

Créer des liens

Le renforcement
des capacités sur les
migrations vu par
l'initiative Migration
EU eXpertise
2009 – 2019

Implemented by

Funded by the
European Union



Créer des liens

Le renforcement
des capacités sur les
migrations vu par
l'initiative Migration
EU eXpertise
2009 – 2019

Éditeurs responsables

M. Oleg Chirita, Chef du Programme, Initiatives mondiales, ICMPD
 Mme Laura Zorrilla Fernández, Spécialiste MIEUX Gestion des savoirs et communications
 M. Luigi Fabbri, Chargé de projet MIEUX (2016 – 2019)

Auteurs

Équipe MIEUX

Révision

Mme Ann Morley, Responsable administrative principale

Publié à Bruxelles, Belgique, décembre 2020
 Copyright et licences : ©2020 ICMPD. Tous droits réservés.
 Licence sous conditions accordée à l'Union européenne
 Conception : Marc Rechdane

Remerciements

L'équipe MIEUX souhaite remercier les membres du Comité de pilotage du projet et toutes les institutions des pays partenaires ainsi que l'ensemble des experts, y compris les anciens collaborateurs, qui ont contribué au succès du Programme pendant plus de dix ans.



Le présent rapport a été rédigé dans le cadre de l'initiative Migration EU eXpertise (MIEUX), financée par l'Union européenne (UE) et mise en œuvre par l'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Les opinions qui y sont exprimées relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UE ou de l'ICMPD.

Avant-propos de l'ICMPD



Ralph Genetzke
*Directeur, Mission ICMPD
 à Bruxelles*

Depuis 2009, l'ICMPD met en œuvre les projets de MIEUX avec succès. En tant que programme mondial, pilote de renforcement des capacités sur les migrations, MIEUX, désormais baptisé MIEUX+, a beaucoup évolué depuis sa création jusqu'à devenir un formidable dispositif européen d'échange d'expertises entre pairs, reconnu dans le monde entier. En dix ans, MIEUX a fourni une expertise à plus de 120 pays à travers le monde, répondu à un total de 147 demandes et mobilisé 340 experts pour stimuler l'échange de connaissances sur des sujets allant de l'élaboration d'une politique nationale à la mise en place de protocoles opérationnels pour les prestataires en première ligne.

Organisation régionale ouverte sur le monde, l'ICMPD est un acteur clé des migrations depuis plus de 25 ans. L'ICMPD a pour mission de mieux cerner les migrations, de tisser des liens entre acteurs pertinents de tous niveaux et d'outiller les individus, institutions et organisations. Pour ce faire, l'ICMPD a adopté une approche à trois piliers : Recherche et politique, Dialogues migratoires et Renforcement des capacités.

À l'instar des migrations, MIEUX est un projet complexe, fidèle aux principes de la coopération internationale, au partenariat et à l'engagement mutuel. Le modèle de gouvernance migratoire a beaucoup évolué aux niveaux local, régional national et mondial au fil de la décennie et malgré ces changements, MIEUX a su conserver une formule simple basée sur trois éléments (entre pairs, réaction rapide et à la demande) pour répondre à une demande exponentielle d'idées, d'exemples et de pratiques de la part de nouveaux acteurs de la migration et du développement (M&D), tous en quête de stratégies, plans, services et solutions.

C'est dans cet esprit et avec enthousiasme que l'équipe MIEUX a rédigé le présent ouvrage. Véritable pionnier du renforcement des capacités dans le domaine des migrations au niveau mondial, MIEUX a pu se positionner comme laboratoire de pratiques et créer des solutions sur mesure pour l'ensemble de ses partenaires. Ce rapport propose un inventaire des réalisations de MIEUX et met à la disposition d'autres praticiens, chercheurs et acteurs intéressés de l'UE ou d'ailleurs, quel que soit leur niveau d'action, toute l'expertise accumulée dans ce domaine. Nous espérons que vous le trouverez intéressant et utile et qu'il vous incitera à nous rejoindre pour, ensemble, « améliorer les migrations ».

Ralph Genetzke

Directeur, Mission ICMPD à Bruxelles

Avant-propos de l'Union européenne

La question des migrations est l'une des priorités externes de l'UE depuis 2005. Différentes étapes constituent les balises du cadre politique pour guider l'engagement de l'UE auprès des pays tiers dans ce domaine. D'abord l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, puis l'agenda européen en matière de migration et le Cadre de partenariat en 2015-16 et aujourd'hui le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Celui-ci se fonde sur le partenariat et le dialogue, l'identification des domaines de coopération et de responsabilités mutuelles et l'apport d'un soutien concret pour la mise en œuvre de ces outils.

Parallèlement, le Consensus européen pour le développement de 2017 réaffirme les migrations comme l'un des axes de la coopération au développement de l'UE et érige le partenariat comme le principe fondamental d'une mise en œuvre effective du Programme pour le développement durable à l'horizon 2030. Dans cette perspective, l'UE et ses États membres font appel à des moyens variés et complémentaires de coopération au développement, y compris l'assistance technique et le renforcement des capacités. Comme le veut le Programme 2030, nous sommes convaincus que la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées encourage des migrations et une mobilité des personnes plus ordonnées, plus sûres et responsables. La Commission européenne poursuit ce même engagement à travers son Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

L'initiative Migration EU eXpertise (MIEUX) mise en œuvre par l'ICMPD depuis 2009 a été lancée par la Commission européenne et plus précisément la DG Coopération internationale et développement pour relever ce défi. MIEUX repose sur la conviction que le renforcement des capacités va au-delà du simple apport d'avantages directs aux entités bénéficiaires. En stimulant l'échange d'expertises au sein de cadres multipartites et diversifiés, MIEUX est un véritable catalyseur de partenariats. Capable de transformer la coopération entre les acteurs et de créer des environnements propices à l'inclusion et au dialogue, « atouts » de la gouvernance migratoire, MIEUX renforce aussi la compréhension mutuelle. Sa formule et ses activités se sont révélées gagnantes pour satisfaire les demandes des pays partenaires et des organisations régionales. Nous espérons que la nouvelle phase du programme MIEUX qui vient de débiter confortera cette réussite et enrichira les partenariats de l'UE.



Francesco Luciani

Chef d'unité, DG Coopération internationale et développement (DG DEVCO), B3- Migration, Emploi

Acronymes et abréviations

ACMHR	Comité interministériel pour la coordination et le suivi des activités de migration et de développement, Togo
AGM	Approche globale de la question des migrations
AGMM	Approche globale de la question des migrations et de la mobilité
ALC	Amérique latine et Caraïbes
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APEI	Programme accéléré d'intégration économique
BCCSAP	Stratégie et plan d'action pour le changement climatique du Bangladesh
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Communauté d'États indépendants
CIDO	Direction des citoyens et de la diaspora, Union africaine
CLAIM	Centres locaux d'aide à l'intégration des migrants, Portugal
CMNP TP-TM	Commission multilatérale permanente de lutte contre la traite des personnes et le trafic de migrants, Pérou
CNAI	Centre national d'aide à l'intégration des migrants, Portugal
CNM	Conseil national des migrations, Costa Rica
COI	Informations sur les pays d'origine
COMAR	Commissariat mexicain d'aide aux réfugiés
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CPP	Comité de pilotage du projet
CRED	Centre international de recherches sur l'épidémiologie des catastrophes

DAES ONU	Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU
DAO	Décision d'association outre-mer
DATIP	Division de lutte contre la traite, Thaïlande
DAU	Unité des affaires de la diaspora, Malawi
DEF	Direction des étrangers et des frontières, Cap-Vert
DGI	Direction Générale de l'Immigration, Cap-Vert
DGME	Direction Générale pour les Migrations et les Étrangers, Costa Rica
DGSD	Direction Générale de la sécurité démocratique, Pérou
DOLE	Ministère du travail, Philippines
DPU	Ministère public fédéral, Brésil
DSDW	Département du développement social et du bien-être, Thaïlande
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAR	Base de données des experts et des actions
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EM UE	États membres de l'Union européenne
ESME	Unité des situations migratoires spéciales, Costa Rica
FA	Fiche d'action
FED	Fonds européens de développement
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FMMD	Forum mondial sur la migration et le développement
FSM	Fond social pour les migrations, Costa Rica
GAI	Bureau d'aide aux immigrants, Cap-Vert
GIZ	Agence allemande pour le développement, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IACAT	Conseil inter-agences de lutte contre la traite, Philippines
ICD	Instrument de coopération au développement
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development, Centre international pour le développement de politiques migratoires
IEV	Instrument européen de voisinage
INM	Institut national des migrations, Mexique
ISON	Réseau des spécialistes de la lutte contre le trafic de migrants d'Interpol

JWU	Union des femmes jordaniennes, Jordanie
KM	Gestion des connaissances
LGBTQ+	Personnes lesbiennes, gay, bisexuelles, transgenres, altersexuelles et autres
LGU	Unité publique locale
M&D	Migration et développement
MAPII	Plan d'action municipal pour l'immigration et l'intégration, Cap-Vert
MERCOSUR	Mercado comun del Sur (Marché commun du Sud)
MIA	Ministère de l'Intérieur
MIDEPLAN	Ministère du Plan et de la Politique économique, Costa Rica
MIEUX	Migration EU eXpertise
MLMY	Ministère de la Migration du travail et de la Jeunesse, Kirghizistan
MGE	Mécanisme de gestion des experts
MoDMR	Ministère pour la Gestion des catastrophes et le Secours, Bangladesh
MoSD	Ministère du Développement social, Jordanie
MoU	Protocole d'entente (Memorandum of Understanding)
MPF	Facilité de partenariat pour la mobilité
MSDHS	Ministère du Développement social et de la Sécurité humaine, Thaïlande
NCM	Mécanisme national de coordination sur les migrations, Kenya
NIS	Stratégie nationale sur l'immigration, Cap-Vert
NMDWG	Groupe de travail national sur les données migratoires, République populaire du Laos
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OEA	Organisation des États américains
OECD	Organisation des États de la Caraïbe orientale
OIE	Organisation internationale des Employeurs
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	(Organisation des) Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

OSC	Organisation de la société civile
PAC	Plateforme des communautés africaines, Cap-Vert
PANA	Programme d'action national d'adaptation
PDD	Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes
PI	Protection internationale
PM	Partenariat pour la mobilité
PMM	Pacte mondial sur les migrations
PNI	Plan national pour l'intégration, Costa Rica
POEA	Administration des Philippines pour l'emploi outre-mer
POS	Procédures opérationnelles standards
QMS	Système de gestion de la qualité
RDC	République démocratique du Congo
REM	Réseau européen des migrations
REDTRAM	Réseau ibéro-américain des procureurs spécialistes de la traite et du trafic de migrants
RENEM	Réseau des points focaux municipaux sur l'émigration, Cap-Vert
RESAMA	Réseau sud-américain pour les migrations environnementales
ROAME	Répertoire opérationnel africain des métiers et des emplois
ROM	Suivi axé sur les résultats
SIMT	Système d'information sur le marché du travail
TP	Traite des personnes
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
USA	États-Unis d'Amérique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VdT	Victime de la traite

Glossaire

Action

Une intervention (ou un projet) MIEUX menée dans un pays extérieur à l'UE, comprenant normalement six ou sept activités.

Activité

Chacun des éléments individuels composant l'Action. Au nombre de six ou sept en fonction de l'Action, les activités incluent des séances d'évaluation et de préparation, des missions exploratoires sur le terrain, des séances d'information thématiques, des réunions avec les autorités compétentes, des présentations (principalement pour les politiques), un soutien à distance, des visites d'étude et des ateliers sur des sujets variés.

Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)

Depuis 2005, l'AGMM constitue le cadre général de la politique extérieure de l'UE en matière de migration et d'asile. Il décrit la manière dont l'UE mène ses dialogues politiques et sa coopération avec les pays tiers. Il s'appuie sur des priorités bien définies et s'inscrit dans la politique d'action extérieure de l'UE, y compris la coopération au développement.

Autorité requérante

L'institution, l'organisation ou le gouvernement qui sollicite l'aide de MIEUX. Habituellement, aussi le bénéficiaire principal de l'Action.

Base de données des experts et des actions (EAR)

La base de données des experts et des Actions MIEUX, est accessible uniquement aux publics internes.

