



Migrations ville-à-ville en Méditerranée

Dialogue, Connaissances et Action

Rencontre thématique entre pairs

Coordination interinstitutionnelle en matière de gouvernance des migrations :

Vers une coopération multiniveaux renforcée

Lyon - 12 & 13 décembre 2017

Document de référence

Ce document de référence présente des concepts généraux et fournit un cadre de base pour la discussion portant sur le thème de la gouvernance multiniveaux. Il a été rédigé par Irene Ponzio, Directrice adjointe du Forum international et européen de recherche sur la migration (FIERI) pour les besoins de la rencontre du projet Migrations Ville-à-Ville en Méditerranée (MC2CM) qui se tiendra à Lyon du 12 au 13 décembre 2017.

Les concepts exposés seront approfondis et élargis au cours des discussions qui auront lieu lors de la rencontre.

INTRODUCTION

L'exploration du processus de prise de décision migratoire dans les contextes politiques de gouvernance multiniveaux en est encore à ses balbutiements, bien qu'il s'agisse d'un domaine de recherche en pleine expansion¹. De ce fait, elle se caractérise par un certain degré de flou conceptuel. En tout état de cause, comparée aux approches plus traditionnelles en matière de politiques migratoires, la perspective de gouvernance multiniveaux a grandement contribué à la compréhension du rôle joué par les acteurs locaux, tant publics que non publics, dans l'élaboration des politiques d'intégration des migrants.

1. CADRE ANALYTIQUE : CONCEPTS ET DÉFINITIONS

1.1 Définitions principales

Gouvernance : désigne l'élaboration de politiques par le biais de réseaux et de négociations entre des acteurs, tant publics que non publics, au-delà du partage formel des responsabilités établi par les lois (par opposition au respect des règles dans les modes hiérarchiques et étatiques de gouvernement). La gouvernance se réfère non seulement aux processus formels de prise de décision, mais aussi aux processus semi-formels et informels, de même qu'elle peut inclure des acteurs non publics. Le cadre de gouvernance développé à **Tunis** pour permettre aux sans-papiers d'accéder aux soins de santé illustre bien ce type de processus : l'accès est assuré par des accords de coopération entre les institutions publiques, les organisations de la société civile et les organisations internationales.

¹ Scholten, Peter et Rinus Penninx. 2016. « La gouvernance multiniveaux de la migration et de l'intégration » Dans *Les processus et politiques d'intégration en Europe - Un processus à trois voies ?*, édité par Blanca Garcés-Mascareñas et Rinus Penninx, 91–108. New York : Springer ; Zincone, Giovanna et Tiziana Caponio. 2006. « La gouvernance multiniveaux de la migration. » Dans *Les dynamiques des migrations internationales et de leur intégration en Europe. A State of the Art (Un système de pointe)*, édité par Rinus Penninx, Maria Berger et Karen Kraal, 269–304. Série d'études conjointes IMISCOE. Amsterdam : Amsterdam University Press.

Dimension verticale de la gouvernance : désigne la participation des différents niveaux de gouvernement (par exemple, supranational, national, régional et local). Cette dimension transparaît clairement dans la délocalisation européenne des réfugiés à **Lisbonne**, qui implique trois niveaux de gouvernement : l'UE, le gouvernement national portugais et la ville de Lisbonne. Conformément à son engagement en faveur de l'accueil de réfugiés après le programme de relocalisation de l'UE en 2015, le gouvernement portugais a créé un Bureau national de soutien à l'intégration des réfugiés qui supervise la mise en œuvre locale du programme et fournit un accompagnement technique aux institutions locales chargées qui en assurent la prestation.

Dimension horizontale de la gouvernance : il désigne les relations entre acteurs situés à un même niveau de gouvernement. Cette dimension est illustrée par l'Unité des migrations, qui réunit trois services clés de la ville métropolitaine de **Turin** (éducation et formation, travail, politiques sociales et égalité des chances) afin de développer une approche intégrée de l'intégration des migrants. La dimension horizontale est évidente dans le Plan stratégique de subvention de **Madrid**, un mécanisme interdépartemental pour l'allocation de fonds aux actions sociales de la société civile, y compris les mesures pour l'intégration des migrants.

