

Document de travail¹

Table ronde 1 : Migration et développement par le biais de stratégies nationales : améliorer l'efficacité des politiques nationales

Séance de table ronde 1.1

Outils et garanties de la cohérence politique : trouver le bon dosage des politiques afin d'équilibrer les différents intérêts et objectifs

Introduction

Présentation de la problématique

Comment pouvons-nous créer un équilibre entre les intérêts et les objectifs des acteurs par le biais d'une meilleure cohérence politique afin de parvenir à une migration ordonnée, sans danger, régulière et responsable qui offre de meilleurs résultats en termes de développement ?

1. La cohérence politique est essentielle pour atteindre la cible 10.7 de l'ODD 10 : « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées ». Une bonne cohérence politique contribue à démultiplier les avantages de la migration, tout en atténuant ses conséquences négatives. La migration a une incidence sur tous les secteurs, de la santé à l'éducation et de l'hébergement à la sécurité sociale, raison pour laquelle les politiques migratoires directes doivent être cohérentes avec les politiques sectorielles pertinentes pour répondre aux besoins et aux droits des migrants réguliers et des personnes déplacées, et pour réduire la migration irrégulière.
2. L'intégration réussie des immigrants dépend de la mesure dans laquelle les individus bénéficient d'un soutien pour migrer légalement, ont accès à des services et voient leurs droits protégés dans le pays de destination. Cela exige une gestion de la migration systématique et exhaustive, dans **tous les secteurs concernés**. Garantir que les objectifs et les intérêts de tous les acteurs soient pris en considération améliorera les effets positifs de la migration sur le développement économique et culturel des pays d'origine, de transit et de destination, et atténuera les effets négatifs, tels que le trafic et la traite des migrants.
3. Nous nous concentrons sur les politiques nationales, notamment la gestion de la migration au niveau national et sous-national. Cependant, la cohérence verticale est également importante pour rendre compte de l'incidence politique bilatérale, régionale et internationale. Les

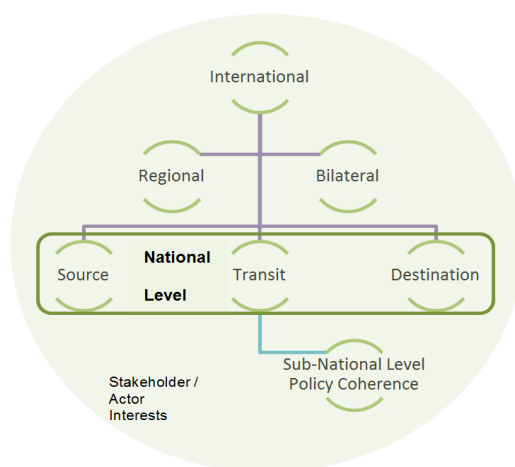
¹ Ce document a été rédigé par les co-présidents de la TR 1.1 que sont la République de Moldova, le Sri Lanka et le Royaume-Uni, et tous les remerciements vont aux membres de l'équipe gouvernementale de la TR 1.1 pour leurs contributions. En dépit de tous les efforts déployés pour s'assurer que les informations fournies sont exactes, les auteurs n'assument aucune responsabilité ni ne garantissent la validité, l'exactitude et l'exhaustivité des informations figurant dans ce document, qui vise uniquement à éclairer et stimuler les débats de la session de Table ronde 1.1 pendant la réunion au sommet du FMMD en juin 2017. Ce document n'est pas exhaustif dans son traitement du thème de la session 1.1 et ne reflète pas nécessairement les points de vue des auteurs, des organisateurs du FMMD, des gouvernements ou des organisations internationales impliqués dans le processus du FMMD.

agences de développement dans le pays du Nord peuvent jouer un rôle en matière de soutien de la cohérence politique nationale dans les pays en développement grâce à une meilleure intégration des questions de migration dans les investissements sectoriels.

Contexte

- Pour « créer un équilibre entre les différents intérêts et objectifs des acteurs/parties prenantes favorisant la cohérence politique », le « Modèle d'influence et d'incidence de la cohérence politique au niveau national », Schéma 1.1., décrit les facteurs incitatifs et dissuasifs au niveau national. Le programme de développement à l'horizon 2030 et le Pacte mondial sur les migrations recourent ce modèle au niveau international.

Schéma 1.1 : Modèle de cohérence politique au niveau national



- En s'appuyant sur les précédents matériaux et recommandations du FMMD (résumés dans l'annexe A²), les résultats de cette table ronde contribueront à l'ensemble des propositions du FMMD qui viendront étayer les négociations relatives au Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies.