Coopération triangulaire

Selon l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE),¹ l'on parle de coopération triangulaire lorsque des pays, des organisations internationales, la société civile, le secteur privé, des organismes de bienfaisance privés et d'autres acteurs œuvrent ensemble par groupe de trois, ou plus, en vue de créer des solutions flexibles, rentables et innovantes pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Dans le contexte de MIEUX, la coopéra-

¹ http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf. [Consultation le 12 août 2020].

tion triangulaire désigne le partage de savoirs et d'expériences entre des experts et des praticiens des EM UE participant à l'Action, des pays partenaires bénéficiant de l'appui MIEUX et d'autres pays partenaires tiers.

Demande

Une demande d'intervention émane d'un gouvernement ou d'une organisation pouvant bénéficier d'un appui MIEUX. Les pays bénéficiaires potentiels sont ceux visés par l'Instrument de coopération au développement (ICD), le Fonds européen de développement (FED), l'Instrument européen de voisinage (IEV) et la Décision d'association outre-mer (DAO). Autorités locales, médiateurs, parlementaires, instances judiciaires et organisations de la société civile (OSC) peuvent aussi faire appel à MIEUX depuis janvier 2016.

Domaines thématiques

Les grands domaines thématiques de MIEUX sont tirés de l'AGMM : migration légale, M&D, migration irrégulière, protection internationale et asile. S'y ajoutent des interventions horizontales, c'est-à-dire qui couvrent plusieurs thématiques et qui sont, de ce fait, transversales, comme les droits humains ou les questions de genre.

Entre pairs

MIEUX fait appel à des professionnels très expérimentés de la gestion des migrations des administrations publiques des EM UE et des pays du Sud pour s'assurer que tous, experts comme pairs bénéficiaires, « parlent la même langue » et s'échangent des solutions concrètes dans un véritable esprit de collaboration.

Expert (du Sud)

Un professionnel compétent recruté par MIEUX pour mener à bien les activités de chaque Action : en général un fonctionnaire d'un pays extérieur à l'UE.

Expert (UE)

Un professionnel compétent recruté par MIEUX pour mener à bien les activités de chaque Action : en général un fonctionnaire d'un EM UE.

Fiche d'Action (FA)

Rédigée conjointement par l'Équipe MIEUX, le Comité de pilotage du projet (CPP) et l'autorité partenaire, la FA est le premier exercice participatif de toute future intervention MIEUX. Elle décrit la logique d'intervention et le cadre institutionnel du pays partenaire en matière de migration et livre un aperçu du train d'activités élaboré pour répondre à la demande formulée par l'autorité requérante.

Interventions horizontales

Questions transversales de la gouvernance migratoire comme la gestion des données, les droits humains et le travail d'élaboration de politiques qui complètent les thématiques MIEUX calquées sur les quatre piliers de l'AGMM.

Gestion des connaissances (KM)

La KM désigne « la gestion systématique des processus permettant l'identification, la création, le stockage, le partage et l'utilisation des sources individuelles et collectives de savoirs au profit de l'ensemble des acteurs concernés ». ² L'un des six processus de MIEUX, la KM fonctionne comme une action transversale qui vient soutenir les grands objectifs et les éléments opérationnels du programme.

Mécanisme de gestion des experts (MGE)

L'un des six processus de MIEUX qui veille au bon fonctionnement de tous les aspects liés au recrutement, au maintien et à l'évaluation des experts qui participent à des Actions MIEUX.

Mise en œuvre

L'un des six processus de MIEUX centré sur l'exécution de la séquence d'activités définie dans la FA.

Pays partenaire(s)

Pays pouvant bénéficier d'une assistance au titre de l'ICD, le FED, l'IEV et la DAO avec le(s)quel(s) MIEUX établit une coopération pour l'accès aux Actions et Activités MIEUX.

Pré-mise en œuvre

Tous les processus qui se déroulent en amont de l'approbation de la demande et qui donc précèdent la phase de mise en œuvre.

Suivi axé sur les résultats (ROM)

Exercice d'évaluation externe qui vérifie si MIEUX atteint ses objectifs selon les quatre critères du Comité d'aide au développement (CAD) : pertinence, efficacité, efficacité et viabilité. MIEUX s'est prêté à cet exercice à deux reprises : en 2013 et début 2018.

Suivi et évaluation des performances

L'évaluation systématique et objective d'une intervention clôturée, de son concept, de sa mise en œuvre et de ses résultats, en fonction de critères ou d'indicateurs prédéfinis. Pour la Commission européenne (CE) les critères principaux sont : pertinence, efficacité, impact, cohérence et valeur ajoutée de l'UE.

² Reproduit de Girard, J. P., & Girard, J. L. (2009) « *Defining knowledge management: Toward an applied compendium* », *Online Journal of Applied Knowledge Management* (p.4). Accessible en ligne via : http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3_1/OJAKM_Volume3_1pp1-20.pdf [Consultation le 12 août 2020] (traduction libre).

Table des matières

Avant-propos de l'ICMPD	3
Avant-propos de l'Union européenne	5
Acronymes et abréviations	6
Glossaire	11
Résumé	17
Objectifs	19
Section I : MIEUX et ses particularités	23
Qu'est-ce que MIEUX ?	25
Les particularités de MIEUX	29
MIEUX en chiffres 2009-2019	33
Section II : MIEUX et son contexte	37
L'évolution de MIEUX	39
Les phases de MIEUX	49
La ligne du temps de MIEUX 2009-2020	51
MIEUX face aux tendances migratoires mondiales 2009-2019	53
Section III : MIEUX en Actions	63
Le concept de « bonne pratique » dans MIEUX	65
Les principaux axes de travail et d'impact de MIEUX entre 2009-2019	79
MIEUX à travers quelques études de cas	94
Thaïlande : Prévenir et protéger les victimes de la TP et les migrants en itinérance	97
Pérou : Lutter contre le trafic de migrants	101
Philippines : Améliorer la communication avec les migrants	105
Asie du Sud-Est : Renforcer la coopération sur les migrations	109
Afrique de l'Ouest : Partager les connaissances sur les migrations et l'environnement	113

Biélorussie : Jeter les bases du droit des travailleurs migrants	119
Costa Rica : Élaborer le second Plan national pour l'intégration	123
Cap-Vert : Définir des plans d'actions municipaux sur l'immigration et l'intégration	129
COMESA : Partager les données au niveau régional	133
Kenya : Rédiger des Procédures opérationnelles standard pour la gestion des données sur les migrations	137
Mexique : Renforcer les capacités grâce au programme de formation de l'EASO	141
Jordanie : Protéger les victimes de la traite par de nouvelles procédures	145
Maurice : Définir une politique nationale sur la migration et le développement	151
Malawi : Formuler une nouvelle politique nationale d'engagement de la diaspora	155
Madagascar : Rédiger une politique nationale d'engagement de la diaspora	159
Brésil : Protéger les enfants en migration	163

Les perspectives 169

Les chiffres

Qu'est-ce que MIEUX ? Les 3 piliers	26
Thèmes principaux	27
Processus	28
Demandes approuvées par région sur la période 2009-2019	33
Demandes approuvées par pilier de l'AGMM	33
Les quatre thématiques premières visées par les politiques ou stratégies	34
Experts gouvernementaux par EM UE 2009 - 2019	35
Phases de MIEUX	49
Ligne du temps 2009 - 2020	51

Listes des balises

Échange d'expertise entre pairs	31
Trois fils d'analyse	68
Comment se crée une pratique ? Quelques approches	72
Enseignement #3. Consensus sur les pratiques et spécialités de MIEUX	76
Quelques exemples de cadres de politiques migratoires	81

Résumé

Le présent ouvrage vient conclure la première décennie de mise en œuvre de MIEUX, initiative conjointe UE-ICMPD. Il propose une immersion dans la vaste panoplie d'outils, de méthodologies et d'approches qui ont inspiré ou ont été utilisés par les gouvernements et les praticiens M&D en général, afin de promouvoir une architecture internationale des migrations qui soit à la fois coopérative et durable. Il met donc à l'honneur le rôle des praticiens dans la construction de cette architecture en présentant un éventail choisi de pratiques liées à la gouvernance (études de cas) dont MIEUX a assuré la promotion dans de nombreux pays et qui sont susceptibles d'être reproduites ou adaptées à d'autres contextes pour renforcer l'arsenal politique et institutionnel. Il revient aussi sur les pratiques opérationnelles qui ont fait le succès du programme. À ce titre, il constitue en soi une méthode ou une « bonne pratique » pour renforcer les capacités partout dans le monde et inspirer d'autres initiatives similaires.

Cette publication a été conçue en trois parties : la première présente les particularités clés de l'initiative - la deuxième place MIEUX au cœur des macro-tendances migratoires de la période 2009-2019 et la troisième fait découvrir MIEUX à travers un aperçu de ses réalisations dans les quatre principaux domaines du travail d'élaboration de politiques et de coopération interinstitutionnelle : 16 études de cas.

La première partie intitulée « *MIEUX et ses particularités* » (pages 23-36) présente les éléments clés du programme et s'adresse au lecteur qui ne connaît pas l'initiative, ses objectifs ou son fonctionnement.

La deuxième partie intitulée « *MIEUX et son contexte* » (pages 37-62) permet au lecteur de comprendre l'évolution de MIEUX ainsi que les grands événements qui ont marqué la gouvernance migratoire. ON y évoque aussi les tendances mondiales des thématiques qui ont été au cœur du programme tout au long de cette décennie : migration légale, migration irrégulière, traite des personnes (TP), protection internationale (PI) et migration et développement (M&D).

La troisième partie intitulée « *MIEUX en Actions* » (pages 63-169) propose une analyse des produits livrables de MIEUX à travers quatre grandes thématiques et une sélection de 16 Actions MIEUX, classées par pays et sujet. Présentées comme des études de cas, ces Actions décrivent le contexte, les origines et l'impact de la logique d'intervention de MIEUX et s'adressent tout particulièrement aux praticiens désireux d'obtenir des informations détaillées sur la mise en œuvre concrète d'une Action MIEUX sur le terrain. Enfin, l'ouvrage se conclut par une réflexion sur le futur du renforcement des capacités signée par M. Oleg Chirita, Chef du programme « Initiatives mondiales ».

Objectifs

Le présent ouvrage propose au lecteur une analyse détaillée des particularités et de l'impact de l'initiative MIEUX, ainsi qu'un aperçu du catalogue de pratiques élaborées, éprouvées, adaptées et calibrées pour servir les priorités et les intérêts des parties prenantes impliquées ces dix dernières années.

Pourquoi ce rapport ?

Instaurer une coopération internationale efficace dans le domaine des migrations est non seulement souhaitable mais faisable. Depuis son lancement en 2009, MIEUX offre un cadre ouvert et essentiel pour solliciter des activités de renforcement des capacités et l'expertise de l'UE, et permettre ainsi le partage de connaissances et de pratiques entre pairs travaillant au cœur des institutions européennes et d'ailleurs.

Présente en Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes et dans le Voisinage de l'UE, ouverte à un large éventail d'acteurs, cette Facilité européenne a permis à des États de bénéficier de l'expertise européenne dans tous les domaines des migrations,³ et donc de renforcer la gouvernance migratoire à différents niveaux. MIEUX a contribué à tisser des liens entre l'UE et les pays partenaires en améliorant la compréhension des migrations et des discours réciproques. MIEUX a favorisé : le rassemblement d'acteurs de tous bords pour définir des objectifs nationaux et régionaux sur les migrations, la mise en place de cadres de coopération institutionnelle, la formulation des pratiques, des solutions et des politiques sur mesure pour les partenaires et enfin, l'identification et l'ouverture de nouvelles voies de coopération.

Au cours des dix dernières années, MIEUX a été le témoin direct du pouvoir du renforcement des capacités dans l'instauration d'une gouvernance migratoire fondée sur les droits humains.

³ La première phase de MIEUX (2009-2011) était consacrée à la migration irrégulière. Depuis 2012, l'initiative a élargi son champ d'action à tous les autres piliers de l'AGMM : migration légale, migration irrégulière et TP, migration et développement, protection internationale et asile. Les thématiques transversales telles que la communication et les droits humains sont regroupées sous le terme général d'« interventions horizontales ».

