonté politique, moindre néanmoins qu'ailleurs.

7. Dialogue interculturel et rôle des religions

- ✓ Dans les deux pays, les institutions caritatives chrétiennes (Caritas notamment) sont crédibles, soutenues par les pouvoirs publics et présentes dans presque toutes les initiatives.
- ✓ À Lisbonne, l'imam de la Grande Mosquée organise des cours de langue pour hommes et pour femmes et prêche majoritairement en portugais en faveur d'une intégration effective, tout en signalant une radicalisation embryonnaire chez certains jeunes.
- ✓ À Barcelone, la communauté musulmane est assez grande et croissante : plus de 400 oratoires en Catalogne, dont plus de 35 à Barcelone. La rencontre avec l'Union des communautés musulmanes de Catalogne (plus de 25 associations) en fait ressortir trois enseignements :
    - **Un rôle d'orientation.** Mosquées et oratoires sont souvent le premier lieu d'accueil des nouveaux arrivants. Des médiateurs et traducteurs bénévoles les orientent vers le service compétent : mairie, Generalitat, service public de l'emploi ou associations du quartier. Lors des régularisations, la Generalitat et les municipalités s'appuient sur ces associations pour informer toute la population immigrée.
    - **Le bouche-à-oreille.** Faute de moyens propres, la communauté mobilise ses réseaux : un lit chez un fidèle pour un ou deux mois, ou une mise en relation avec des employeurs du bâtiment et du transport.

- **Les réseaux sociaux face à la désinformation.** Interrogée sur l'absence de contrepoids à l'extrême droite sur les réseaux sociaux, l'Union reconnaît que celle-ci y est plus présente et touche davantage les jeunes, alors que les associations y ont une influence limitée. Elle souhaite des partenariats avec les pouvoirs publics, mieux dotés en moyens de communication, et un soutien ouvert à toutes les associations religieuses.

8. Opinion publique et narratifs toxiques

Un discours hostile largement diffusé nourrit la défiance envers la société civile, jusqu'au sein des ONG. Les deux délégués insistent sur le besoin de lieux et de plateformes où parler de migration, coordonner les actions et répondre à ces discours. Selon le Président du Parlement de Catalogne, le but est que chacun ressente que son pays est « celui où vivent ses enfants », et non celui où vivaient ses parents.

9. Bonnes pratiques à retenir

Pratique	Lieu	Acteurs	Ce qu'elle apporte
Conseil de participation avec places réservées aux petites ONG	Catalogne	Generalitat, ONG	Concertation structurée et représentative
8 tables territoriales	Catalogne	Generalitat, acteurs locaux	Connaissance fine des réalités locales
Loi régionale garantissant l'application du droit par toutes les communes	Catalogne	Generalitat	Protection contre les revirements politiques locaux
Coopération freguesias–ONG	Lisbonne	Freguesia da Misericórdia, ONG	Réponses individualisées de proximité
Guichets de proximité : centres locaux d'appui à l'intégration (CLAIM)	Lisbonne	CEPAC, autorités publiques	Accueil, orientation et accès aux droits au plus près des personnes
Territoires éducatifs prioritaires (TEIP)	Portugal	État, écoles, ONG	Ciblage des quartiers et culture de coopération
Portugais modulé et réseau local autour de l'école	Lisbonne	Groupement Passos Manuel	L'école comme pivot de l'intégration familiale
Formation homologuée menant à l'emploi	Barcelone	Saint-Jean-de-Dieu (En Marxa), entreprises	Accès direct à un emploi qualifié
Accompagnement global et défense des droits	Barcelone	Hôpital de campagne Santa Anna	Dignité retrouvée, porte vers l'insertion
Plateformes inter-ONG	Barcelone	Caritas, plateforme des organisations chrétiennes	Approche holistique et coordonnée
Interlocuteurs dédiés aux communautés religieuses (Direction générale des affaires religieuses ; Office des affaires religieuses)	Catalogne	Generalitat, mairie de Barcelone	Canal stable pour informer et orienter les personnes migrantes par l'intermédiaire de leurs communautés
Prêche en langue nationale et cours de langue	Lisbonne	Communauté musulmane	Dialogue interculturel porté de l'intérieur

II. Recommandations proposées par le Comité des questions migratoires

Le Comité propose 16 recommandations opérationnelles, classées selon les axes de son mandat et adressées aux États membres, aux collectivités territoriales, aux employeurs et aux organisations de la société civile. Chacune renvoie à l'observation de terrain qui la fonde.

