



**Local & Regional
Europe**

Fonds de l'UE en matière de migration

La perspective des Gouvernements locaux et régionaux

Vision du CCRE sur le futur des « Fonds de l'UE en matière de migration » en vue des négociations et la programmation du CFP post 2020

Avril 2018

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription: 81142561702-61*

Introduction

Faisant partie intégrante du débat actuel sur le futur CFP et suite au *Document de Réflexion sur l'avenir des Finances de l'UE*, la Commission européenne a lancé une série de consultations publiques couvrant tous les principaux domaines de dépenses afin de recueillir les points de vue des parties intéressées sur comment tirer le meilleur parti de chaque euro du budget de l'UE. Dans ce contexte, le CCRE a travaillé pour évaluer comment mieux utiliser et améliorer les fonds de l'UE dans le domaine de la migration.

Le CCRE a été engagé dans le Partenariat pour l'Inclusion des Réfugiés et des Migrants de l'Agenda Urbain (qui est notre principal point d'entrée pour le plaidoyer sur la question de la migration et de l'intégration) et, en particulier, dans la rédaction des actions centrées sur les fonds de l'UE, le mixage et sur les mineurs non accompagnés.

Outre le travail accompli dans le cadre du Partenariat, le CCRE a rédigé cette réponse sur base de son document de prise de position sur le Cadre Financier Pluriannuel (CFP), ainsi que des différents éléments présentés dans la Résolution du CCRE (2015) et Appel (2016)¹ sur ce sujet. De plus, les recommandations du Partenariat sont jointes en annexe et incluses dans les messages clés ci-dessous.

Messages clés :

1. **Affecter plus de ressources dédiées à l'intégration** dans le CFP post-2020 et garantir l'accès des autorités locales en renforçant le principe de partenariat et la conditionnalité de la gouvernance multi-niveau des États membres ;
2. Utiliser des **mécanismes de mixage afin de mobiliser davantage de ressources en combinant différents fonds de l'UE et des instruments tels que les ressources du Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) et de la Banque Européenne d'Investissements**, et renforcer l'utilisation du **microfinancement** ;
3. Évaluer la possibilité de fournir partiellement un **financement direct** aux autorités locales dans le cadre des ressources du FAMI, ainsi que l'utilisation potentielle des **subventions globales** ;
4. Renforcer le principe de **partenariat au sein du FAMI et dans d'autres fonds tels que le FEDER et le ESF**, ainsi que les **instruments de suivi** au niveau national pour garantir la coordination, la transparence et l'égalité d'accès pour les gouvernements locaux et régionaux ;
5. Passer d'une **approche axée sur l'urgence à une stratégie à long terme sur l'intégration**, en trouvant un meilleur équilibre entre les ressources consacrées à l'intégration, au retour et à la réinstallation ;
6. **Simplifier** les règles pour accéder aux fonds et introduire **plus de flexibilité** pour permettre un meilleur accès au financement des gouvernements locaux et régionaux de petite et moyenne taille ;
7. **Créer des synergies entre les mécanismes de financement existants** pour éviter les duplications et garantir la meilleure utilisation des fonds.

¹ ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_Call_for_a_real_common_european_asylum_policy_EN.pdf

Contexte

Les gouvernements locaux et régionaux (GLR) jouent un rôle clé dans l'intégration. Les GLR dans les pays d'arrivée, de transit et de destination en Europe occupent une position centrale en ce qui concerne les défis sociaux, humanitaires et financiers provoqués par les migrations. Ils ont un rôle particulier à jouer pour garantir une protection de base aux demandeurs d'asile et pour l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants dans notre société. Les GLR sont aussi les endroits où les demandeurs d'asile attendent une décision sur leur demande d'asile et où des services (logement, écoles, santé, emplois, etc.) leur sont fournis.

Les GLR exercent un « effet d'appel » sur les migrants par des opportunités de réseautage, d'éducation et d'emploi². Les municipalités sont confrontées à la nécessité de soutenir l'intégration plus étroitement que les autorités nationales et agissent en conséquence. Cela a été confirmé par les principes de base communs du Conseil pour la politique d'intégration des immigrants dans les États de l'Union européenne : « L'intégration est un processus qui se déroule principalement au niveau local »³. Les conclusions du Conseil de décembre 2016 *sur l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE*⁴ ainsi que le *Plan d'Action sur l'intégration des ressortissants de pays tiers*⁵ ont explicitement renforcé le rôle stratégique du niveau local.