En stimulant l'échange d'expertise entre les administrations européennes et du Sud et la coopération triangulaire, le Programme a consolidé : - (i) le socle général de connaissances sur les migrations favorisant ainsi l'instauration de pratiques ancrées dans une gouvernance fondée sur les droits humains et leur harmonisation, conformément au Consensus européen sur le développement - (ii) les objectifs de l'action extérieure de l'UE tels que formulés à l'article 21(2) (d) du Traité de l'Union européenne (TUE)⁴ - (iii) les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

À l'heure où le Réseau des Nations Unies sur les migrations, créé dans le cadre du Pacte Mondial sur les migrations de 2018 (PMM) dans le but de fournir aux États membres de l'ONU « une boîte à outils pour les aider à mieux gérer les migrations et à promouvoir des migrations sûres, ordonnées et régulières »,⁵ promeut le renforcement des capacités dans le domaine des migrations, la communauté internationale est à la recherche d'exemples de ce qui constitue une pratique en matière de gouvernance migratoire mais aussi de renforcement des capacités. Peu importe qu'ils soient innovants ou éprouvés, l'essentiel étant qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs du PMM et des cibles fixées par les ODD.

L'adoption du PMM et la création du Réseau des Nations Unies sur les migrations ont coïncidé avec les dix ans de MIEUX. Pour marquer l'événement, MIEUX a entrepris une analyse approfondie de ses réalisations, méthodologies et pratiques dans le cadre d'une série de tables rondes régionales visant le partage des connaissances en Asie, en Afrique et dans la région ALC. Celles-ci ont réuni les points focaux des institutions ayant participé au Programme pour une réflexion collective.

Le présent rapport souhaite inspirer des approches coopératives, solidaires, efficaces et durables de la gestion et de la gouvernance des migrations aux niveaux bilatéral, régional et international.

La gouvernance migratoire du futur nécessitera, de manière continue, des investissements dans le renforcement des capacités d'une gamme élargie de domaines techniques, de cadres politiques, législatifs et institutionnels afin de répondre à la nature complexe et dynamique des migrations. En puisant les éléments phares du Programme dans le catalogue de plus de 100 interventions MIEUX, le présent rapport souhaite offrir au lecteur un petit aperçu de la vaste panoplie d'outils, de méthodologies et d'approches dont les gouvernements et les praticiens M&D en général, peuvent s'inspirer et utiliser pour promouvoir une architecture internationale coopérative et durable des migrations.

⁴ Le nouveau Consensus européen pour le développement « Notre monde, notre dignité, notre avenir » <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca80bb57-6778-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-fr> [consulté le 19 août 2020].

⁵ (OIM 2018) "Input to the UN Secretary General's Report on the Global compact for Safe, Orderly and Regular Migration". Accessible via : https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_iom.pdf. [consulté le 19 août 2020].

Les événements qui ont inspirés ce rapport

En 2018, MIEUX a fêté ses dix ans d'existence en tant que programme d'échange d'expertise entre pairs.

Initiative pilote basée à l'origine sur une assistance technique, sous forme de modules de formation, le Programme a évolué jusqu'à devenir un mécanisme global d'échange de savoirs et de pratiques dans tous les domaines de l'AGMM. À l'occasion de son anniversaire, MIEUX a voulu confirmer sa pertinence et son impact dans un contexte devenu plus complexe au fil des ans, contexte multisectoriel et multipartite qui a vu les migrations s'installer au sommet de l'agenda des décideurs politiques du monde entier. Le présent rapport est le produit combiné de trois fils d'analyse explorés entre la fin 2017 et 2019.

- Le premier s'est déroulé en interne sous forme d'une réflexion préparatoire au cours de laquelle les membres de l'équipe MIEUX ont passé en revue le catalogue de projets (désignés ci-dessous sous le terme Actions) et leurs résultats. En partant des données compilées au cours de la dernière décennie, ils ont établi une liste de dix caractéristiques récurrentes qui incarnent l'excellence dans le contexte d'une Action MIEUX.
- Le deuxième, poursuivi en 2018, a pris la forme d'une série de tables rondes régionales de partage de connaissances organisées pour marquer les dix ans de MIEUX et ce, dans chacune des régions d'action du Programme (Afrique centrale, orientale et australe, Afrique de l'Ouest, Asie et ALC). Pour le Voisinage européen, l'équipe a opté pour une consultation en ligne en raison de contraintes linguistiques et de calendrier.

L'objectif de ces tables rondes était double. Primo, réunir les points focaux MIEUX des pays partenaires (pour la plupart des fonctionnaires, Chefs d'unité ou Directeurs de ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et/ou d'agences en charge des migrations) de chacune des régions pour réfléchir collectivement à la contribution concrète de MIEUX dans leur pays respectif et à leur sentiment quant à l'impact plus global de ses Actions. Secundo, identifier et inventorier les bonnes pratiques que MIEUX a instaurées au fil de ses dix ans d'activité.

La liste des dix particularités évoquées à la page 69 et les conclusions des tables rondes ont permis la sélection des 16 études de cas présentées dans la troisième partie du présent rapport, « MIEUX en Actions » (pages 63-168). Par ces deux exercices, l'équipe a voulu pro-poser une méthodologie pour appréhender le concept de bonne/meilleure pratique si sou-vent évoqué mais rarement expliqué dans les cercles internationaux du développement.

- Le troisième et dernier fil d'analyse est un rapport d'évaluation externe,⁶ commandé par MIEUX en 2019, qui concerne l'impact du renforcement des capacités sur la gouvernance et la coopération dans le domaine des migrations. L'évaluation a mesuré les résultats des activités MIEUX pour les trois niveaux de renforcement des capacités (individuel, organisationnel, environnemental) épinglés par l'OCDE,⁷ et cherché à comprendre comment les produits livrés dans le cadre d'une Action sont traduits en résultats par les pays partenaires.

Section I

MIEUX et ses particularités

6 Blomeyer & Sanz (2020) « *Impact evaluation of capacity building in the field of migration - Joint EU-ICMPD Initiative 'Migration EU eXpertise' (MIEUX)* ».

7 OCDE (2011) « *Supporting Capacity Development in PFM - A Practitioner's Guide Volume I* ». Accessible via : <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48782679.pdf>. (en anglais uniquement) [consultation le 20 août 2020].

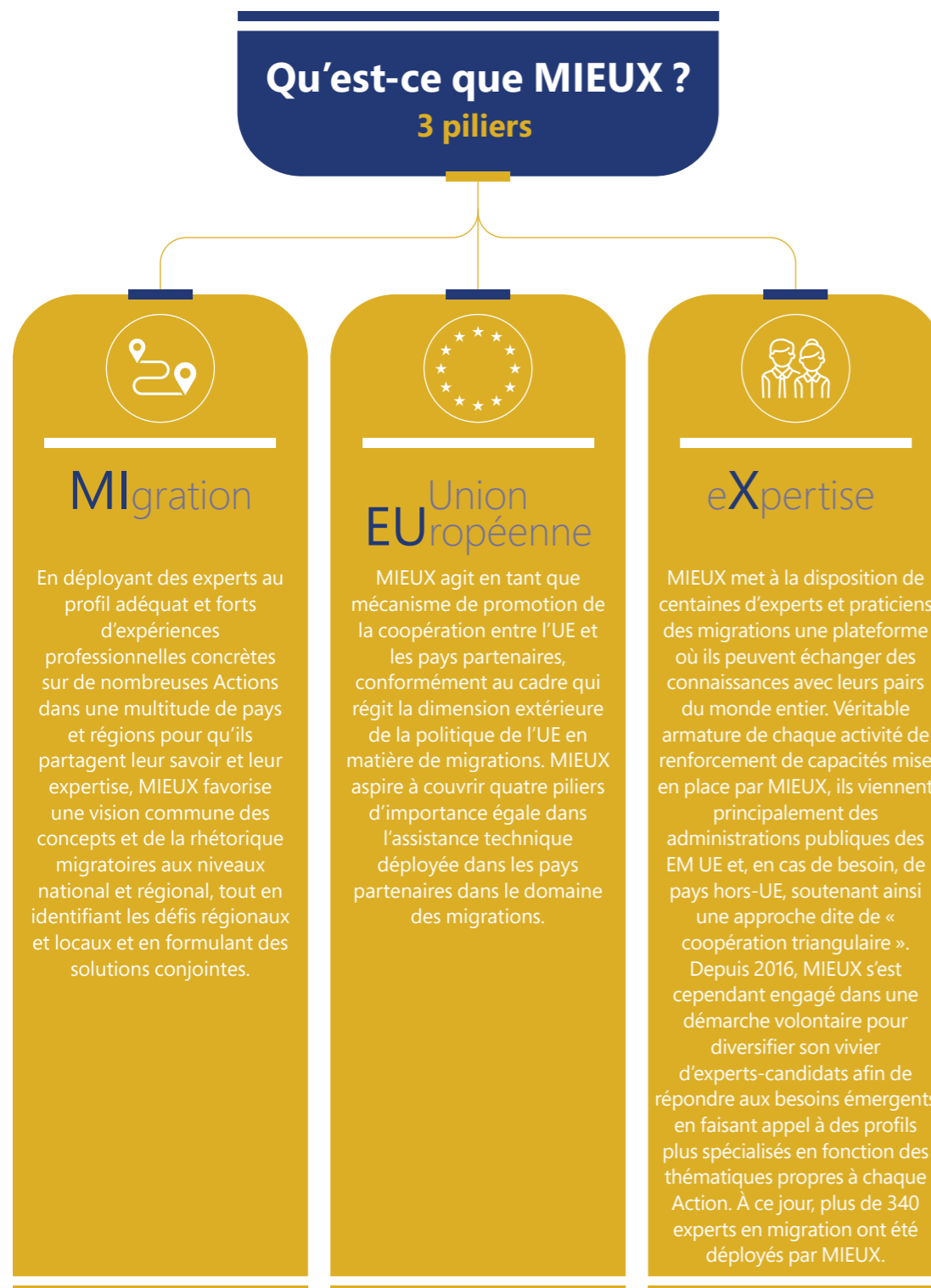
Qu'est-ce que MIEUX?

MIEUX est une initiative financée par l'UE (Commission européenne, DG Coopération internationale et développement) et mise en œuvre par l'ICMPD depuis 2009. MIEUX a été créé pour réunir les institutions en charge des migrations des pays partenaires, les organisations internationales et les EM UE autour d'un même objectif : appréhender les défis et le potentiel des migrations dans leurs multiples dimensions grâce à une assistance rapide et sur mesure.

Dispositif européen d'échange d'expertise entre pairs, MIEUX contribue au renforcement de la gouvernance migratoire partout dans le monde en stimulant la collaboration rapprochée entre partenaires et en recherchant l'appropriation dans chacune de ses activités.

MIEUX soutient la mise en œuvre du Consensus européen pour le Développement.

Instrument de la coopération européenne, MIEUX soutient la mise en œuvre effective d'autres instruments clés de la coopération au développement comme le Consensus européen pour le Développement. Il renforce l'échange de connaissances sur le cadre régional de gestion des migrations, les normes et le savoir-faire européens et accroît leur visibilité. Ce faisant, MIEUX contribue à l'harmonisation de la théorie et de la pratique en matière de gestion des migrations partout dans le monde.



Objectifs

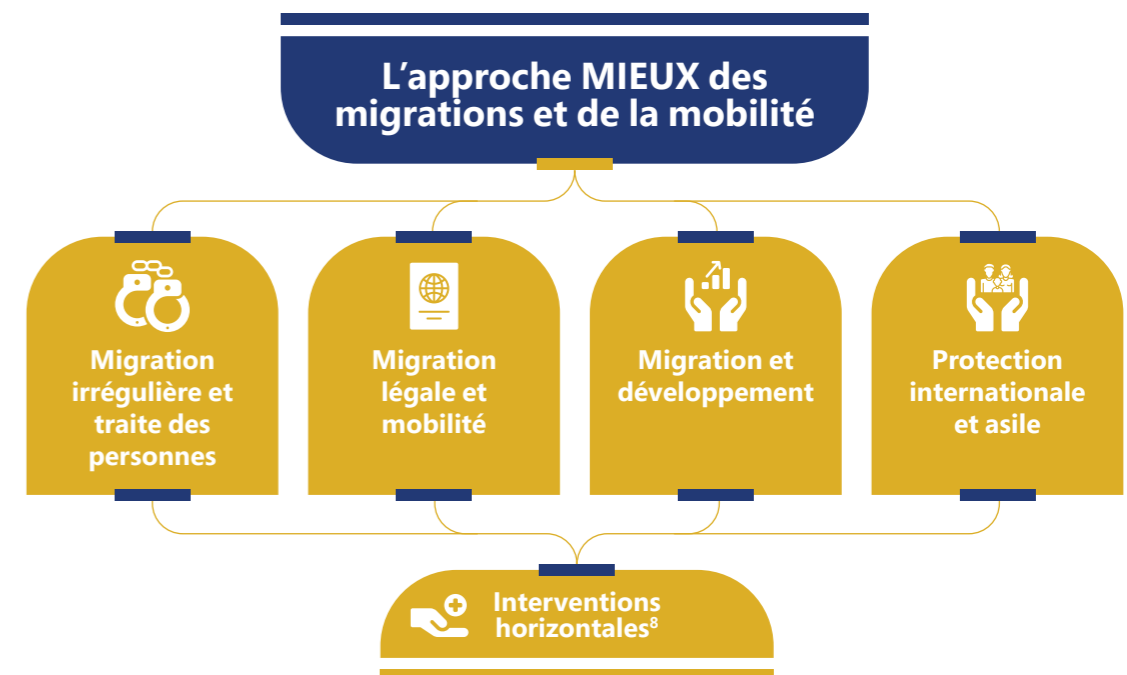
Objectif global

Contribuer à améliorer la gouvernance migratoire au niveau régional et au niveau national pour renforcer les capacités des institutions publiques dans le but de mieux gérer les multiples facettes des migrations et de la mobilité en déployant une assistance rapide, à court terme et à petite échelle sous la forme d'un échange d'expertise entre pairs.