A. Complémentarité entre institutions publiques et société civile

R1 **Institutionnaliser la concertation.** Créer des instances permanentes de dialogue entre pouvoirs publics et ONG, avec des sièges réservés aux petites associations de terrain et un maillage territorial.

- **Fondement :** conseil de participation et 8 tables territoriales de Catalogne ; risque de marginalisation des petites ONG signalé à Lisbonne.
- **Destinataires :** États, régions, collectivités locales.

R2 **Adosser la proximité à une garantie nationale ou régionale.** Accompagner toute décentralisation d'une stratégie nationale, de moyens transférés et d'un mécanisme garantissant l'application uniforme du droit par toutes les communes.

- **Fondement :** inquiétudes de la société civile portugaise ; loi régionale catalane face aux communes réfractaires.
- **Destinataires :** États, régions.

R3 **Assurer la continuité des politiques d'intégration.** Prévoir des financements pluriannuels pour les ONG et les collectivités, afin que l'action ne dépende pas du calendrier électoral.

- **Fondement :** intégration « à long terme », risque de discontinuité après les élections locales (Lisbonne).
- **Destinataires :** États, collectivités, bailleurs.

R4 **Développer des guichets de proximité co-animés.** Généraliser des centres locaux d'appui où une ONG agréée assure l'accueil en lien avec les services publics, et favoriser les plateformes inter-ONG.

- **Fondement :** centres CLAIM (Lisbonne) ; plateformes Caritas et organisations chrétiennes (Barcelone).
- **Destinataires :** collectivités, ONG.

B. Accès à l'emploi et autonomie

R5 **Ouvrir rapidement l'accès au travail formel.** Réduire les délais d'attente avant l'autorisation de travail et maintenir une couverture sociale pendant la période de transition, y compris en cas de perte d'emploi.

- **Fondement :** deux ans d'attente jugés inutiles (Catalogne) ; absence de couverture sociale avant régularisation (Portugal) ; effets positifs de la régularisation extraordinaire.
- **Destinataires :** États.

R6 **Accélérer la reconnaissance des qualifications.** Mettre en place des procédures simples et rapides de reconnaissance des diplômes et des compétences.

- **Fondement :** déclassement et exploitation de personnes qualifiées (Lisbonne).
- **Destinataires :** États, organismes professionnels.

R7 **Encourager les partenariats entreprises–ONG.** Soutenir les formations homologuées co-construites avec des employeurs et débouchant sur un emploi.

- **Fondement :** projet En Marxa de la Fondation Saint-Jean-de-Dieu (Barcelone).
- **Destinataires :** employeurs, ONG, services de l'emploi.

R8 **Lutter contre l'emploi informel et l'exploitation.** Renforcer les contrôles dans les secteurs à forte demande et protéger les travailleurs qui signalent des abus, afin de mettre fin à la tolérance de l'irrégularité utile.

- **Fondement :** agriculture et emploi irrégulier, instrumentalisation constatée (Barcelone).
- **Destinataires :** États, inspections du travail.

R9 **Lever les freins à l'autonomie des femmes.** Offrir des solutions de garde pour les jeunes enfants liées aux cours de langue et aux parcours d'insertion.

- **Fondement :** mères « cachées », absence de garde comme obstacle (Lisbonne).
- **Destinataires :** collectivités, ONG.

R10 **Faire du logement abordable un pilier de l'intégration.** Relancer l'investissement en logement abordable et l'inscrire dans les stratégies d'intégration, dans le prolongement de la recommandation du Comité de 2025.

- **Fondement :** logement plus bloquant que la langue (Lisbonne) ; 40 % de suroccupation (Barcelone) ; absence de politique de logement social et crise imputée aux migrants (Lisbonne, Barcelone).
- **Destinataires :** États, collectivités.