L'une des priorités définies par les conclusions du Conseil était de "mieux coordonner les principaux acteurs aux niveaux national, régional et local et de promouvoir la place de l'intégration dans tous les domaines d'action pertinents". Il a également appelé à "mettre pleinement en œuvre le principe de partenariat" consacré à l'article 12 du règlement (UE) n° 514/2014 (régissant la mise en œuvre du FAMI) du Parlement européen et du Conseil. Le Plan d'Action sur l'intégration encourage également les États membres à "renforcer la communication entre les niveaux local, régional et national", en introduisant des instruments tels que le Réseau européen d'intégration⁶, auquel les villes sélectionnées en plus d'EUROCITIES et du CCRE, ont été invités en mars 2017. En outre, les conclusions des différents ateliers de la journée DG HOME INFO sur le « financement de l'UE pour l'intégration des ressortissants de pays-tiers » du 29 mars 2017 doivent également être rappelées lors de la conception de futurs programmes dans le domaine de la migration et de l'intégration.

En tant que défi européen, nous considérons que l'exode de milliers de personnes cherchant l'asile et la protection en Europe ne peut être considéré uniquement comme une situation d'urgence, mais doit être considéré comme un problème nécessitant des mesures structurelles et efficaces tenant compte des droits humains.

La nécessité d'une meilleure intégration des migrants et des réfugiés restera aiguë pendant les prochaines décennies. Alors que le nombre de migrants et de réfugiés entrant dans l'UE a considérablement diminué après les pics de 2015 et de 2016, la nécessité d'une meilleure intégration restera une priorité européenne majeure.

L'intégration des réfugiés et des migrants entrés dans l'UE entre 2015 et 2018 nécessite des efforts à long terme. Tandis que les perspectives d'un niveau de migration similaire se maintiendront probablement, les risques de conflits restent élevés, rendant ainsi possible de nouveaux pics de flux migratoires dans le futur.

² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_statistics_at_regional_level

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf>

⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

⁶ <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/dg-home-meeting-european-integration-network-brussels>

Réponses aux questions de la Consultation

Les programmes et fonds actuels apportent de la valeur ajoutée en comparaison à ce que les États membres pourraient atteindre au niveau national, régional et/ou local.

Le financement au niveau européen, et plus concrètement les fonds destinés aux autorités locales et régionales, sont de grande valeur même s'ils demeurent insuffisants pour être pleinement en mesure d'aider les GLR à relever les défis de l'intégration des migrants et des réfugiés. Le financement de l'UE garantit plus de ressources à tous les niveaux, et nécessite une coordination entre les différents niveaux de gouvernement et une approche holistique et intégrée. Les défis actuels en ce qui concerne les fonds de l'UE dans le domaine de la migration sont :

- **Comment rendre les fonds plus accessibles aux GLR**
- **Comment trouver des synergies entre les fonds existants**
- **Comment attribuer plus de ressources**
- **Comment passer d'une approche excessivement axée sur l'urgence à une stratégie à long terme**

Propositions de modification sur les objectifs des programmes / fonds dans le domaine de la migration

De nombreux projets d'intégration sont financés par des fonds de l'UE. Dans le cadre de la structure de financement actuelle, les projets sur l'intégration sont principalement financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI).

Les GLR rencontrent divers problèmes d'accès aux fonds européens pour l'intégration, en fonction des fonds et des États membres ou régions, allant d'un manque total d'appels à propositions dans certains États membres à des appels à propositions restrictifs dans d'autres (par exemple, des difficultés à soutenir des interventions globales à long terme, à grande échelle mais aussi pour les projets de moyenne et petite taille), ainsi qu'un manque d'accès et de capacité. Les obstacles soulignés dans ce document ont été identifiés par le biais du travail préparatoire, celui-ci ayant abouti au "Guide d'expert pour les autorités urbaines et financières : utiliser les fonds de l'UE pour soutenir les efforts des GLR pour l'inclusion des migrants et des réfugiés" commandité par le Partenariat pour l'Inclusion des Réfugiés et des Migrants de l'Agenda urbain de l'UE à l'Institut de Recherche Métropolitain publié début 2018.