Objectifs spécifiques

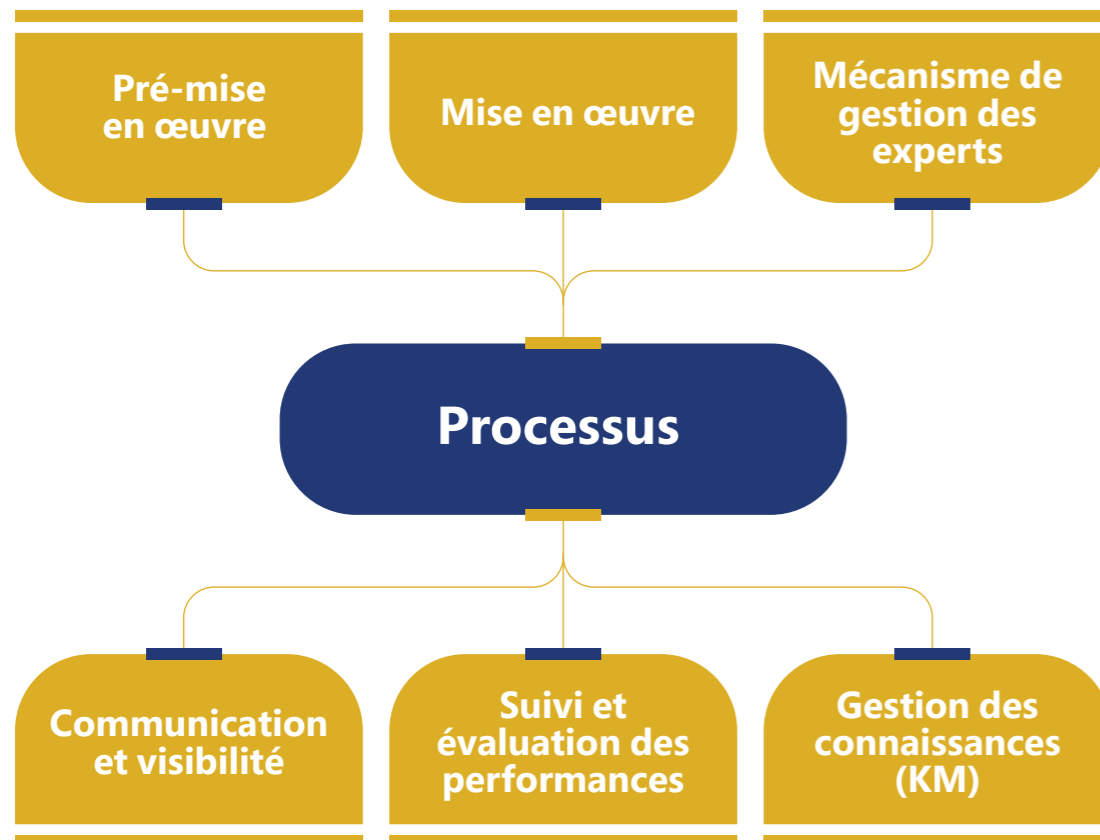
1. Améliorer la compréhension et les capacités au niveau des pays partenaires en vue de mieux gérer les migrations et la mobilité.
2. Renforcer les capacités des pouvoirs publics en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de cadres traitant des migrations et de la mobilité, notamment aux niveaux politique, législatif et institutionnel dans les pays partenaires.
3. Promouvoir et développer la coopération et la coordination dans et entre les pays partenaires, et avec l'UE/les EM UE.

Thématiques principales



⁸ Les thématiques non reprises dans le cadre des trois piliers susmentionnés ou qui relèvent de thématiques transversales de la gouvernance migratoire comme l'élaboration de politiques, les droits humains, les questions de genre et le changement climatique.

Processus



Les particularités de MIEUX

Partant de trois particularités fondamentales (sur demande, entre pairs et réaction rapide), l'initiative a testé et généré toute une série de pratiques qui, au fil des ans, sont devenues des normes. Ces particularités avérées sont, en substance, des pratiques éprouvées sur la manière d'organiser et de pratiquer le renforcement des capacités. Elles peuvent aussi inspirer d'autres mécanismes similaires, notamment dans l'optique d'un renforcement ciblé.

Si le nombre d'acteurs impliqués dans les migrations a augmenté au cours de la dernière décennie, la formule générale de MIEUX est globalement restée la même, tout en s'adaptant et en se renforçant pour répondre à l'émergence et à la multiplication de nouveaux besoins. En effet, MIEUX a conservé son approche d'échange entre pairs et les autres traits distinctifs qui ont fait son succès : sa flexibilité, son activation sur demande et sa rapidité de réaction. Les Actions MIEUX s'adaptent rapidement aux contextes locaux pour que chaque activité suive au plus près les besoins de l'entité partenaire. Elles créent des synergies et des complémentarités et favorisent une approche pangouvernementale. Axées sur les résultats, elles créent des espaces d'apprentissage mutuel (les partenaires tirent parti de l'expérience de l'UE, de ses EM ou d'autres pays partenaires). En cela, les Actions MIEUX favorisent non seulement le transfert mais aussi l'échange d'expertise, y compris au bénéfice des EM UE.⁹

Les avantages principaux des particularités de MIEUX sont détaillés à la page suivante. À partir de trois particularités fondamentales (sur demande, entre pairs et réaction rapide), l'initiative a testé toute une série de pratiques qui, au fil des ans, sont devenues des normes pour la mise en œuvre efficace du renforcement des capacités et qui, de ce fait, constituent des particularités de MIEUX au même titre que ses particularités originelles.

⁹ Source : Chirita, O. et Perchinig, B. (2018) Fiche d'information « Renforcer la gouvernance migratoire par le renforcement des capacités », ICMPD.

Particularités originelles



Sur demande

Les pays partenaires sollicitent une aide en fonction de leurs priorités et de leurs capacités. Les bénéficiaires potentiels sont les pays visés par l'ICD, le FED, l'IEV et la DAO.

- ✓ Réaction rapide en cas de changement de priorités
- ✓ Possibilité de « tâter le terrain » pour envisager des interventions à plus long terme et définir des priorités dans le cadre de programmes bilatéraux/thématiques.
- ✓ Respect du principe d'appropriation qui doit être au cœur de toute intervention de renforcement des capacités.¹⁰



Réaction rapide

Les Actions sont prêtes à être lancées en trois mois.

- ✓ Déploiement rapide des ressources
- ✓ Prise en charge rapide de la demande d'intervention et garantie d'une Action répondant aux besoins actuels.



Entre pairs

Des experts des migrations, principalement des fonctionnaires des EM UE et des pays du Sud mais parfois aussi d'autres profils, sont sélectionnés pour partager leur expertise et leurs connaissances avec leurs homologues dans les pays partenaires.

- ✓ Meilleure connaissance des contraintes rencontrées par les fonctionnaires
- ✓ Liens renforcés entre les institutions
- ✓ Échange réciproque de connaissances
- ✓ Renforcement de la gouvernance
- ✓ Renforcement des relations bilatérales

¹⁰ Commission européenne (2010) « Boîte à outils pour le développement des capacités » Collection Outils et Méthodes. Document de référence n°6.



BALISE

Les autorités partenaires de MIEUX qualifient l'échange d'expertise entre pairs comme l'une des particularités phares de MIEUX.

Plus spécifiquement, ils plébiscitent les aspects suivants :

1. Le partage d'expertise et d'expérience sur M&D qui permet d'acquérir de bonnes pratiques.
2. L'élaboration d'une approche régionale coordonnée pour la gestion de la thématique M&D.
3. La création d'un réseau d'experts en gestion des migrations.
4. La possibilité d'approfondir son expérience des nouveaux défis en lien avec la thématique M&D.
5. Les connaissances acquises grâce à des experts expérimentés.

Particularités additionnelles



Coopération triangulaire (UE-Sud-Sud) et coopération Sud-Sud

Ce modèle favorise l'échange de connaissances et le partage de pratiques entre partenaires internationaux. Si MIEUX conserve son rôle essentiel de vecteur de partage et de diffuseur d'expertise et des pratiques européennes sur les questions migratoires dans les pays partenaires, le Programme a recouru de manière croissante à des experts des pays du Sud (du secteur public ou autre) pour ses activités de renforcement des capacités. Il est arrivé aussi que le point focal d'un pays partenaire soit déployé comme expert dans le cadre d'une autre intervention, renforçant ainsi le cercle vertueux de coopération régionale et de reproduction des pratiques MIEUX. Entre 2009 et 2019, jusqu'à 79 experts issus de pays ne faisant pas partie de l'UE ont participé à des Actions MIEUX.



Concept d'Action

La conception d'une Action MIEUX implique plusieurs étapes et parties prenantes : l'autorité requérante, l'équipe MIEUX et le CPP. Ensemble, ils élaborent un plan d'action assorti d'une séquence logique d'activités sollicitant l'expertise des EM UE et/ou des pays du Sud. La participation active des autorités partenaires dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités est primordiale pour la pertinence des Actions.

Le concept d'Action MIEUX offre aussi une certaine flexibilité (par ex. légère modification des activités planifiées pour répondre aux besoins émergents ou nouveaux) qui garantit la pertinence de l'Action tout au long de la mise en œuvre grâce à des remaniements et ajustements ponctuels de certaines activités en réponse à l'évolution des besoins.

Enfin, le mécanisme de feedback continu contribue à améliorer la qualité des résultats et permet à l'équipe MIEUX d'apprendre de tous les acteurs présents. C'est pourquoi, MIEUX analyse, sollicite l'avis des participants par rapport à chaque activité mais aussi celui des experts et des autorités locales au niveau de l'Action, et réexamine les données collectées sur une base trimestrielle, semestrielle et annuelle. Les retours qualitatifs tirés d'une évaluation externe¹¹ confirment que les participants ont amélioré leur niveau de compréhension et acquis de nouvelles compétences sur les sujets abordés lors des activités MIEUX. Pour leur part, les parties prenantes évoquent une meilleure compréhension des pratiques européennes en matière de gestion des migrations, soulignant l'utilité particulière des activités MIEUX dans la sensibilisation aux droits et besoins des migrants. Quant aux autorités partenaires, elles évoquent fréquemment un changement d'état d'esprit après leur participation.