1.2 Gouvernance multiniveaux : conditions minimales

Pour qu'un mécanisme décisionnel spécifique soit considéré comme un exemple de gouvernance multiniveaux, il doit remplir certaines conditions minimales ²:

- a. L'émergence de réseaux non hiérarchiques entre acteurs (dimension « gouvernance ») ;
- b. La participation des différents paliers de gouvernement (c. -à-d. la dimension « multiniveaux ») ;
- c. L'implication des acteurs non gouvernementaux (bien que cet aspect revête une pertinence différente dans la littérature scientifique et à partir de cas empiriques).

1.3 Les différentes significations de la gouvernance multiniveaux

La gouvernance multiniveaux peut être considérée d'un point de vue analytique ou normatif. En outre, elle peut s'envisager d'un point de vue empirique, qui a gagné en pertinence au cours des dernières décennies dans le domaine de l'intégration des migrants ³.

Gouvernance multiniveaux du point de vue normatif

La gouvernance multiniveaux est conçue comme un mode de gouvernance non hiérarchique et coopératif où les acteurs des différents niveaux gouvernementaux se réunissent sur une base volontaire en vue de résoudre les problèmes. Ce processus conduit à une convergence des politiques entre les différents niveaux de gouvernement et favorise le développement d'une approche cohérente de la migration.

La gouvernance multiniveaux comme perspective analytique

La gouvernance multiniveaux est conçue comme l'élaboration de politiques par le biais de négociations non hiérarchiques entre des acteurs appartenant à différents niveaux gouvernementaux où le degré de coordination n'est pas tenu pour acquis, où les conflits peuvent être une option parallèlement à la collaboration, et où l'incohérence des politiques et les mesures contradictoires sur les droits des migrants et l'intégration sont considérées comme des résultats possibles. Cette perspective se penche sur la manière dont les politiques migratoires se développent concrètement à l'intersection des dimensions verticale et horizontale de la gouvernance à plusieurs niveaux. Ce faisant, elle s'intéresse généralement à la dynamique du pouvoir qui peut conduire à des configurations asymétriques et à la politique des partis qui peut produire différents cadres et logiques d'action à différents niveaux de gouvernement.

² Caponio, Tiziana, et Michael Jones-Correa, « Theorising Migration Policy in Multi-level States (Théoriser la politique migratoire dans les États à plusieurs niveaux) La perspective de la gouvernance multiniveaux. » *Journal of Ethnic and Migration Studies* (Journal des Études ethniques et migratoires), publié en ligne en août 2017.

³ Caponio, Tiziana, et Michael Jones-Correa, « Theorising Migration Policy in Multi-level States (Théoriser la politique migratoire dans les États à plusieurs niveaux) La perspective de la gouvernance multiniveaux. » *Journal of Ethnic and Migration Studies* (Journal des Études ethniques et migratoires), publié en ligne en août 2017 ; Zincone, Giovanna, Penninx, Rinus et Maren Borkert, *Migration Policymaking in Europe : The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* (L'élaboration des politiques migratoires en Europe : la dynamique des acteurs et des contextes dans le passé et le présent), Springer.

La gouvernance multiniveaux en tant que phénomène empirique

La gouvernance multiniveaux de la migration peut être considérée comme un phénomène empirique qui a gagné en pertinence au cours des dernières décennies depuis que les acteurs des différents niveaux de gouvernement ont agi davantage conjointement pour traiter les questions de migration. D'une part, au cours des dernières décennies, les États ont tenté de transférer leurs responsabilités en matière de migration *vers le haut* (vers les institutions internationales et supranationales), *vers le bas* (vers les autorités locales) et *vers l'extérieur* (vers les acteurs non publics). D'autre part, les institutions internationales, les autorités locales et les organisations de la société civile se sont mobilisées pour exercer une influence sur les décisions en matière de migration. Le renforcement de la gouvernance multiniveaux sur la migration, considérée comme un phénomène empirique, est généralement le résultat de ces multiples processus.