Questions essentielles : aspects les plus importants du débat politique

- Si la table ronde 1.1 du FMMD de 2014 explique qu'il n'existe pas une seule et unique définition de la cohérence politique pour la migration et le développement, le groupe de travail thématique sur la cohérence politique et institutionnelle du KNOMAD la définit de la manière suivante :
« Les politiques liées à la migration et au développement, dans divers domaines politiques, sont cohérentes dans la mesure où elles :
 - *recherchent des synergies pour faire progresser des objectifs partagés et cherchent activement à minimiser ou à éliminer les effets secondaires négatifs des politiques ;*
 - *empêchent les politiques de se nuire l'une l'autre ou de nuire à la réalisation d'objectifs de développement convenus ».*
- L'« objectif » de la table ronde 1.1 est de traiter, conformément au thème (a) (iii) « Coopération et gouvernance internationales de la migration dans tous ses aspects, y compris

²Selon le document de travail 15 du KNOMAD : Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence (Renforcer le lien migration - développement à travers l'amélioration de la cohérence politique et institutionnelle)

aux frontières, en transit, l'entrée, le retour, la réadmission, l'intégration et la réintégration » du projet final de résolution sur les modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les possibilités de **combiner différents outils** (comme les instruments, cadres, politiques, recherches, faits et données) **dans une approche comprenant plusieurs acteurs/parties prenantes** pour concevoir les conditions d'un cadre juridique approprié de la migration à l'échelon national et international.

8. Les résultats de la table ronde 1.1 contribueront :
 - i. au processus de consultation sur le Pacte mondial sur les migrations ;
 - ii. à la cohérence verticale entre les ODD ; au programme de développement durable à l'horizon 2030, à la Déclaration de New York et au Programme d'action d'Addis-Abeba : financement du développement³, et au niveau national ;
 - iii. au partage des connaissances concernant les politiques migratoires cohérentes et incohérentes en fonction des incidences et influences verticales, créant un équilibre entre les objectifs des acteurs au niveau national.
9. Un ensemble de stratégies, de politiques, de faits, de données et de recherches existants ont été cartographiés sur une grille (Tableau 1.2 de l'annexe B). Bien que ne constituant pas une liste exhaustive, cette grille souligne les difficultés qu'il y a à évaluer, planifier et sélectionner les bonnes politiques et stratégies qui fonctionneront pour un pays donné au niveau national ou sous-national. Elle permet également de déterminer les points nécessitant d'être davantage travaillés ou examinés plus en détails.
10. L'une des difficultés est de regrouper de manière appropriée les domaines politiques pertinents pour former une approche holistique. Les acteurs et les parties prenantes ont accès à un large éventail d'outils pour façonner la gouvernance de la migration. Cependant, on ne sait toujours pas très bien comment le système des institutions, des cadres juridiques, des mécanismes et des pratiques visant à réglementer la migration (notamment à éviter la migration irrégulière) et à protéger les migrants à différents niveaux de gouvernance peut être harmonisé. Renforcer la base conceptuelle de la cohérence politique et dresser le bilan des outils politiques, des instruments et des arrangements institutionnels au sein des différents pays et entre ceux-ci favoriserait cette entreprise.
11. La présente table ronde n'ira pas jusqu'à débattre des évaluations indépendantes existantes des outils / cadres / politiques actuels, etc. ; cependant, une future analyse de ceux-ci est recommandée.

Niveau sous-national

12. Au **niveau sous-national**, les autorités locales, régionales et des états fédérés devraient mettre en œuvre ou respecter la législation nationale ; cependant, lorsqu'il existe un manque de cohérence politique verticale et de coordination entre les niveaux national et local, les politiques au niveau national peuvent souvent se montrer incohérentes par rapport aux besoins et réalités du niveau local ou peuvent ne pas y répondre de manière appropriée. En fonction du niveau de décentralisation et du contexte politique de l'État, certaines autorités locales et régionales ont les compétences et les ressources pour gérer leurs contextes migratoires de manière indépendante, et les faits démontrent que lorsque tel est le cas, nombre d'entre elles peuvent se montrer extrêmement innovatrices et productives dans l'exploitation du potentiel de la migration pour le développement.
13. Cela est tout particulièrement vrai lorsque des efforts sont déployés pour intégrer la migration de manière systématique et répondre à la migration par des approches multipartites qui garantissent l'inclusion de tous les acteurs pertinents, notamment des migrants eux-mêmes et de leurs associations. Les autorités locales et régionales peuvent également améliorer leur

³[Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development](#) (Programme d'action d'Addis Abeba adopté par la troisième conférence internationale sur le financement du développement) (Nations Unies)

réponse aux canaux migratoires entre les territoires en instaurant des partenariats par le biais de dynamiques de coopération décentralisées, qui permettent aux autorités locales d'assurer la cohérence politique entre les territoires et de mieux gérer la migration dans l'ensemble du cycle migratoire.