Gestion des connaissances (KM)

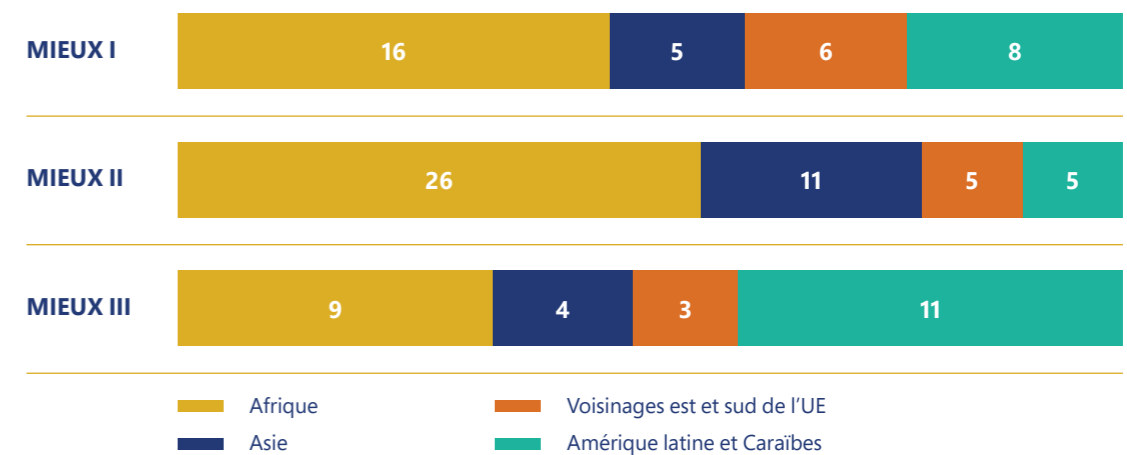
Suivant l'une des recommandations de l'exercice de ROM de 2014, MIEUX a créé une stratégie de KM pour MIEUX III lancé en 2016. L'objectif global de ce processus était de contribuer à la mission première de MIEUX : faciliter l'échange de connaissances sur les migrations entre les EM UE et les pays partenaires, de façon efficiente, efficace et viable par l'acquisition, le développement, le stockage, le partage et l'utilisation des connaissances et compétences nécessaires.

Concrètement, le processus de KM de MIEUX a généré la production coordonnée de plusieurs ouvrages, dont les Fiches d'informations régionales et thématiques, le Rapport annuel et la conceptualisation (en collaboration étroite avec les points focaux régionaux MIEUX) des Tables rondes régionales sur le partage des connaissances, organisées en 2018 pour marquer le dixième anniversaire du Programme.

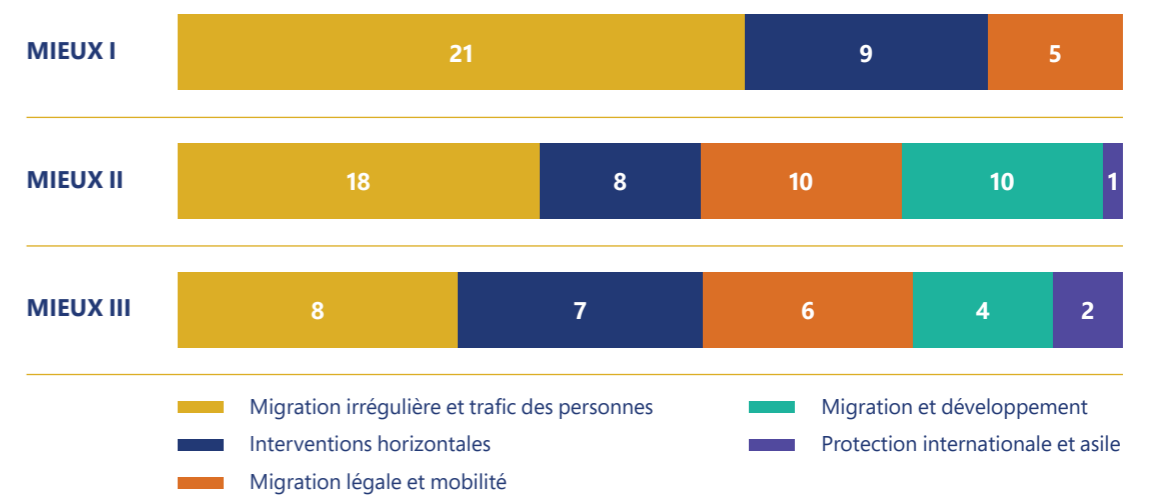
¹¹ Blomeyer & Sanz, *op.cit.*

MIEUX en chiffres 2009-2019

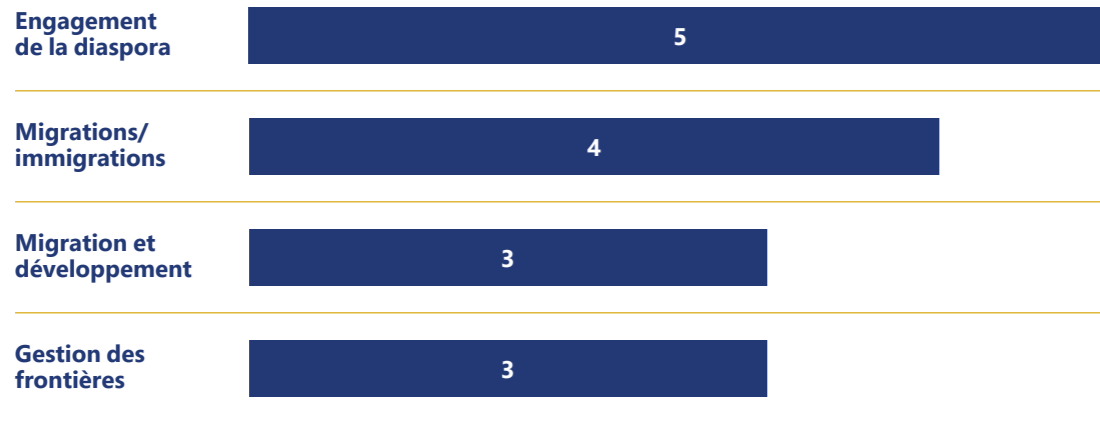
Actions par région 2009-2019



Actions par domaine thématique



Les 4 thématiques principales visées par les politiques et les stratégies



Experts



675

Experts à disposition



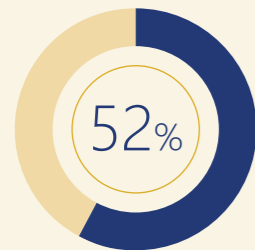
340

Experts déployés

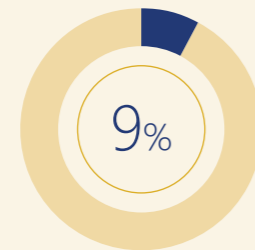
207 ♂

♀ 133

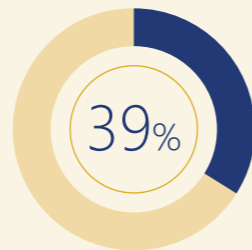
UE / hors UE



176 experts gouvernementaux des EM UE

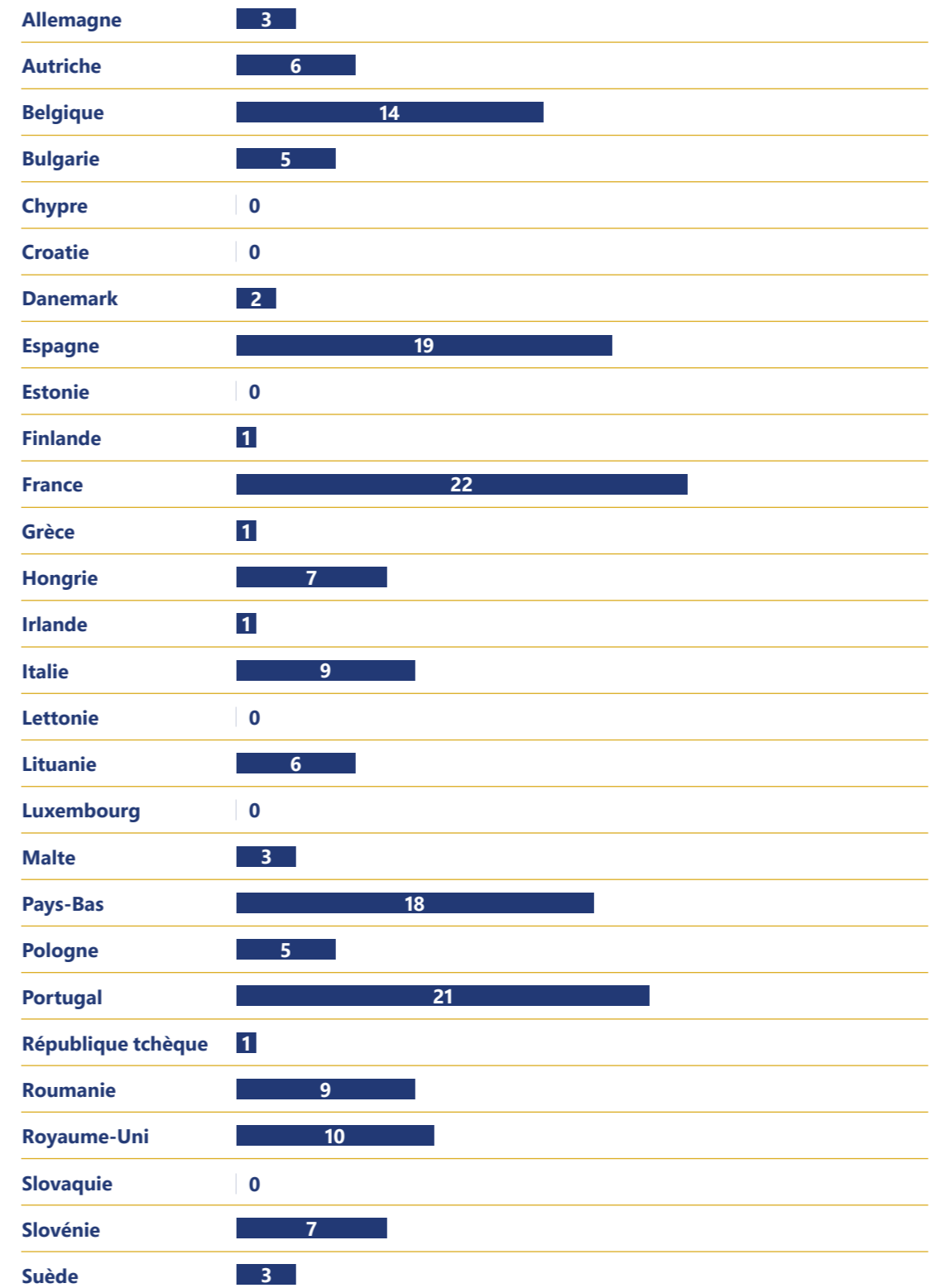


32 experts gouvernementaux hors UE



132 experts non gouvernementaux

Experts gouvernementaux par EM UE et le Royaume-Uni 2009 – 2019



Section II

MIEUX et son contexte

L'évolution de MIEUX

Entre 2009 et 2019, MIEUX a élargi son champ d'action initial au-delà de la formation technique pour devenir une référence en matière de collaboration entre l'UE et les pays partenaires. Année après année, l'initiative s'est complexifiée en termes de méthodologies, de partenariats et de synergies.

MIEUX est né de l'approche globale de la question des migrations de l'UE (AGM) de 2005. Le texte, qui constitue le cadre global de la politique migratoire extérieure de l'UE, crée des outils de coopération avec les pays partenaires et insiste sur l'importance du renforcement des capacités pour « mieux gérer les migrations, y compris maximiser les bénéfices pour tous les partenaires ». En 2011, l'AGM devient l'AGMM. L'ajout du « M » de Mobilité, renforce sa dimension stratégique pour accroître ainsi la cohérence avec les politiques connexes de l'UE. L'AGMM devient alors « le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE » centré sur quatre piliers thématiques : migration légale et mobilité, prévention et lutte contre la migration irrégulière, protection internationale, optimisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement. Avec l'AGMM, le renforcement des capacités acquiert un statut d'outil de mise en œuvre clé et MIEUX, explicitement nommé, celui d'instrument essentiel.

Si l'évolution de MIEUX est intrinsèquement liée à celle des politiques et stratégies européennes concernant les migrations, elle résulte aussi de plusieurs tendances et évolutions mondiales. Si lors de la première phase (2009-2011) son mandat se limitait à la migration irrégulière, MIEUX a sensiblement évolué au fil des ans en matière de sujets abordés mais aussi de partenaires et de la complexité des interventions. Mais surtout, MIEUX a démontré que le renforcement des capacités ne doit pas se réduire aux seuls aspects techniques.

Migration et développement

Réciproquement, l'expansion thématique de MIEUX a, au fil des ans, soutenu les objectifs de la politique de développement de l'UE et les cibles de développement des pays partenaires. En 2011, le Programme pour le changement de l'UE¹² institue les migrations en question transversale pour le développement. MIEUX est donc bien placé pour contribuer au « renforcement de la corrélation entre le développement et les migrations en aidant les pays partenaires à rédiger et à améliorer leurs politiques migratoires et à renforcer leurs capacités à gérer les migrations et la mobilité au travers d'activités ciblées ». **MIEUX entre donc dans l'ère M&D** et reste pertinent avec le nouveau Consensus européen pour le Développement (2017). Celui-ci guide la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et prône un renforcement des efforts pour promouvoir des migrations sûres, ordonnées et régulières, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées.