Les défis rencontrés par les GLR européens pour accéder au financement de l'UE pour l'intégration ont également été régulièrement mis en évidence depuis 2014 - par ex. par des réseaux tels que le CCRE à travers des consultations régulières avec leurs membres. Ils ont également été abordés lors des conférences organisées par le Partenariat pour l'Inclusion des Réfugiés et des Migrants de l'Agenda Urbain en 2016-2017, et ils ont été mentionnés dans les commentaires publics du Partenariat.

Renforcement des synergies entre programmes / fonds pour éviter des duplications et fortifier la cohérence

L'alignement des fonds de l'UE sur les besoins des autorités locales devrait être amélioré. Cela pourrait se faire en renforçant le principe de partenariat entre les fonds de l'UE, ce qui garantirait une implication effective et significative des autorités locales dans la définition des priorités pour les dépenses en matière d'intégration. Les domaines dans lesquels le principe de partenariat pourrait être mis en évidence comprennent :

- La future réglementation du FAMI, par exemple, devrait renforcer le principe de partenariat en général en développant un code de conduite similaire aux fonds du FSE et du FEDER;

- Le code de conduite européen sur le partenariat devrait être amélioré dans le cadre réglementaire ;
- Des projets de programmes opérationnels pourraient être soumis à la Commission par les autorités nationales avec l'appui significatif des partenaires clés, y compris les GLR.

Afin de promouvoir davantage la complémentarité entre les fonds (FAMI/ FEDER / FSE), les synergies doivent être renforcées, et notamment au niveau national. Cela permettrait d'éviter les chevauchements, les priorités conflictuelles ou les règles divergentes (sur l'éligibilité par exemple). Les modifications suivantes pourraient être envisagées :

- Les États membres pourraient définir plus clairement leur stratégie en intégrant et en renforçant le principe de partenariat, tout en veillant à ce que tous les acteurs concernés soient impliqués. Cela permettrait une intégration plus sûre, plus transparente et moins discriminatoire pour les migrants et les réfugiés ;
- Un ensemble unique de règles devrait être appliqué aux programmes ESIF et AMIF afin d'assurer la cohérence de la programmation et des exigences de gestion/surveillance. Un cadre plus simple pour la responsabilisation et la valorisation devrait également être développé.

Afin d'aligner le financement de l'UE sur les approches intégrées à tous les niveaux de l'administration publique, il est proposé d'élargir le groupe cible des bénéficiaires du FAMI aux « personnes issues de l'immigration ».

✱

ANNEX

RECOMMENDATIONS OF THE PARTNERSHIP ON THE INCLUSION OF REFUGEES AND MIGRANTS OF THE URBAN AGENDA

FOR IMPROVING CITIES' USE OF AND ACCESS TO EU FUNDS FOR INTEGRATION OF MIGRANTS AND REFUGEES IN THE NEW PROGRAMMING PERIOD

a) Main bottlenecks

When identifying the barriers European LRG's encounter when they wish to access EU funding for the integration of migrants and refugees, different and often interrelated aspects are mentioned:

1. The root of most problems is that while LRG's face the increasing need to support integration, decisions on allocation of relevant EU funds are made by national authorities. For both direct management and shared management funds, little or no involvement of municipalities in the programming phases and/or in decision-making is registered, especially in the AMIF-situation.
2. In some Member States, LRG's are not recognised as key partners by AMIF responsible authorities (see Article 4 of the AMIF Regulation 516/2014⁷).
3. Integration of migrants and refugees can be better prioritised by programmes supported by ESF and ERDF.⁸ Whereas the ESF regulation encourages MS to invest in Migrants, asylum seekers and refugees, who are explicitly referred to as target groups by the ESF regulation. In general, the partnership principle is weaker for AMIF than for ESF and ERDF. LRG's report limited multi-level governance efforts with respect to this fund.
4. Given that LRG's have no direct access to funding, LRG's enter a complex "playing field" when they want to make use of relevant EU-funds. Different levels of public authorities (EU, national, regional and local) are involved in the allocations of EU-funding for integration of migrants and refugees. The political priorities at local, regional or national level might not be aligned, while politisation and arbitrary allocation (lack of transparency) can also be identified. The lack of a structured multilevel governance framework tends to increase the barriers to efficient expenditure of the relevant EU funds for the benefit of local authorities.
5. The integration budget lines through AMIF, ESF, EASI and ERDF can be overlapping (in terms of priorities, target groups, policy objectives, etc.). LRG's may struggle to navigate EU funding processes without guidance on which funds to apply for and how to best leverage resources to do so. In addition, there seems to be limited coordination between different DGs at EU Level and ministries at national level. There are many differences in timelines to issue calls, in priorities, eligibility, reporting, financial accountability rules and deadlines across the different EU funds used.

b) Related issues

Related to these barriers, and notwithstanding the urgency, the perception is that the administrations in some Member States (and some regions) that are responsible for the management of the funds (especially AMIF) seem to have a lack of capacity to manage the fund quickly and efficiently.