Politiques

14. La plupart des données empiriques sur l'incidence de la migration, en particulier dans les pays d'accueil, se concentrent uniquement sur le niveau national, bien que ce soit essentiellement au niveau local que l'on constate une véritable interaction des migrants avec la société locale.
15. Les politiques migratoires sont également conçues à l'échelon national, et c'est également à ce niveau que l'on trouve des données afférentes disponibles. Cela est particulièrement important lorsque l'on observe qu'il manque souvent aux autorités locales et régionales les compétences, le savoir-faire et les ressources humaines et financières pour répondre à la migration alors qu'elles sont à l'avant-garde pour le faire. La cohérence politique dans la gestion de la migration est essentielle au niveau local et peut conduire à améliorer l'incidence sur le développement. Le rôle principal des autorités locales et régionales doit donc être reconnu et appuyé. De plus, le niveau local est celui qui est également directement impliqué dans la gestion des personnes déplacées internes, ces personnes qui se déplacent d'un endroit à un autre de manière volontaire ou forcée en raison d'événements majeurs, mais sans franchir la frontière nationale.
16. Si une réponse nationale est essentielle, elle doit être alignée sur les réalités locales, étant donné que les inégalités persistantes, l'un des facteurs recensés de la migration, existent non seulement entre les différents pays, mais également au sein d'un même pays, nécessitant une approche intégrale et ascendante partant du niveau local. Lorsque cet alignement et cette coordination ont lieu, cela permet une cohérence et une coordination multi-niveaux grâce auxquelles les autorités locales peuvent apporter leur compétence et leurs connaissances à l'élaboration des politiques nationales pour que celles-ci soient plus réactives et pertinentes et peuvent, à leur tour, être mises en œuvre avec succès au niveau local. Il conviendrait cependant d'établir une distinction entre la migration régulière et irrégulière ; une approche coordonnée est nécessaire pour faciliter une migration ordonnée, sûre et régulière, à la fois au niveau national et international, qui protège les droits humains des migrants. Les politiques destinées à lutter contre la migration irrégulière, si elles protègent les droits humains, peuvent toutefois avoir des objectifs très différents et doivent, par conséquent, être conformes aux politiques et stratégies des différents ministères.
17. Dans les **recherches et les données existantes**, on trouve des exemples d'efforts déployés localement pour intégrer la migration dans la planification du développement par le biais d'une cohérence politique, notamment les exemples de bonnes pratiques en la matière. Des recommandations politiques clés pour les acteurs locaux et nationaux sont également mises en avant.

Ces exemples comprennent :

-Le **Livre blanc sur l'Intégration de la migration dans la planification du développement local et au-delà**⁴ – publié par l'Initiative Conjointe pour la Migration et le Développement (ICMD) des Nations Unies dirigée par le PNUD, de concert avec l'OIM ;

-**Ma Boîte à Outils de l'ICMD**⁵- développée par l'ICMD par le biais de ses partenaires, le CIF de l'OIT et OIM. Elle comprend un ensemble d'outils de formation destinés aux acteurs locaux et nationaux impliqués dans la migration et le développement ;

-**Le LGU Guide to mainstreaming International Migration and Development in Local Development Planning and Governance (Guide des unités des administrations locales pour intégrer la migration internationale et le développement dans la planification et la gouvernance du développement local)**⁶ et « **Mainstreaming Migration and Development**

⁴ <https://publications.iom.int/books/white-paper-mainstreaming-migration-local-development-planning-and-beyond>

⁵ <http://www.migration4development.org/fr/resources/toolbox/training>

⁶ http://www.migration4development.org/sites/default/files/the_lgus_guide_in_mainstreaming_final_sept3.pdf

in Local Governance: Roadmap for Local Governments and Experience of Calabarzon (Intégration de la migration et du développement dans la gouvernance locale : une feuille de route pour les administrations locales et l'expérience de Calabarzon) »⁷- publiés par les partenaires du projet de l'ICMD aux Philippines.