2. LES MÉCANISMES MENANT À UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX DE L'INTÉGRATION DES MIGRANTS

Les mécanismes de gouvernance multiniveaux résultent généralement de processus politiques descendants et/ou ascendants.⁴

Des processus descendants se développent :

- à partir des paliers supérieurs de gouvernement jusqu'aux échelons inférieurs et/ou
- en partant d'acteurs publics et non publics.

Des exemples de processus descendants sont observés à **Tanger** et **Beyrouth**.

Au Maroc, où les initiatives locales de migration/intégration se décident au niveau national et où les autorités municipales ne sont pas systématiquement engagées dans la conception ou la mise en œuvre, la réorganisation institutionnelle nationale en cours confère davantage d'autonomie aux autorités régionales et, par conséquent, une plus grande voix aux villes. Par exemple, ce développement institutionnel a conduit à la mise en place du Conseil Régional de Tanger, expression publique d'intérêt pour la migration qui devrait favoriser une gouvernance multiniveaux de l'intégration des migrants avec une plus grande implication des acteurs locaux dont la ville de Tanger.

Beyrouth est l'une des principales zones cibles du Plan de Réponse à la Crise au Liban établi conjointement en 2015 par le gouvernement central et les agences des Nations Unies pour coordonner les réponses internationales et locales aux réfugiés. La ville de Beyrouth, à l'instar d'autres municipalités libanaises, est impliquée à la fois indirectement avec le Ministère de l'Intérieur et les municipalités qui participent à un certain nombre de groupes de travail, et directement en tant qu'acteur clé de la mise en œuvre des plans, avec la société civile et le secteur privé.



Illustration 1 - Processus descendants

⁴ *ibidem*

Des processus ascendants sont lancés :

- par les paliers de gouvernement inférieurs et/ou
- par des acteurs non publics.

La participation d'**Amman** au Plan d'intervention jordanien (JRP) 2016-2018 coordonné par le Ministère de l'Intérieur pour répondre aux besoins humanitaires des réfugiés syriens et de la population jordanienne touchée par les arrivées de réfugiés constitue un exemple de gouvernance multiniveaux élaborée dans le cadre de processus ascendants. Initialement, Amman n'était pas concernée par le Plan. Cependant, les pressions exercées par Amman auprès du gouvernement central, renforcées par l'implication de la ville dans le projet MC2CM et les exigences financières fixées par les bailleurs de fonds internationaux, ont incité le Ministère à inviter officiellement Amman à participer à la planification du JRP (Plan d'intervention jordanien).

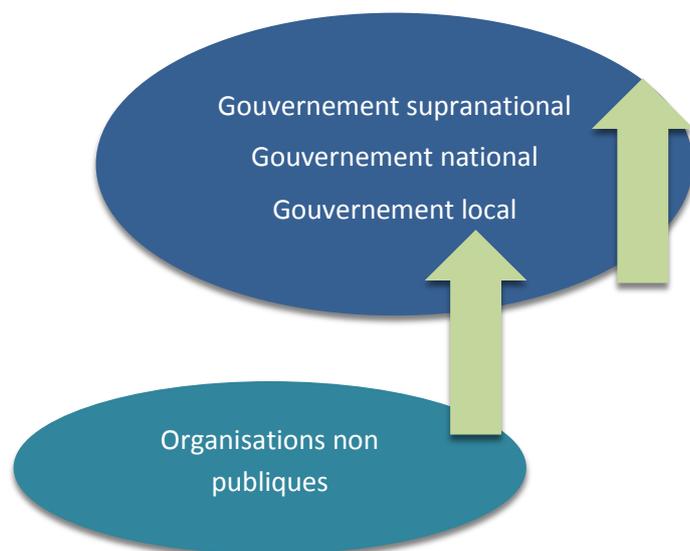


Illustration 2 - Processus ascendants

Les processus descendants et ascendants sont souvent simultanés. Par exemple, par le biais d'un processus descendant, le Département pour l'Intégration et la Diversité à **Vienne** engage les acteurs de la société civile dans des réunions de coordination sur la migration et l'intégration dans le but de développer une vision et des priorités communes pour l'intégration locale. En même temps, les ONG locales sont généralement affiliées à des partis politiques spécifiques et entretiennent des relations étroites avec des conseillers individuels, ce qui leur permet d'exercer une forte influence sur l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités à travers un processus ascendant.