⁷ " For the purposes of the Fund, the partnership referred to in Article 12 of Regulation (EU) No 514/2014 shall include relevant international organisations, non-governmental organisations and social partners."

⁸ The ESIF programmes were planned in 2012-14 and adopted mainly in 2014, before the arrival of migrants and refugees increased. Amending adopted programmes is always difficult, as it re-opens deals made by a large number of stakeholders and it requires time. However, amending adopted programmes is possible, especially when based on the needs assessment, (see e.g. the ERDF programme of Brussels region).

As has been established by a High-Level Group on Simplification (commissioned by DG Regio) there seem to be overly complex and long bureaucratic procedures to access and to manage the funds. Flexibility and simplification have been claimed being necessary: *“Although the achievements of the EU Cohesion Policy are undeniably positive, the current volume of rules does not always make life easy for local authorities managing EU funds or businesses looking to apply for EU funding”*.

Simplification is therefore key and the European Commission should look into how to further simplify access to EU funds in the budget framework post 2020⁹ (Cfr. High Level Group on simplification). The so called “gold-plaiting”, i.e. topping up by additional national requirements¹⁰ and excessive red tape and extensive formal controls with no account of proportionality, is labelled as responsible for the difficulties found during the implementation phase. By definition the AMIF interventions focus only on third-country nationals, whereas the integration-challenges in European LRG’s involve a much wider population of citizens who have a migrant-background (for example: first or second-generation migrant). Programmes to foster inclusion and social cohesion that are developed and implemented at local level, in principle also include the receiving community (integration being a ‘two-way process’) and therefore basically include all citizens.

It would be favoured, in terms of project- and programme-management, should this broader approach (and definition of the target group) to the integration-challenges be adopted as well. For instance, LRG’s have encountered difficulties in working with AMIF-funds in projects to help children in schools. The children were a mix of third-country nationals and migrants from EU Member States (thus formally not ‘third-country nationals’). This creates administrative burdens, as it is not efficient to organise separate projects or programmes for children from third-countries only.

The initiative by the European Commission to launch a call for Urban Innovative Actions (UIA) is quite recent. There are different aspects for these calls that are in the interest of European LRG’s, such as the fact that they work in a direct contract between the city-administration and the European Commission. But because these calls are highly focused on innovation, LRG’s report that in the social domain (inclusion/integration), projects that have proven to be effective are not deemed innovative enough to be granted UIA funding. The UIA initiative is then insufficient to tackle the challenges we face.

In conclusion, LRG’s find it difficult to attract financing from private sector institutions, in response to the need of major investments in social infrastructure. Much of the investment needs are not revenue generating even though they may bring strong social and economic benefits. This is why EU funds are so important and they need to be reinforced, together with blending and microfinancing.

c) Main Recommendations

1. The following changes are proposed to the segment of ERDF and AMIF funding under shared management:

A. Earmarking of funds for integration of Migrants & Refugees

- **The earmarking of AMIF funds** dedicated to integration should be increased from 20% to 30%. With a view to ensure that such resources would be accessed at the local level, a principle of conditionality should be applied to Member States and local authorities to access these earmarked funds;

⁹ This is the main message that the High-Level Group of Simplification seeks to feed into the discussion on the future of the EU finances which the Commission launched on 28 June 2017 with its dedicated reflection paper, the final paper in the series of five reflection documents released following the publication on 1 March of the Commission’s White Paper on the Future of Europe.

- **Earmarking of ERDF** to sustainable urban development shall be increased from 5 percent¹¹ to 10/15 percent, while ensuring a specific focus on deprived communities.