Niveau national

18. Au **niveau national**, (y compris fédéral) les approches interministérielles jouent un rôle important dans le renforcement des réponses politiques cohérentes. Elles permettraient de réduire le risque d'insécurité nationales et sociales, les perceptions négatives de la migration, les pertes de potentiel économique et social, les itinéraires migratoires dangereux, et de freiner l'augmentation de la traite des personnes vulnérables et les autres formes d'exploitation. Une approche multi-acteurs/multi-parties prenantes est nécessaire pour regrouper les différents niveaux de domaines politiques pertinents pour la migration et le développement au sein d'un gouvernement. Cette approche repose sur une compréhension commune des difficultés, ainsi que sur des plans à court, moyen et long terme avec des objectifs clairs, des jalons, des indicateurs, etc., et des solutions politiques qui comprennent des mécanismes formels et informels de coordination, c'est-à-dire une cohérence horizontale.
19. Il existe trois principaux canaux que les pays utilisent pour promouvoir et instaurer une cohérence politique dans la gouvernance de la migration : 1) des mécanismes de planification élargie ; 2) des comités interministériels spécialisés ; et 3) les activités d'une agence principale travaillant indépendamment ou en collaboration avec d'autres organismes pertinents.
20. Ce qui a été observé dans plusieurs pays, c'est que le ministère ayant la plus grande compétence technique dans le domaine peut ne pas être en capacité d'établir une coordination avec les autres ministères, ou peut ne pas avoir le **pouvoir décisionnel**. Le nombre de ministères sectoriels impliqués peut compliquer et engendrer des difficultés au niveau de la priorisation et de l'équilibrage des intérêts. Les organes parlementaires en dehors de la fonction publique peuvent également concevoir une politique. Une bureaucratie complexe, un cloisonnement et le manque de coordination entre les bureaux gouvernementaux ajoutent aux difficultés.
21. Les Philippines constituent un exemple d'approche entièrement interministérielle (horizontale) de la migration, un modèle que les pays qui dépendent autant ou davantage de la migration de main-d'œuvre pourraient étudier. Leurs politiques en matière de travail, par exemple les normes de qualification des infirmiers, fonctionnent également à un niveau multilatéral, où les qualifications d'infirmier des Philippines sont reconnues au niveau international.

⁷ <http://www.migration4development.org/en/resources/library/mainstreaming-migration-and-development-local-governance-roadmap-local-governments>

Tableau 1.2 : Cohérence politique horizontale aux Philippines

Ce tableau présente un exemple de cohérence politique verticale et horizontale, obtenue aux Philippines, entre les niveaux local, régional et national. Le travail de la municipalité de la ville de Naga, dans la région de Bicol, est un exemple d'efforts de bonne coordination déployés entre tous les niveaux de gouvernance afin d'améliorer la gestion de la migration pour le développement. Avec le soutien de l'ICMD dans le cadre du projet intitulé « Intégrer la migration et le développement dans la gouvernance des autorités locales dans la région de Bicol », la région de Bicol est parvenue à intégrer avec succès la migration dans sa planification du développement et à promouvoir ce succès au niveau local, au sein de ses municipalités, avec le soutien et l'approbation des autorités nationales.

Pour y parvenir, un mécanisme de coordination bien géré entre les niveaux national, régional et local a été institué. Au niveau local, des centres et conseils locaux sur la migration et le développement ont été établis dotés d'un budget correspondant et du personnel nécessaire pour diriger les principales activités dans chaque municipalité. Des groupes de travail techniques ont également été établis au niveau local pour apporter les compétences et le soutien de divers acteurs/parties prenantes clés aux fins de superviser l'intégration de la migration dans leur planification du développement local.

La ville de Naga joue le rôle de coordinatrice et de soutien au niveau régional (Bicol) par le biais d'un Conseil de la migration et du développement venant renforcer les capacités et apporter un soutien technique au niveau local. Au niveau national, la ville de Naga a établi des partenariats avec l'État par le biais de la Commission pour les Philippines à l'étranger et favorise la coordination, le dialogue et l'échange réciproque de connaissances et le soutien mutuel entre les niveaux locaux et nationaux. Toutes ces initiatives ont permis l'émergence d'un processus de gestion de la migration au niveau local, tout en restant conforme et soutenu au niveau national, et ont permis d'améliorer l'efficacité du processus et d'élargir sa portée afin de soutenir les migrants et les familles de migrants, ainsi que les communautés dans leur ensemble.

Tableau 1.3 La République de Moldova : une approche gouvernementale cohérente

La République de Moldova promeut également une approche gouvernementale cohérente, bien qu'il n'y ait pas de structure de coordination centrale pour la mise en œuvre des politiques et la gestion des activités. Le principal cadre juridique est fondé sur des documents coordonnés entre les institutions et approuvés au niveau gouvernemental par la Chancellerie d'État, conformément au Manuel pour l'intégration de la migration dans la planification du développement. Ainsi, la gestion du processus revient aux institutions les plus liées à un aspect particulier de la migration et aux activités ou à la mise en œuvre de la politique dans ce sens.

L'institution en question se charge du processus de coordination dans son domaine (elle peut, par exemple, créer des groupes de travail ou promouvoir des programmes d'action ou d'autres activités). Toutes les institutions sectorielles compétentes sont impliquées dans le processus décisionnel et consultées sur des points spécifiques, sous la seule coordination de l'institution dont les compétences sont les plus proches de celles requises pour la politique en question.

Le Bureau pour la migration et le droit d'asile couvre les questions de migration illégale, d'asile, etc., et est également chargé de la rédaction des plans d'urgence en cas de grande vague d'immigration sur le territoire national.