C. Dialogue interculturel et cohésion sociale

R11 **Faire de l'école le pivot de l'intégration familiale.** Identifier des territoires éducatifs prioritaires dotés de moyens, proposer un apprentissage de la langue modulé selon les besoins et bâtir des réseaux locaux associant parents, ONG et services publics.

- **Fondement :** TEIP et groupement Passos Manuel (Lisbonne) ; rôle des enfants dans les deux villes.
- **Destinataires :** États, collectivités, établissements scolaires.

R12 **Associer les communautés religieuses et les responsables communautaires.** Soutenir celles qui promeuvent la langue du pays et l'intégration, et travailler avec elles à la prévention de la radicalisation.

- **Fondement :** action de l'imam de la Grande Mosquée de Lisbonne ; place des organisations caritatives chrétiennes rencontrées à Lisbonne et à Barcelone ; rôle d'accueil et d'orientation des oratoires de Barcelone ; interlocuteurs dédiés de la Generalitat et de la mairie de Barcelone.
- **Destinataires :** collectivités, communautés, ONG.

R13 **Créer des espaces de débat et contrer les discours toxiques.** Ouvrir des lieux et plateformes où parler de migration et diffuser des données fiables, y compris sur les réseaux sociaux en partenariat avec les pouvoirs publics, pour restaurer la confiance envers la société civile.

- **Fondement :** narratif toxique et défiance constatés dans les deux villes ; faible présence des associations sur les réseaux sociaux face à l'extrême droite (Barcelone).
- **Destinataires :** collectivités, ONG, médias.

D. Respect des valeurs fondamentales européennes et des droits

R14 **Garantir des procédures dans des délais raisonnables.** Doter les administrations de l'immigration des moyens humains et techniques nécessaires pour statuer rapidement.

- **Fondement :** dysfonctionnements de l'AIMA et lenteur des décisions (Portugal).
- **Destinataires :** États.

R15 **Préserver le regroupement familial.** Garantir le droit au respect de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) en évitant les reculs, la famille étant un facteur d'intégration.

- **Fondement :** recul constaté au Portugal, y compris pour les ressortissants brésiliens.
- **Destinataires :** États.

R16 **Promouvoir les valeurs démocratiques par un dialogue interculturel réciproque.** Co-construire avec les ONG des espaces d'éducation interculturelle et de dialogue réunissant personnes migrantes et société d'accueil, ainsi que des parcours associant langue, connaissance des droits et du cadre démocratique, égalité femmes-hommes et participation à la vie locale ; garantir un accès non discriminatoire aux services.

- **Fondement :** action de Santa Anna contre les exclusions illégales des services ; cours de langue et prêche en portugais à la Grande Mosquée de Lisbonne ; communiqué de la Conférence des OING « Migration et contexte électoral » (avril 2024), qui appelle à « un processus dynamique réciproque d'éducation interculturelle et de dialogue authentique entre toutes les parties prenantes ».
- **Destinataires :** États, collectivités, ONG.

Conclusion et suites proposées

Le voyage confirme l'analyse portée par le Comité des questions migratoires depuis le début de ses travaux sur l'intégration : une politique migratoire centrée sur le contrôle des frontières reste incomplète sans une politique d'intégration ambitieuse, portée ensemble par les institutions et la société civile.

Le Comité propose de prolonger ce travail de deux manières. Les recommandations formulées ici ont vocation à nourrir le projet de Recommandation du Comité sur l'intégration, prévu d'ici la fin de son mandat, et à ouvrir ainsi un dialogue avec les autres instances du Conseil de l'Europe.

La présente synthèse sera également partagée avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dans le prolongement de la consultation des collectivités territoriales engagée le 7 mai 2026. Les expériences de Lisbonne et de Barcelone montrent en effet que c'est largement à l'échelon local que se construit la complémentarité entre institutions publiques et société civile.

Documents de référence

- Note d'introduction sur l'intégration des personnes migrantes, groupe de travail du Comité des questions migratoires, 14 janvier 2026
- Note conceptuelle du voyage d'étude Espagne & Portugal, 30 mai 2026
- Rapport de visite à Lisbonne – Portugal, 12–13 octobre 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)
- Rapport de visite à Barcelone – Catalogne – Espagne, 14–16 octobre 2026 (D. Guéry, M. Van den Reeck)

Strasbourg, octobre 2026