Ces évolutions politiques ont amené MIEUX à se diversifier. Lors de sa phase II (2012-15), MIEUX a étendu son champ d'action aux autres thématiques, passant progressivement de la gestion des migrations aux horizons plus vastes de la gouvernance migratoire. Cette percée offre alors aux pays partenaires l'occasion rêvée de se lancer dans des processus nationaux propices à l'instauration de cadres politiques globaux ou sectoriels sur les migrations, de structures de coordination inter-agences, d'une cohérence politique et institutionnelle ou d'une coopération avec les acteurs non-gouvernementaux.

Gouvernance migratoire

En 2013, la mise en œuvre de politiques migratoires devient l'un des axes clés de MIEUX et le restera jusqu'à sa troisième phase lancée en 2016. **MIEUX poursuit l'élaboration de politiques migratoires** et parallèlement voit se multiplier les demandes centrées sur la formulation de politiques, stratégies ou plans d'action avec une composante M&D de plus en plus affirmée,¹³ souvent en partenariats avec des structures pangouvernementales durables. **MIEUX passe alors dans l'ère de la gouvernance migratoire**, consolidant et donnant une dimension nouvelle à son rôle de catalyseur de processus d'élaboration de politiques et de collecte de données, de changements et de coordination institutionnels ou encore de partenariats nationaux, régionaux et internationaux.

Parallèlement, MIEUX doit aussi s'évolutionner à plusieurs événements de portée mondiale. La création, en 2007, du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) en tant que plateforme pour structurer le débat au niveau mondial, a poussé les agences gouvernementales à faire appel à MIEUX pour des projets porteurs de rapprochements entre les migrations et le dé-

¹² Accessible via : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=FR> [consulté le 20 août 2020].

¹³ Chirita, O. (2019) « Pourquoi créer des cadres de politiques migratoires », Fiche d'information. Accessible via : https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_WHY_FINAL_FR.pdf

veloppement. Les discussions menées dans les coulisses des sommets du FMMD ont fait exploser les demandes d'aide MIEUX, axées sur l'engagement de la diaspora, notamment en 2014. Le sujet à l'ordre du jour du FMMD a suscité une véritable prise de conscience du rôle crucial que jouent les diasporas dans le développement et a généré une multiplication des demandes en ce sens de la part des gouvernements et de la diaspora. MIEUX est alors passé en mode « mécanisme de réaction rapide », favorisant la mise en place de recommandations et pratiques formulées et partagées partout dans le monde. C'est ainsi que **MIEUX est entré dans l'ère des pratiques collaboratives**, devenues l'essence même de la gouvernance migratoire mondiale, pour créer des environnements propices à l'échange et à la reproduction de pratiques institutionnelles et politiques d'un pays à l'autre tout en impliquant des experts des pays du Sud et en renforçant, de ce fait, la coopération triangulaire.

« Cap sur l'intégration régionale »

Entre 2009 et 2019, la migration et la mobilité ont fait l'objet d'un intérêt grandissant au niveau régional. MIEUX a soutenu des groupes d'États ou des organisations régionales en Afrique de l'Ouest, Afrique orientale, Asie du Sud-Est et ALC dans leurs efforts visant à renforcer leurs cadres régionaux sur les migrations. Ces acteurs ont vu, dans le renforcement des capacités, un mécanisme indispensable pour créer de la valeur ajoutée en développant des partenariats, des politiques et des pratiques (approche en 3 P). Voilà comment **MIEUX est entré dans l'ère de « l'intégration régionale »**.

MIEUX a mis en œuvre des cadres régionaux sur la migration et la mobilité, a élaboré de nouveaux outils, de nouvelles idées et des pratiques collaboratives innovantes débouchant sur des partenariats ou des réseaux et créant ainsi une meilleure dynamique entre les États avec à terme, une gouvernance renforcée des migrations au niveau régional.

L'évolution générale de MIEUX au cours des dix dernières années a été indéniablement inspirée et influencée par les tendances et changements majeurs intervenus sur le plan régional, national et mondial. A son tour, MIEUX a influencé et suscité des changements à ces différents niveaux, se posant en catalyseur de transformations et agent de liaison pour toute une série d'acteurs.

En dix ans, renforcer la gouvernance migratoire est devenu une priorité planétaire, née de la nécessité absolue de gérer plus efficacement les migrations et de renforcer la coopération bilatérale, régionale et internationale au travers de partenariats multipartites. Phénomène transnational par excellence, les migrations impliquent un conglomérat d'acteurs variés opérant à des degrés et selon des intérêts divers. Promouvoir et dégager des idées, pratiques, approches et solutions communes bénéfiques pour la gouvernance migratoire nécessite de facto plus de coordi-

nation et de coopération. Car ce n'est que sur un socle élargi et universel de partenariats solides et multidimensionnels que pourra se construire une gouvernance migratoire performante.

L'évolution de MIEUX illustre comment le renforcement des capacités suscite et alimente les partenariats par une approche de coopération « triangulaire entre pairs » (UE-Sud-Sud).

En tant qu'Initiative pilote de renforcement des capacités à visée mondiale, MIEUX connaît une destinée extraordinaire, devenant un formidable programme européen d'échange entre pairs plébiscité dans le monde entier.

MIEUX en Afrique centrale, orientale et australe

Entre 2009 et 2019, plusieurs pays de la région ont travaillé à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques nationales globales sur les migrations, offrant des cadres transparents pour la gestion des différents flux migratoires, dans le respect de leurs plans nationaux de développement. MIEUX a, par exemple, aidé le Malawi et Maurice à rédiger une politique migratoire nationale globale pour guider l'action de leurs gouvernements respectifs.

L'analyse pointue des tendances migratoires et la collecte de données fiables sur les migrations constitue un élément essentiel de ces politiques migratoires, mis en évidence lors de la Table ronde régionale MIEUX sur le partage des connaissances au Kenya en 2018. Certains partenaires de MIEUX dans la région, comme le Kenya, le Rwanda et le COMESA, ont fait des progrès considérables dans la révision de leurs cadres politiques et juridiques en la matière.

Aux quatre coins du continent, les gouvernements africains s'emploient à renforcer les liens avec leurs diasporas et à les mobiliser davantage pour mieux investir dans la formation, les technologies et le secteur privé afin d'atteindre les ODD dans ces domaines. Ainsi, des Actions MIEUX au Burundi, au Malawi, en République démocratique du Congo (RDC) et à Madagascar ont contribué à formuler des politiques d'engagement de la diaspora, avec pour objectifs d'éliminer les obstacles à l'investissement pour ses membres, de faciliter et d'accélérer les procédures administratives et de renforcer la communication entre les gouvernements et la diaspora.

MIEUX en Afrique de l'Ouest

L'une des grandes tendances en matière de gouvernance de ces dix dernières années en Afrique de l'Ouest a été la formulation de politiques migratoires et l'élaboration de stratégies de gestion des migrations. Dès l'adoption en 2008 par la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de son « Approche commune des migrations »,¹⁴ qui confirme l'importance de piloter

¹⁴ Voir OCDE « *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines* » (2009). Accessible via : <https://www.oecd.org/fr/publications/les-enjeux-regionaux-des-migrations-ouest-africaines-9789264056039-fr.htm> [consulté le 20 août 2020].

celles-ci dans toutes leurs dimensions, au travers de politiques migratoires cohérentes, MIEUX a reçu plusieurs demandes, notamment de la part du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Togo et, plus récemment, du Ghana, pour concrétiser cette volonté politique par une série d'Actions centrées sur deux domaines clés.

Le premier concerne les politiques migratoires nationales et les stratégies sectorielles comme la lutte contre la traite en Côte d'Ivoire et, plus récemment, l'engagement de la diaspora au Ghana.

Le second porte sur la mobilisation de plusieurs niveaux de gouvernance migratoire (locale et/ou régionale), à l'instar de l'Action MIEUX au Cap-Vert qui a élaboré les plans d'action municipaux 2019 pour l'intégration des migrants.

Cette tendance dans le chef des États ouest-africains devrait se poursuivre dans les prochaines années et se traduire par le renforcement des cadres régionaux de gouvernance migratoire au moyen de nouvelles politiques ou stratégies ou leur mise à jour, notamment avec l'engagement de la CEDEAO à se doter d'une « Politique régionale sur les migrations de la CEDEAO » et, au niveau continental, par la ratification et la mise en œuvre progressive du « Protocole au Traité de l'Union africaine instituant la Communauté économique africaine pour la libre circulation des personnes, le droit de séjour et le droit d'établissement ».

S'agissant du changement climatique, plusieurs États membres de la CEDEAO ont déjà rédigé des plans et des programmes d'action, visant notamment à lutter contre la dégradation environnementale et le changement climatique, à l'instar des Plans d'action nationaux de lutte contre la désertification et les Programmes d'action nationaux d'adaptation au changement climatique. Toutefois, ils devront intensifier leurs efforts afin d'intégrer ces préoccupations environnementales dans leurs processus d'élaboration de politiques migratoires mais aussi de processus de politiques régionales et nationales, notamment en matière de planification économique, d'agriculture, de développement urbain et de transhumance.

MIEUX en Asie

L'ambition de meilleures perspectives économiques et de meilleurs salaires sont des moteurs essentiels concernant les migrations en Asie et l'une des principales demandes d'Action MIEUX au cours de ces dix dernières années. Les pays d'origine concentrent leur action sur le placement et la protection de leurs travailleurs migrants à l'étranger en signant des protocoles d'entente avec d'autres pays, y compris les EM UE, mais aussi en informant les migrants des risques et des opportunités inhérents aux migrations, conformément à la cible 8.8 des ODD¹⁵ et à l'objectif 3 du PPM.¹⁶ C'est le cas du Tadjikistan avec sa Feuille de route pour la gestion de la migration de travail externe rédigée avec l'appui de MIEUX en 2018 et qui pourrait servir de base à une nouvelle stratégie sur les migrations dans le futur. Le gouvernement kirghize a lui aussi fait appel à MIEUX pour formuler

¹⁵ « *Défendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes, et ceux qui ont un emploi précaire* ».

¹⁶ « *Fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration* »

sa stratégie de communication sur les migrations à destination des candidats-migrants, étudiants, réfugiés et victimes potentielles de la traite et adoptée par décret ministériel en 2014.

L'une des caractéristiques de la migration de travail en Asie est l'omniprésence des agences privées de recrutement et d'emploi chargées, par la loi, d'accompagner les candidats-migrants en quête d'un emploi à l'étranger. Pour éviter les pratiques abusives, il est essentiel de sensibiliser aux pratiques de recrutement justes et éthiques, conformément à l'objectif 6 du PPM,¹⁷ aux droits et obligations du secteur privé inscrits dans les conventions internationales telles que la Convention N°181 de l'OIT sur les agences d'emploi privées de 1997 et sur la responsabilité des pouvoirs publics dans la gestion des activités du secteur privé. C'est dans ce contexte que se sont inscrites plusieurs Actions MIEUX au Myanmar, aux Philippines et au Tadjikistan.

L'exploitation par le travail peut mener à la traite des êtres humains. Plusieurs pays tentent de répondre à ce défi en renforçant leurs cadres de lutte contre ce phénomène, conformément à la cible 16.2 des ODD¹⁸ et à l'objectif 10 du PPM.¹⁹ MIEUX a ainsi travaillé avec les gouvernements du Myanmar et de la Thaïlande pour renforcer les capacités des institutions gouvernementales compétentes et pour concevoir des outils opérationnels tels que brochures et manuels, sur la migration de travail et la traite des êtres humains. Au Tadjikistan et au Timor-Leste, MIEUX a soutenu le renforcement des capacités des acteurs gouvernementaux pour initier, de manière proactive, des enquêtes portant sur des faits de traite.

MIEUX dans le Voisinage européen

Entre 2009 et 2019, MIEUX a constaté une volonté affirmée des autorités partenaires de renforcer leurs cadres de gouvernance migratoire par la promotion des voies de migration légale et de travail. Le ministère biélorusse de l'Intérieur a, par exemple, sollicité l'aide de MIEUX pour étudier l'expérience des EM UE en matière d'identification des conventions internationales pertinentes sur les travailleurs migrants et de faisabilité d'adhésion. MIEUX a également organisé plusieurs ateliers régionaux pour explorer des pistes et promouvoir des synergies entre les pays du Partenariat oriental en matière de migration et de mobilité.