Le Bureau pour les relations avec la diaspora se concentre respectivement sur les questions de diaspora et sa contribution au développement du pays. Il coordonne actuellement le processus de rédaction du programme national de réintégration des migrants de retour pour 2017-2019. Pour une meilleure coordination et une coordination plus cohérente par le biais de dispositions gouvernementales, un groupe inter-institutionnel de coordinateurs responsables de la diaspora a été créé, la coordination générale du processus décisionnel relevant des ministres adjoints.

La cohérence de la gestion de la migration au niveau national est donc assurée par la responsabilité institutionnelle qui est également adaptée aux tendances migratoires et aux politiques relatives à ce domaine spécifique de la migration.

Politique

22. Traditionnellement, la cohérence de la politique migratoire nationale est axée sur l'harmonisation des politiques nationales et locales (cohérence verticale). Cependant, il existe deux autres types de cohérence politique horizontale qui devraient être étudiés au niveau national : 1) la cohérence de la politique migratoire au sein de son propre domaine ; et 2) les connexions de la politique migratoire et ses liens réciproques avec d'autres domaines politiques. La politique en matière de migration de main-d'œuvre du Sri Lanka, par exemple, exerce une influence sur les politiques d'emploi, compétences, etc. ; et les politiques migratoires elles-mêmes influencent un plus large ensemble de politiques sociales et

économiques, d'objectifs et de résultats, comme le commerce et l'investissement, la croissance économique, les droits humains, l'éducation, la propriété foncière, la protection sociale, etc.

L'efficacité de la cohérence politique et institutionnelle au niveau national dépend, en grande partie, de son respect des normes internationales et de sa conformité aux cadres bilatéraux et régionaux.

23. Les preuves attestant ce fait ont été reconnues dans les outils politiques élaborés par les organisations internationales tels que :
- **le Cadre de gouvernance des migrations de l'OIM⁸** publié en 2016 ;
 - **le Dashboard of Indicators for measuring policy and institutional coherence for migration and development (PICMD) (Tableau de bord d'indicateurs pour mesurer la cohérence politique et institutionnelle pour les migrations et le développement)**, rédigé par le Groupe de travail thématique sur la cohérence politique et institutionnelle, présidé par l'OCDE et qui fonctionne dans le cadre du Partenariat mondial pour les connaissances sur les migrations et le développement (KNOMAD), qui est coordonné par la Banque mondiale ;
 - le projet **Interactions entre les politiques publiques, les migrations et le développement⁹**, mené par l'Union européenne et l'OCDE ;
 - le **Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main d'œuvre¹⁰** qui a été très important pour l'information relative à la politique nationale sur les migrations de main d'œuvre au Sri Lanka, au Cambodge, au Myanmar, au Nigeria, etc. ;
 - la **Note d'orientation sur l'intégration des migrations et des déplacements de populations dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement¹¹** (PCAD) du GMG en collaboration avec le Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies, qui expose les principales options de planification et les suggestions pertinentes sur la cohérence politique concernant les interactions entre la mobilité humaine et le développement économique, le développement social, le développement agricole et rural, le changement climatique et l'environnement, la bonne gouvernance et l'État de droit, ainsi que la paix et la sécurité.

Incidences et influence des niveaux extérieurs

24. **Les cadres bilatéraux** tendent souvent à être utilisés pour la migration de main-d'œuvre temporaire de travailleurs peu et semi-qualifiés. Si les protocoles d'entente ou les accords bilatéraux visent à assurer une cohérence au niveau des buts et des objectifs, il demeure souvent des lacunes dans la cohérence entre les politiques, les systèmes et les données, ce qui les rend inefficaces. La cohérence entre les pays d'origine et de destination est encore plus importante entre les pays voisins présentant de grandes différences de revenus et une forte proximité géographique (par exemple, Malaisie-Indonésie ou Myanmar-Thaïlande). Il est tout à fait possible de mettre en place davantage de dispositifs de collaboration bilatérale dans les domaines de la protection sociale, du recrutement juste et éthique, de la reconnaissance des compétences et du partage des informations relatives au marché du travail. Le système des permis de travail de Corée est un exemple de dispositif dans lequel il existe un investissement dans la relation bilatérale, renforcé par un dialogue régulier fondé sur des données factuelles.

⁸ <https://emergencymanual.iom.int/entry/26102/migration-governance-framework-migof>

⁹ <http://www.oecd.org/fr/dev/migration-d%C3%A9veloppement/ippmd-fr.htm>

¹⁰ http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178675/lang--fr/index.htm

¹¹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/summary-note--integrating-migration-and-displacement-into-united.html>

25. **Les processus consultatifs régionaux (PCR)**, dans le même temps, offrent des mécanismes pour promouvoir la cohérence politique au niveau à la fois régional et international.
26. Un exemple en la matière est l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité de l'Union européenne,¹² qui est un cadre politique adopté par tous les États membres de l'Union européenne. L'Union européenne s'efforce de créer des partenariats avec les pays d'origine et de transit afin de mieux organiser la migration légale et de freiner la migration irrégulière, d'améliorer le lien entre migration et développement, de renforcer l'État de droit et de promouvoir le respect des droits et libertés fondamentales dans ces pays. Les partenariats pour la mobilité¹³ avec des pays situés dans le voisinage oriental et méridional immédiat de l'Union européenne sont exemplaires en la matière.