3. CARACTÉRISTIQUES IDÉALES TYPIQUES DES CONFIGURATIONS MULTINIVEAUX

Scholten⁵ a développé une typologie qui distingue quatre configurations idéales typiques des relations entre les niveaux de gouvernement sur l'intégration des migrants : centraliste, localiste, découplée, gouvernance multiniveaux, qui sont expliquées plus en détail ci-dessous :

Le type idéal **centraliste** présente une hiérarchie et une répartition claire du travail entre les différents niveaux de gouvernement. Il implique une relation descendante entre les différents niveaux de gouvernement, comme des mécanismes de contrôle visant à garantir que la mise en œuvre des politiques au niveau local obéisse aux règles centrales et reflète le cadre politique central. Le type centraliste devrait favoriser la convergence des politiques entre les différents paliers de gouvernement.

⁵ Scholten, Peter. 2016. « Between National Models and Multi-Level Decoupling : The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation » (Entre les modèles nationaux et le découplage multiniveaux : la quête d'une gouvernance multiniveaux dans les politiques néerlandaises et britanniques en faveur de l'intégration des migrants), *Migration & Integration*, 17, 973-994



Dans l'idéal **localiste**, les compétences politiques suivent le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que ce qui peut être fait localement doit être fait localement. Les gouvernements locaux ne se contentent pas de mettre en œuvre des politiques : ils formulent des politiques, élaborent des programmes d'action locale et échangent horizontalement connaissances et informations avec d'autres gouvernements locaux. Le type localiste peut amener les gouvernements locaux à formuler les politiques d'intégration des migrants d'une manière spécifique au niveau local, ce qui peut engendrer des divergences entre le niveau national et le niveau local, et entre les différentes entités.

Le type idéal **découplé** se caractérise par l'absence de coordination politique significative entre les niveaux. Les politiques d'intégration des migrants à différents niveaux sont donc dissociées et peuvent même s'avérer contradictoires. Ce type de situation pourrait engendrer des conflits entre les politiques gouvernementales et réduire l'efficacité des politiques.

Le type idéal de **gouvernance multiniveaux** renvoie à l'interaction et à la coordination conjointe entre les divers paliers de gouvernement sans prédominance manifeste d'un seul niveau. Des forums ou des réseaux au sein desquels des organisations de différents niveaux de gouvernement se rencontrent et s'engagent conjointement dans une véritable coordination des politiques sur un pied d'égalité. Le type de gouvernance multiniveaux est susceptible d'engendrer une certaine convergence entre les cadres politiques à différents niveaux, produits et soutenus par leur interaction mutuelle. Prenons l'exemple de **Vienne**, qui, grâce à son double statut de ville et de province fédérale, participe, en consultation avec le gouvernement national par l'intermédiaire de la Conférence des gouverneurs provinciaux, aux négociations nationales sur l'allocation de fonds fédéraux pour l'intégration des migrants et aux plateformes d'échange et de coordination avec d'autres provinces dans un large éventail de domaines politiques, y compris l'intégration et la naturalisation. Dans la classification de Scholten, **la gouvernance multiniveaux est conçue comme un cadre normatif qui favorise la cohérence des politiques par l'interaction mutuelle entre les différents niveaux de gouvernement.**

4. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES VILLES DANS LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX DES MIGRATIONS

4.1 L'activisme croissant des villes

Au cours des dernières décennies, les villes sont devenues de plus en plus actives dans le développement de leurs propres philosophies d'intégration et davantage conscientes que les politiques d'intégration des migrants sont cruciales pour préserver leur viabilité en tant que communautés et le bien-être de tous. En fait, c'est au niveau local que les migrants développent des réseaux sociaux, créent leur propre famille, trouvent un emploi, accèdent aux services, s'intègrent dans leur communauté d'accueil, etc. C'est également à ce niveau que les aspects négatifs et positifs de la diversité sont le plus concrètement ressentis. Le plus grand activisme des villes comporte plusieurs implications en termes de gouvernance multiniveaux de la migration.