Autre sujet de préoccupation dans la région : la lutte contre la traite des personnes. En Jordanie par exemple, à travers les projets MIEUX et JEMPAS,²⁰ l'ICMPD a travaillé, en coopération étroite avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), à la rédaction de procédures d'opérations standards (POS) reconnues au niveau international pour l'identification des victimes de la traite (VdT). Dans le cadre de ce projet, le ministère jordanien du développement social (MoSD) et MIEUX ont travaillé avec les praticiens de deux refuges d'Amman sur la création

¹⁷ « Favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent ».

¹⁸ « Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants ».

¹⁹ « Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales ».

²⁰ Support to the Mobility Partnership (MP) between the EU and the Hashemite Kingdom of Jordan (JEMPAS) [Soutien au Partenariat pour la mobilité (PM) entre l'UE et le Royaume hachémite de Jordanie], projet financé par l'UE et mis en œuvre par l'ICMPD de janvier 2016 à juin 2019.

de principes directeurs, de normes communes d'opérations et de services pour l'ensemble du secteur de l'aide aux VdT en Jordanie. Ces principes, basés sur des pratiques existantes et sur les normes et techniques européennes, visent à garantir une offre de services adéquate, motivée par une approche centrée sur les victimes et destinée à les réintégrer dans la société, en Jordanie et dans leur pays d'origine.

MIEUX en Amérique latine et aux Caraïbes (ALC)

Entre 2009 et 2019, MIEUX a épaulé les autorités nationales et locales de 11 pays ALC et trois ateliers régionaux au travers de 25 Actions, dont une grande majorité après 2015.

L'ampleur et l'imprévisibilité des flux migratoires de ces dernières années ont mis les capacités d'accueil et de prise en charge des pays de la région à rude épreuve en matière de protection internationale et d'asile, et accentué la pression sur ces services et ces structures d'accueil déjà limités. Les services de traitement des demandes d'asile du Brésil et du Pérou sont débordés par la hausse des candidatures de ressortissants vénézuéliens. Dans ce contexte, MIEUX a pu aider la Direction des droits humains du ministère péruvien des Affaires étrangères à améliorer l'analyse de l'information sur le pays d'origine, de manière à garantir un traitement des demandes d'asile et de protection internationale basé sur des faits. En parallèle, au Brésil, MIEUX a aidé le Ministère public fédéral à renforcer ses techniques d'entretien d'enfants migrants, en particulier non accompagnés.

Dans ce contexte de déplacements massifs, aider et protéger les groupes vulnérables est devenu une priorité majeure pour de nombreux pays de la région ALC. Les bonnes pratiques déjà mises en place pourraient être encouragées et diffusées dans les prochaines années. Par exemple, MIEUX a soutenu le gouvernement costaricain dans la révision d'un protocole opérationnel destiné à l'Équipe pour les situations migratoires spéciales (ESME) et un service en charge de l'accompagnement global de ce type de population. Le nouvel outil prévoit une prise en charge globale fondée sur les droits à tous les niveaux, de l'accompagnement à l'identification, en passant par le rapatriement ou l'intégration dans la société costaricaine.

Au-delà des considérations à court terme et dans un contexte où les situations politiques et économiques à l'origine de ces déplacements importants ne vont pas se résoudre dans un avenir proche, les pays hôtes se tournent de plus en plus vers des **politiques d'intégration**, conformément à la cible 10.2 des ODD et à l'objectif 16 du PPM. Le Costa Rica, à nouveau, illustre à merveille cette tendance avec deux Plans nationaux d'intégration rédigés avec l'appui de MIEUX et qui interagissent dans divers domaines politiques et niveaux de gouvernance.

Enfin, au vu de la complexité de la dynamique migratoire, il devient nécessaire de renforcer le **dialogue régional** et de coordonner les réponses. En 2019, MIEUX a ainsi aidé la Présidence équatorienne du FMMD à organiser une série d'ateliers pour discuter des thématiques prioritaires à l'échelle de la région.

Domaines de transformation

Avec son portefeuille impressionnant de plus de 100 Actions réparties sur quatre continents, MIEUX a dépassé le cadre classique de l'échange de savoir-faire et mis en place des pratiques innovantes ancrées dans les contextes nationaux respectifs. MIEUX a instauré la cohérence politique et institutionnelle, créé l'appropriation locale et apporté des solutions sur mesure tout en mettant en lumière les effets positifs des migrations sur le développement humain et durable.

Partant du contexte initial qui a présidé à la conception de l'initiative, les membres de l'équipe MIEUX ont identifié plusieurs domaines de transformation et d'innovation au cours de la décennie 2009-2019.



Harmonisation des normes de formation

- Grâce aux modules de formation rédigés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), les experts européens ont une meilleure connaissance des questions liées à l'asile et sont en mesure de former d'autres experts aux normes européennes. Ils disposent désormais de méthodologies et d'un matériel de formation communs pour les interventions axées sur l'échange international de savoirs, comme l'illustre l'Action MIEUX menée au Mexique de 2016 à 2018.²¹



Nouveaux horizons géographiques

- Au début de la troisième phase, un nombre croissant d'États ont voulu apporter une dimension transnationale et régionale à leurs demandes, et associer leurs voisins par le partage d'informations, en particulier pour les demandes axées sur la lutte contre la migration irrégulière, la TP et la protection internationale. La demande du gouvernement péruvien est un exemple de cette nouvelle tendance (plus de détails pages 101-104).
- Au cours de la phase III de MIEUX (2016-2019) les demandes de pays récemment sortis du champ de la coopération au développement de l'UE (comme le Brésil, le Mexique et le Pérou), surtout dans la région ALC, se sont multipliées. Le portefeuille d'actions dans cette région s'est accru de façon exponentielle et arrive aujourd'hui juste derrière celui de l'Afrique. Depuis 2016, MIEUX constate une implication croissante de locaux, agissant en qualité d'acteurs de la gouvernance et de la gestion des migrations. Les études de cas au Cap-Vert (pages 129-132) et au Mexique (pages 141-144) sont des exemples de cette tendance.

²¹ Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/93-mexico-unaccompanied-minors>.

- Aujourd'hui, les zones frontalières sont des points d'entrée mais aussi le point d'ancrage de l'aide de première ligne aux groupes de migrants vulnérables, comme en témoigne l'Action MIEUX sur la protection des enfants en migration au Brésil décrite aux pages 163-168.



Nouveaux acteurs

- L'axe de coopération Sud-Sud s'est développée, tant au niveau du choix d'experts que des pratiques du Sud désormais capables d'inspirer des procédures performantes, à l'instar de l'Action sur les migrations et l'environnement en Afrique de l'Ouest (pages 113-118).
- Tout particulièrement en Afrique, les acteurs du développement s'impliquent de plus en plus dans la gouvernance et la gestion des migrations. La coordination renforcée, la complémentarité et la création de synergies sont donc naturellement des axes importants du travail de MIEUX sur le continent. La formulation de la Politique nationale de la diaspora à Madagascar est un bon exemple de cette tendance (pages 159-162).
- Dans la région ALC et le Voisinage européen, l'existence de centres de formation ad hoc pour les fonctionnaires a ouvert la voie à un engagement politique plus ferme et à l'introduction de formations et pratiques MIEUX au sein des institutions et des programmes d'enseignement en général, comme le montre la deuxième Action MIEUX au Mexique (page 141).
- Les représentants sous-régionaux et locaux (OSC locales, organes publics locaux et prestataires de première ligne) se sont imposés comme des acteurs clés avec lesquels les gouvernements nationaux tentent non seulement de discuter mais d'engager un dialogue pour s'inspirer mutuellement et trouver des solutions concertées. Parmi les exemples illustratifs, on retiendra l'Action au Costa Rica détaillée aux pages 123-128.



Innovations dans les formes de renforcement des capacités

- Il est important de signaler que, vu la portée géographique mondiale du Programme, le terme « innovation » revêt une nature hautement contextuelle susceptible de varier d'un pays à l'autre, en fonction du cadre institutionnel et des attentes culturelles des acteurs concernés.
- Les Actions MIEUX ont évolué au fur et mesure de demandes de plus en plus complexes, passant de l'organisation d'une série d'ateliers centrés sur des aspects extrêmement techniques et ponctuels à l'élaboration de séquences logiques d'activités interdépendantes impliquant un nombre croissant d'acteurs ayant des responsabilités diverses en matière de migration.
- Concernant l'organisation de formations, l'équipe MIEUX a testé diverses méthodes interactives, dont la mise en situation réelle, les activités de groupe et les jeux de rôle. Le recours à la « formation en cascade », c'est-à-dire la formation d'un nombre précis d'agents qui

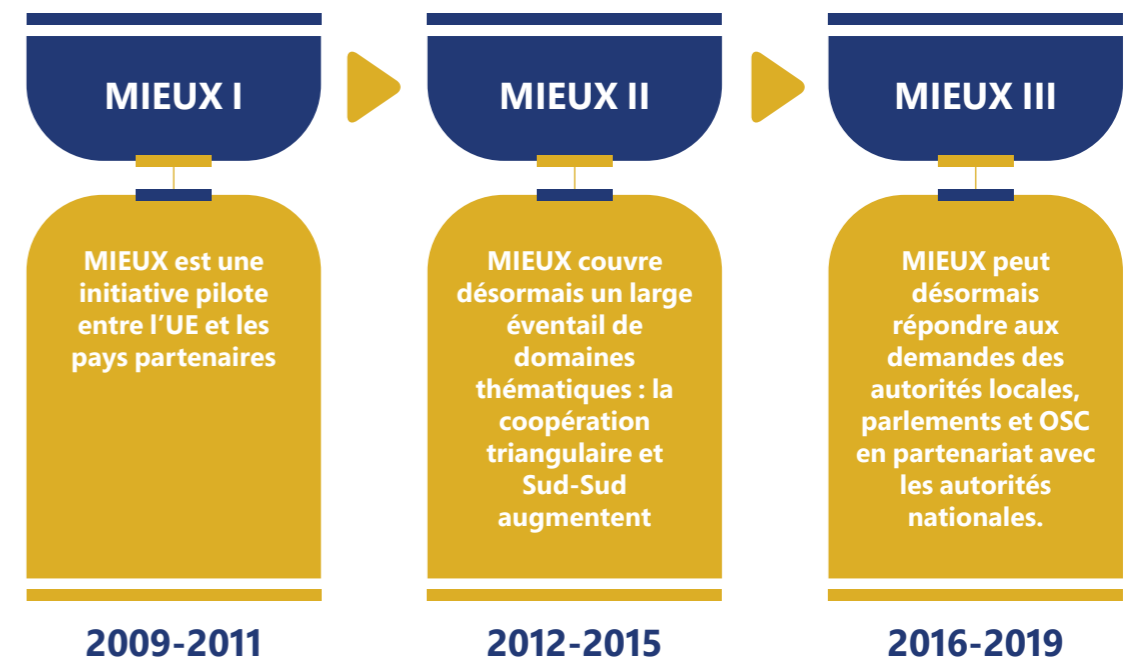
vont à leur tour former un nouvel échantillon de collègues sous la supervision d'experts déployés par MIEUX, a le vent en poupe avec un engagement et une appropriation accrus dans le chef des autorités partenaires.



L'ascension « timide » des outils en ligne

- Alors que l'accès à l'internet et à la téléphonie mobile se répand partout dans le monde, l'utilisation d'outils électroniques dans le cadre des mécanismes de consultation et de feedback s'est logiquement imposée dans les interventions MIEUX. Ainsi, les consultations de la diaspora incluent désormais des enquêtes en ligne en complément de réunions sur le terrain. Les outils de conférence en ligne se développent et permettent de joindre des partenaires basés dans des régions isolées notamment avec la formation de groupes Whatsapp® pour communiquer. Malgré tout, le potentiel des technologies de l'information reste sous-exploité. Les contraintes budgétaires et la vitesse de progression/d'obsolescence de ces outils ne permettent pas aux gouvernements de suivre le rythme.

Les phases de MIEUX



La ligne du temps de MIEUX 2009-2020



MIEUX face aux tendances migratoires mondiales 2009-2019

La dynamique migratoire a connu des évolutions majeures entre 2009 et 2019. La reconnaissance des migrations comme un axe clé de la coopération internationale a encouragé les États à investir dans leurs ressources humaines et financières pour la compréhension et la gestion de ce processus complexe aux multiples dimensions. Par sa présence, MIEUX a incité certaines de ces évolutions et tendances majeures partout dans le monde.