Tableau 1.4 : Le partenariat migratoire suisse

La Maastricht Graduate School of Governance a mené une étude indépendante sur les partenariats migratoires suisses en 2015. Les partenariats sont des instruments de coopération migratoire bilatéraux institués entre la Suisse et ses pays partenaires.

Le rapport indique : « [l'instrument a] évolué dans le contexte d'une mutation plus vaste en vue de promouvoir la coopération interministérielle grâce à une 'approche de l'ensemble du gouvernement de la migration' en Suisse. Les partenariats migratoires sont un ensemble souple et ajustable au niveau individuel d'initiatives mises en place pour traiter mutuellement les besoins et les intérêts de la Suisse et des pays partenaires respectifs sur le long terme, mais sans calendrier pré-défini. À ce jour, des partenariats ont été signés avec la Bosnie et l'Herzégovie, le Kosovo, la Serbie, le Nigéria et la Tunisie.

La principale valeur ajoutée des partenariats migratoires en comparaison des approches passées de la coopération bilatérale peut être résumée en cinq points principaux : 1) ils englobent un large éventail de questions dans un seul cadre ; 2) ils institutionnalisent et légitiment une coopération à long terme ; 3) ils sont réciproques ; 4) ils sont souples et créent une passerelle de capital social qui peut être activée lorsque les problèmes surviennent ; et 5) ils sont axés sur des solutions durables et holistiques aux problèmes.

L'amélioration de la coopération interministérielle, encouragée par le biais d'un dialogue régulier, constitue l'une des principales réalisations des partenariats migratoires à ce jour, ce qui contribue à asseoir une cohérence politique. Ainsi, les dialogues réguliers sur la migration impliquant tous les acteurs pertinents travaillant sur les migrations sont considérés par les évaluateurs comme constituant l'une des plus importantes contributions des partenariats en termes de réalisation des objectifs. De plus, travailler ensemble pour aborder des questions sensibles telles que la migration établit la confiance et peut créer des opportunités de coopération sur d'autres questions exigeant une coopération bilatérale. »

27. Le Processus de Colombo¹⁴ constitue un autre cas de progrès régionaux vers une cohérence politique. Le Processus de Colombo traite un certain nombre de domaines thématiques qui servent d'importante plate-forme pour les États membres du Processus de Colombo et leur permettent de partager leurs expériences et bonnes pratiques, et d'encourager la cohérence politique.
28. Le Dialogue d'Abu Dhabi¹⁵ est également un exemple de processus consultatif régional qui prend des mesures positives en matière de cohérence politique entre les pays d'origine et de destination. Le Dialogue d'Abu Dhabi est axé sur l'amélioration de la coordination régionale dans trois domaines thématiques distincts : le recrutement, les compétences et les certifications, et la technologie, dans le but collectif d'améliorer la situation des travailleurs migrants dans le couloir Asie-CCG. Des partenariats entre les pays d'origine et de destination ont en particulier été élaborés pour gérer des projets pilotes, les analyses et les recommandations découlant des projets pilotes étant partagés entre les États membres. Ces partenariats ont eu pour effet de favoriser la coopération et d'améliorer les cadres politiques dans ce couloir.

¹² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en

¹³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en

¹⁴ <https://www.colomboprocess.org/>

¹⁵ <http://abudhabidialogue.org.ae/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

29. En outre, le Processus de Budapest est un bon exemple de coopération entre les pays de deux régions, l'Europe et l'Asie. Un processus couronné de succès, qui réunit plus de 50 pays et plus de dix organisations internationales. Il vise à favoriser le dialogue et à partager les meilleures pratiques en matière de gestion des flux migratoires afin de parvenir à des effets concrets et axés sur des résultats.
30. Cependant, la coopération en matière de migration au niveau régional va au-delà des processus consultatifs régionaux. Elle intervient également dans le contexte des communautés économiques régionales où elle vise à faciliter la mobilité (de la main-d'œuvre) au niveau régional, par exemple (cette liste n'est pas exhaustive) : l'Union européenne, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest¹⁶ ; La Communauté du développement de l'Afrique australe¹⁷ et l'Association des États asiatiques.¹⁸
31. Au **niveau international**, les États ont un droit souverain d'élaborer leurs propres politiques d'immigration, conformément à leurs obligations internationales, notamment celles découlant du droit des réfugiés et des droits humains internationaux, et aux normes et cadres internationaux pertinents, tels que décrits dans le tableau 1.2 de l'annexe B.
32. La principale difficulté dans la création des conditions d'un cadre juridique adéquat tient au manquement à leurs obligations des États qui sont parties aux conventions et accords pertinents, c'est-à-dire la cohérence verticale. Nombre de conventions et recommandations internationales s'appliquent à tous les travailleurs, y compris aux travailleurs migrants.
33. La « Recommandation concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires) » et la « Recommandation sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle » reconnaissent toutes deux l'importance d'intégrer les politiques relatives à la migration de main-d'œuvre dans d'autres politiques, notamment celles encadrant l'emploi (dans les pays d'origine comme d'accueil), et les normes concernant les compétences et la protection sociale, qui mentionnent spécifiquement l'importance de la coordination en matière de sécurité sociale, dont la portabilité.
34. **Les exemples de recherches menées dans ce domaine sont les suivants :**
- le **bilan des accords bilatéraux et protocoles d'entente¹⁹ de l'OIT** ;
 - l'étude de l'OIM sur l'**Industrie du recrutement de la main d'œuvre entre les Émirats arabes unis, Kerala (Inde) et le Népal²⁰**, également disponible dans la base de données « Plate-forme pour les partenariats » du FMMD.