Tout d'abord, les gouvernements locaux ont entrepris des efforts de lobbying au niveau national, et les relations institutionnalisées et informelles entre les gouvernements nationaux et locaux ont évolué dans plusieurs pays au cours de la dernière décennie. De toute évidence, davantage de relations ne signifient pas toujours un renforcement de la coopération, et les désaccords entre villes et gouvernements nationaux ont augmenté ou se sont multipliés sur plusieurs questions telles que la gestion des sans-papiers ou la mise en œuvre de politiques⁶. Même en l'absence de conflits, la coopération entre les acteurs publics locaux et non publics a permis aux villes d'élargir l'approche nationale de l'intégration des migrants. Par exemple, la Ville de **Lyon** adopte le modèle français prévalant qui met l'accent sur le plein et égal accès aux services sans distinction ethnique. Parallèlement, consciente du fait que l'accès des migrants aux services traditionnels peut être difficile, elle s'appuie explicitement sur les organisations de la société civile pour développer des actions ciblées visant à aider les migrants à accéder aux services généraux. La Ville de **Tanger** a entamé une coopération avec des ONG locales afin d'accueillir les migrants et de développer d'autres activités liées à la migration. La ville métropolitaine de **Turin**, en dépit d'une récente réduction des ressources et des compétences dans le domaine de l'intégration des migrants, s'emploie à promouvoir la coopération entre les différentes municipalités dans le but de renforcer et d'harmoniser les mesures d'intégration des réfugiés.

⁶ Scholten, Peter, Entzinger, Han, Penninx, Rinus, Verbeek, Stijn (Eds.). 2015. *Integrating immigrants in Europe* (Intégration des immigrants en Europe), Springer ; Scholten, Peter et Rinus Penninx. 2016. « La gouvernance multiniveaux de la migration et de l'intégration » Dans *Les processus et politiques d'intégration en Europe - Un processus à trois voies ?*, édité par Blanca Garcés-Masareñas et Rinus Penninx, 91–108, Springer.



Autre conséquence de l'activisme susmentionné, les villes se sont tournées vers de nouveaux partenaires extérieurs à l'arène nationale à la recherche de connaissances et de ressources nécessaires à leurs politiques. À cette fin, ils ont mis en place des réseaux axés sur la migration (par exemple, les Villes interculturelles, les Villes de Sanctuaire et, dans une certaine mesure, le **réseau de villes MC2CM** lui-même) ou ont développé des axes de travail spécifiques sur la migration au sein des espaces existants ⁷(par exemple, les Eurocités) afin d'échanger leur savoir-faire et de faire pression sur les institutions supranationales, telles que l'UE, dans ce domaine politique⁸.

Ces avancées ont globalement abouti à un renforcement de la gouvernance multiniveaux de l'intégration des migrants.

4.2 Défis et opportunités

Le développement de la gouvernance multiniveaux de l'intégration des migrants offre aux villes une opportunité de faire entendre leur voix et d'acquérir du pouvoir dans les processus de prise de décision au-delà de leurs compétences formelles. Ce processus se renforce généralement lorsque les autorités locales coopèrent avec des institutions homologues d'autres villes et avec des organisations non publiques, à l'intérieur du pays et au niveau transnational.

Par ailleurs, la montée en puissance de la gouvernance multiniveaux entraîne des risques pour les acteurs locaux, qui pourraient être appelés à jouer un rôle clé dans l'intégration des migrants sur une base plutôt informelle, sans disposer de ressources ni d'un pouvoir de décision adéquats pour élaborer des mesures appropriées.

⁸ *ibidem*