B. Implementation of the instrument of a Block Grant, with an integrated, flexible and multi-fund scheme

The Block Grant is particular oriented to provide the EU with an effective and specific funding instrument able to address the specific challenges at urban level through comprehensive strategies. In the case of migration and integration from the perspective of LRG's, it fulfils the need for a clear, ambitious and targeted funding which contributes to the inclusion of migrants and refugees in the EU. Like in the Urban Poverty Partnership of the Urban Agenda of the EU, the proposed Block Grant would have the following characteristics:

- **Multi-fund:** combining or pooling resources from different EU funds (typically the AMIF, ESF and the ERDF) to achieve a leverage effect in the integration of migrants and refugees.
- **Flexible:** through local integration Plans, Block Grants will be flexible enough to adjust to local needs and changing challenges, to combine sectoral policies and to involve all the local stakeholders. For example, enabling re-granting would improve the involvement of the private sector, NGOs, and the development of local initiatives.
- The Block Grant will be managed by urban authorities (where applicable in the governance structure of the Member States) with flexibility.
- **Integrated:** The Block Grant could focus on deprived areas: a specific focus on deprived neighbourhoods can be ensured to make it possible to merge with the block grant action which is proposed by the Urban Poverty Partnership. Especially where in the Urban Poverty Partnership reference is made to the inclusion of vulnerable groups. The flexibility will allow local authorities addressing these challenges on the basis of their specific local reality and necessities.

2. Proposed recommendations to facilitate more direct access to European funds:

- A. Direct funding under AMIF: meaning that LRG's could directly apply to the Commission under the AMIF **for LRG's which are most in need** and struggling with the inclusion of migrants and refugees. To better assist those LRG's, additional funding could be made accessible to the applicant local government for capacity building. The following conditions could be taken in to account:
 - The city should be able to provide objective evidence of facing substantial challenges in one or several policy priorities as referred in the EU Action Plan on the integration of third country nationals¹²;
 - The local government should have developed a dedicated action plan (analysis of the context, objectives to be reached, comprehensive integration strategy to meet expected results, financial plan, etc.);
 - In the case that LRG's may not have the capacity, technical assistance and capacity building measures they should be made available by Member States and/or the EU.

¹¹ Article 8 of Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006.

¹² Key policy priorities are listed in the 'Communication COM (2016) 377 final': Pre-departure/pre-arrival measures, education, labour market integration and access to vocational training, access to basic services and active participation and social inclusion.

- A multilevel-agreement (EU, MS and associations of local and regional government) should in principle be envisaged to ensure transparency and need-assessment.

- B. **Set up of a pilot group of LRG's** in the new programming period benefitting from direct access to the AMIF Funds as related to integration. To demonstrate the potential impacts of direct funding to LRG's, a learning cycle would be developed and implemented. Lessons learned would help informing a dedicated strategic learning framework that would be monitored by national, EU and local level experts.
- C. **The Establishment of Financial Blending Facilities** for LRG's can help to address the identified financing gaps and establish synergies. This Inclusion Blending Facility should enable to combine resources from AMIF and possibly also other EU-funds (like ESIF) with EIB loans or other EIB Group instruments (especially in relation to microfinance and social impact), which would make financing directly available to LRG's and/or financial intermediaries to implement investments and actions targeted to migrant and refugee inclusion alongside financing for other investments in the city budget. The implementation is on a voluntary basis and does not replace other instruments.
- D. The **Inclusion Blending Facility** would potentially finance a wide typology of projects, including financial and non-financial types of support, such as housing provision, healthcare infrastructure, initiatives to stimulate job creation and entrepreneurship and institutional capacity building, all as part of an integrated investment programme.

It is recommended that the Inclusion Blending Facility offers a suitable variety of financial products, including equity, loans and guarantees at favourable financial conditions and adequate tenors, building on the experience from other financial instruments and ensuring added value. The Inclusion Blending Facility is a separate action of the Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees and will be published in March/April 2018.

- E. Within the remit of its competences, the European Union should be able to act swiftly and efficiently to provide effective support to **emergency needs of European LRG's**. Concretely, LRG's could be added to the list of bodies that are eligible for emergency financial assistance under AMIF. Meaning LRG's should be able to have direct access to the AMIF concerning emergency financial assistance.
- F. **Regarding the instrument of Urban Innovative Actions**, it is recommended to widen the scope. In order to better address longer-term societal challenges that LRG's are facing, a different approach could be envisaged, which is the use of an instrument that allows strategic, long term interventions.

This instrument would increase the possibilities for European LRG's to duplicate successful programmes and projects on inclusion.

Contact

Carlos Mascarell Vilar

Chargé de mission : Gouvernance et citoyenneté

Square de Meeûs 1, B-1000

Tel. + 32 02 500 05 44

Carlos.mascarellvilar@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 60 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 130 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.org