Principaux facteurs de la cohérence politique au niveau national

35. Si l'on réfléchit à la « problématique », l'un des facteurs déterminants de la cohérence politique est **l'équilibre entre les besoins des parties prenantes/acteurs à tous les niveaux**. Aux niveaux sous-national et national, les acteurs comprennent les migrants eux-mêmes, la diaspora, les experts de la politique du gouvernement local, tels que les services de l'immigration, les principaux services comme l'éducation, l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires, la santé, les services de main-d'œuvre, les compétences, le logement, le développement urbain, les services des dépenses... Compte tenu du large spectre de la coordination entre les acteurs nécessaire pour une cohérence politique, une image complexe commence à émerger. Impliquer les parties prenantes en vue d'adopter une approche ascendante et d'intégrer les politiques au niveau national engendrera une approche des migrations plus concertée et plus cohérente, sous la surveillance stratégique du niveau national.

¹⁶ [Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest](#)

¹⁷ [Communauté du développement d'Afrique Australe](#)

¹⁸ [Association des nations de l'Asie du Sud-Est](#)

¹⁹ http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_417022/lang--fr/index.htm

²⁰ <https://gfmd.org/pfp/ppd/5097>

36. Il existe un « Il y a un consensus croissant quant au fait qu'un manque de cohérence peut avoir de fortes répercussions négatives et des conséquences involontaires sur les flux et les schémas migratoires ainsi que sur le potentiel de développement offert par les migrations »²¹. Les politiques incohérentes peuvent aboutir à une insécurité nationale et sociale, des perceptions négatives de la migration, des pertes dans le potentiel économique et social, des itinéraires de migration irrégulière dangereux et une vulnérabilité accrue à la traite de personnes vulnérables et à d'autres formes d'exploitation. Inversement, une cohérence politique réussie peut faciliter les convictions économiques et culturelles de la migration et conduire à pallier les manques de main-d'œuvre, à accroître le nombre de migrants hautement qualifiés, à permettre un accès croissant des migrants aux services publics tels que des services d'éducation et de santé, et à réduire les frais d'envois de fonds. Le document de travail intitulé « [Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence](#) » (Renforcer le lien migration-développement à travers l'amélioration de la cohérence politique et institutionnelle) préparé par le KNOMAD²² décrit non seulement les effets positifs de la cohérence politique, mais débat également des effets négatifs de **l'incohérence politique**.
37. Compte tenu de la complexité impliquée pour parvenir à une cohérence politique au niveau sous-national et national, pour de nombreux pays, un objectif plus facilement réalisable consiste donc à réfléchir à **comment éviter l'incohérence politique**.

Principales controverses : les défis de la cohérence des politiques migratoires

38. Assurer la cohérence politique présente un certain nombre de difficultés. Elles comprennent, entre autres :
- Les différences entre les pays ayant des intérêts divergents, liées en particulier au fait qu'ils sont soit des pays qui envoient des migrants, soit des pays d'accueil.
 - Les autorités locales et régionales ne disposent souvent pas des compétences, du savoir-faire et des ressources humaines et financières pour répondre à la migration bien qu'elles soient à l'avant-garde pour le faire.
 - Le ministère ayant la plus grande compétence technique en la matière peut ne pas être en capacité d'établir une coordination avec d'autres ministères ou peut ne pas avoir le pouvoir décisionnel.
 - Le nombre de ministères sectoriels impliqués peut compliquer et engendrer des difficultés au niveau de la priorisation et de l'équilibrage des intérêts.
 - Une bureaucratie complexe, le cloisonnement et le manque de coordination entre les bureaux gouvernementaux ajoutent aux difficultés.
 - Toutes les parties impliquées dans la rédaction et la mise en œuvre d'accords ne sont pas nécessairement égales ou capables de négocier sans contreparties financières ou sans aide financière/restrictions financières.
 - De nombreux pays n'ont pas de ministère dédié à la migration et certains sont plus axés sur l'émigration que la migration.
 - D'autres ministères, en plus du ministère de la migration, élaborent et mettent en œuvre des politiques qui ont une incidence directe sur la migration.
 - S'agissant des enseignements à tirer, il peut être problématique pour les gouvernements, sur le plan politique, de partager des expériences de cohérence politique difficiles, par exemple la conditionnalité.

Conclusion

39. Une approche exhaustive de la gestion de la migration devrait tenir compte du fait que le juste dosage des politiques doit être parfaitement adapté à la situation spécifique du processus migratoire en termes de besoins des différentes catégories de migrants et des pays les accueillant (destination/origine et respectivement dispositifs d'intégration/de réintégration), et au cas par cas.

²¹ Document de réflexion du 28 février 2017, FMMD - Allemagne et Maroc 2017-2018

²²KNOMAD : Partenariat mondial pour les connaissances sur les migrations et le développement

40. La conformité aux normes internationales, en particulier la protection des droits des migrants et de leurs familles, devrait être à la base de l'élaboration des politiques nationales. Par ailleurs, pour parvenir à instaurer une réelle concordance entre les objectifs et les intérêts des parties prenantes concernées, y compris des migrants eux-mêmes, il est important de ne pas perdre de vue la cohérence avec d'autres politiques qui ne sont pas directement liées à la migration.

Idées d'action

41. Dans le cadre du débat sur la cohérence politique verticale et horizontale, renforcer les politiques et les pratiques régionales de mobilité de la main d'œuvre. Les communautés économiques régionales peuvent y contribuer.
42. **Éviter l'incohérence** au sein des pays, les politiques entrant souvent en conflit les unes avec les autres ou ayant souvent des objectifs opposés.
43. **Évaluer de manière indépendante et tirer les enseignements** des situations dans lesquelles la cohérence a été essayée et testée : est-ce qu'elle fonctionne et comment l'améliorer ?
- Des recherches universitaires, comme les partenaires « [Migrating out of Poverty](#) » (MOOP) d'Afrique Occidentale, Afrique australe et d'Asie du Sud-Est pourraient être exploitées.
 - Commander une synthèse des recherches universitaires indépendantes sur la cohérence politique verticale et horizontale à tous les niveaux.
44. **Disposer de données de meilleure qualité sur la migration** et le développement à tous les niveaux, afin de fournir une base factuelle pour une meilleure cohérence politique²³. L'OCDE, le NU DAES et l'OIM adoptent déjà des mesures pour accomplir des progrès dans ce domaine, par exemple avec le [UNSC side event \(manifestation parallèle de la Commission de statistique des Nations Unies\)](#) en mars 2017 et le « [International Forum on Migration Statistics](#) » (Forum international sur les statistiques migratoires) qui aura lieu en janvier 2018.
45. **Regrouper les cadres de cohérence politique**, c'est-à-dire la cohérence des cadres de cohérence politique.
46. **Partager de manière informelle les expériences difficiles** de cohérence politique (c'est-à-dire sans trace écrite dans les documents du FMMD) en marge des futures réunions du FMMD.
47. Chercher à comprendre le **coût de la cohérence politique au regard de ses avantages**. Le KNOMAD commence à étudier ce domaine.

Questions directrices pour le débat de la table ronde

- i. Comment les intérêts des acteurs/parties prenantes peuvent-ils être équilibrés ?
- ii. Quels exemples et expériences de gouvernance **cohérente et incohérente** de la migration au niveau national et sous-national (nonobstant les incidences et les influences de la cohérence verticale, c'est-à-dire, les mécanismes de coordination, les cadres, stratégies, outils et instruments) peuvent fournir des enseignements essentiels (pour les pays d'origine, de transit et de destination) ? Quelles nouvelles recherches, recherches en cours ou propositions politiques suivent actuellement leur chemin pour **développer de nouveaux instruments de migration ou pour évaluer ceux qui existent** ?
- iii. Quelles ressources sont disponibles pour la mise en œuvre de l'ensemble des accords internationaux et régionaux qui contribueront à la cohérence politique migratoire ?
- iv. Existe-t-il des façons de **promouvoir la cohérence politique** dans la gestion de la migration qui pourraient **simultanément répondre aux intérêts de toutes les parties prenantes et avoir une incidence positive sur le développement** ? Où cela a-t-il

²³ Souligné dans les documents de travail du FMMD 2011 (table ronde 2.2) et de 2014 (table ronde 1.1).

bien/moins bien fonctionné et quelles leçons en ont été tirées ? Le développement est-il considéré comme étant un résultat automatique de l'harmonie des intérêts et des objectifs dans les politiques migratoires cohérentes ?