Le monde compte aujourd'hui plus de migrants que jamais. Si les estimations de 2010 situaient ce chiffre autour des 220 millions, on parle désormais de 272 millions, soit une hausse de près de 52 millions entre 2010 et 2017.²² En termes de distribution géographique, l'Asie et l'Europe sont les continents qui comptent le plus de migrants internationaux, suivis par l'Amérique du Nord et l'Afrique.

Dans les pays en développement l'évolution est la plus marquée. Entre 2010 et 2017, le nombre de migrants internationaux y a augmenté de 22 millions, une hausse de 25% par rapport au chiffre précédent de ces pays et supérieure à celle constatée dans les pays plus développés. L'Afrique a la progression la plus forte (+44%), suivie par l'Asie (+20%) et l'ALC (+15%), démontrant le rôle sans cesse plus prépondérant du Sud comme région de destination et de transit d'importants flux migratoires.

Cette évolution, impliquant l'acceptation qu'un même pays puisse être à la fois pays d'origine, de transit et de destination, génère de nouveaux défis et de nouvelles responsabilités urgentes en matière de gestion des migrations et de gouvernance, défis auxquels de nombreux pays partenaires ont répondu en renforçant leurs capacités, au niveau gouvernemental ou institutionnel

²² Les données de cette section sont tirées de l'ensemble de données sur le stock de migrants internationaux du Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES ONU). Accessible via : <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (anglais uniquement) . [consulté le 20 août 2020].

et au niveau des compétences de leurs agents. Dans un tel contexte, l'assistance technique sur demande et sur mesure déployée par MIEUX est plus pertinente que jamais.



Gouvernance internationale des migrations

La décennie 2009-2019 a été le témoin d'évolutions majeures en matière de gouvernance mondiale des migrations. Créé tout juste deux ans plus tôt en 2007, sous l'impulsion de la première édition du Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement à New York en 2006,²³ le FMMD a non seulement permis de mettre en évidence les liens entre les migrations et le développement mais, plus généralement, d'offrir aux migrations un cadre de discussion multilatéral et de promouvoir l'échange de bonnes pratiques sur divers aspects des migrations entre tous les acteurs concernés.

Début 2019, à l'occasion de la Présidence équatorienne du FMMD, le gouvernement de Quito a demandé à MIEUX, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'organisation d'une série d'ateliers régionaux en lien avec les thématiques prioritaires de la Présidence. Les conclusions de ces ateliers ont ensuite été intégrées aux documents contextuels du 12^e Sommet du FMMD en Équateur, à l'occasion duquel MIEUX a également participé à la publication d'un livre de témoignages²⁴ retraçant l'évolution et l'impact du Forum au travers des déclarations des 12 Présidences qui ont contribué à le forger.

Le **Programme à l'horizon 2030** lancé en 2015 a réaffirmé l'importance des migrations dans la réalisation de divers objectifs de développement à long terme²⁵ au travers, notamment, de sa cible 10.7 (« 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 ») et d'autres plus spécifiques en lien, notamment, avec la traite,²⁶ les envois de fonds,²⁷ les droits

23 A. Betts et L. Kainz, « *The history of global migration governance* », Refugee Studies Centre, Working Paper Series N°122, juillet 2017, p. 5.

24 Bingham, J. (2019) « *Engine, Exchange and Action: The Global Forum on Migration And Development And The 2019 Pivot To Practice* ». Accessible via : <https://www.gfmd.org/gfmd-2019-publication-engine-exchange-and-action-global-forum-migration-and-development-and-2019>. [consultation le 20 août 2020].

25 Pour une analyse des liens entre les précédents Objectifs du Millénaire pour le développement et les migrations, voir : Erica Usher, « *The Millenium Development Goals and Migration* », OIM, Coll. Migration Research n°20, Genève 2005. Accessible via : <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs20.pdf>. [consultation le 20 août 2020]. Pour une analyse approfondie du lien entre les ODD et la migration, voir : Overseas Development Institute, « *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development* », Londres, septembre 2018. Accessible via : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12422.pdf>. [consultation le 20 août 2020].

26 Par exemple la **cible 5.2** : « Éliminer de la vie publique et de la vie privée toutes les formes de violences faites aux femmes et aux filles, y compris la traite et l'exploitation sexuelle et d'autres types d'exploitation » ; **cible 8.7** : « Prendre des mesures immédiates et efficaces pour supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite d'êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats et, d'ici à 2025, mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes » ; **cible 16.2** : « Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants ».

27 **Cible 10.C** : « D'ici à 2030, faire baisser au-dessous de 3 pour cent les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants et éliminer les couloirs de transfert de fonds dont les coûts sont supérieurs à 5 pour cent 2030 ».

des travailleurs migrants²⁸ et les données sur les migrations,²⁹ reconnaissant ainsi la transversalité des migrations et leur rôle dans la réalisation de nombreux objectifs et cibles. MIEUX a contribué à intégrer les migrations dans les plans nationaux de développement à maintes reprises, en répondant aux demandes axées sur l'élaboration de politiques. Plus de détails à ce sujet sont disponibles dans le tableau en page 80 et dans l'étude de cas sur Maurice aux pages 151-154.

La gouvernance migratoire a aussi connu, ces dix dernières années, un développement exponentiel au niveau régional avec une série de Dialogues régionaux sur les migrations entre l'UE et les pays partenaires, dont les processus de Rabat et Khartoum,³⁰ qui lui ont permis de s'arroger une place prépondérante dans les agendas des décideurs politiques. Plusieurs Actions MIEUX sont venues soutenir directement les organisations régionales aux quatre coins du monde, de l'Afrique à l'Asie en passant par l'ALC, et permis de concrétiser d'importantes priorités régionales. À titre d'exemple, citons le soutien pour l'élaboration de politiques et stratégies migratoires dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, en ligne avec l'« Approche commune sur les migrations » de la CEDEAO qui invite ses États membres à mettre en place « un système de suivi des migrations et des politiques migratoires », et l'harmonisation des politiques de M&D.³¹ Les nombreuses interventions dédiées à la lutte contre la TP et à la migration de travail en Asie du Sud-Est, motivées par les déclarations de l'ANASE sur la lutte contre la traite (2004) et la protection des travailleurs migrants (2007), sont d'autres exemples allant dans le même sens.

Enfin, la « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants », de 2016 et, surtout, le PMM de 2018 ont renforcé la coopération internationale sur les questions migratoires, notamment via un mécanisme de renforcement des capacités « pour aider tous les États à honorer les engagements énoncés dans le présent pacte mondial ». ³² MIEUX est bien placé pour partager ses enseignements et son savoir-faire technique avec les acteurs les plus pertinents en charge des fonctionnalités opérationnelles du nouveau mécanisme.



Migration irrégulière

La migration irrégulière est aujourd'hui perçue comme l'un des plus grands défis pour l'exercice efficace de l'autorité des États aux frontières nationales ainsi que le bien-être et la dignité des migrants. Mais, par sa nature intrinsèque, le phénomène s'avère extrêmement difficile à quantifier pour les États ou pour d'autres instances spécialisées.

28 **Cible 8.8** : « Défendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants, en particulier les femmes, et ceux qui ont un emploi précaire ».

29 **CIBLE 17.18** : « D'ici à 2020, apporter un soutien accru au renforcement des capacités des pays en développement, notamment des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, l'objectif étant de disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique, et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays ».

30 Plus d'informations sur la participation de l'ICMPD à d'autres dialogues sur les migrations sur le site internet de l'ICMPD via : <https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/>. [consultation le 20 août 2020].

31 Ibid., p. 8.

32 Cible 23.d.

La lutte contre la migration irrégulière reste à ce jour un enjeu central partout dans le monde et, bien souvent, un thème récurrent dans le débat public. Or, pour de nombreux pays du globe, la gestion des frontières demeure un défi technique lié à l'effort général que suppose l'exercice efficace de l'autorité étatique sur un territoire souverain. En outre, très souvent, la pression aux frontières et la recrudescence des flux migratoires irréguliers sont étroitement liés à des crises humanitaires dans d'autres pays et réclament donc une réponse plus globale fondée sur une gouvernance migratoire renforcée à tous niveaux, de la protection internationale à la gestion des frontières.

Profondément attaché à son approche multipartite, soucieux de relever le défi des flux migratoires irréguliers d'une manière globale et respectueuse des droits humains, MIEUX a fait équipe avec les organisations régionales, les autorités en charge de la gestion des frontières et de l'immigration et les OSC. Depuis 2009, 41 Actions sur les 109 clôturées ont couvert cette thématique et apporté un appui dans les domaines suivants :

- Formation sur la gestion des frontières et la législation sur la sécurité des documents.
- Dialogue et coopération à différents niveaux : national et transnational sur la migration irrégulière et le trafic de migrants.
- Élaboration de stratégies nationales sur la gestion des frontières.
- Création de programmes de formation sur la migration irrégulière, le trafic de migrants et la gestion de la libre circulation des personnes.
- Renforcement des capacités ou aide à la rédaction de POS sur le retour, la réadmission et la réintégration.
- Élaboration et mise en œuvre de stratégies de communication ou d'initiatives de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière.



Traite des personnes (TP)

Concernant la TP, selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le nombre de victimes identifiées et signalées au cours de la dernière décennie est en augmentation, passant d'un peu plus de 18 000 à plus de 25 000. Selon les termes de l'ONUDC, « Cette augmentation pourrait être le fait de l'amélioration des capacités de détection, d'enregistrement et de signalement des victimes de la traite, ou d'une hausse de l'incidence du phénomène, c'est-à-dire du nombre de personnes ayant fait l'objet de la traite ». Indépendamment de la raison de cette augmentation, la traite reste un problème majeur dans le monde, en particulier pour les femmes et filles qui représentent respectivement 49% et 23% des victimes en 2016.³³

³³ ONUDC (2018). Rapport Mondial sur la traite des personnes (Publication des Nations Unies, N°E.19.IV.2, (anglais uniquement).

Des données récentes ont révélé que la traite à des fins d'exploitation par le travail était plus répandue qu'on ne le pensait, y compris chez les femmes. Des cas liés à d'autres formes d'exploitation, comme le prélèvement d'organes, la criminalité et la mendicité forcées ou encore la pornographie imposée, ont aussi été signalés partout dans le monde. Les migrants et les personnes déplacées sont particulièrement vulnérables aux phénomènes et les différentes formes d'exploitation ou de traite relèvent souvent de la criminalité transfrontalière, impliquant parfois des pays géographiquement très éloignés. Le sort des migrants victimes des réseaux d'exploitation alors qu'ils sont en route, est particulièrement préoccupant, comme le révèle l'étude de l'ICMPD « Trafficking along Migration Routes to Europe » parue en 2018.³⁴

Au cours de la dernière décennie, de plus en plus de pays se sont attelés au renforcement de leurs capacités pour lutter contre la traite mais aussi pour honorer leurs obligations internationales découlant du Protocole de Palerme ratifié à ce jour par 174 pays.

Depuis 2009, la traite a été au cœur de 27 des 109 Actions MIEUX clôturées (soit 25%). Guidé par l'approche dite des 4 P (prévention, protection, poursuites et partenariat), MIEUX a travaillé dans plusieurs directions, avec une variété d'outils et de méthodologies :

- Soutien à l'élaboration et à l'adoption de stratégies et de lois spécifiques pour lutter contre la traite au niveau national.
- Renforcement des capacités sur la traite en général et ses connexions avec la migration irrégulière et le trafic de migrants - l'investigation et la poursuite des faits de traite, le suivi, l'évaluation, et la protection des victimes.
- Aide à la rédaction et à l'adoption de POS, destinées notamment à des refuges ou à des mécanismes d'orientation.
- Conception et mise en œuvre de campagnes de sensibilisation sur la traite et le recrutement illégal.
- Aide à la création de matériel d'information, notamment sur la traite des enfants, la dimension genre de la traite et le soutien psychosocial aux VdT.

→ Pour plus de détails, voir les études de cas aux pages 94-168.

³⁴ Plus d'infos sur l'étude « Trafficking along Migration Routes (TRAM): Identification and Integration of Victims of Trafficking among Vulnerable Groups and Unaccompanied Children » financée par l'UE via : <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/programmes/anti-trafficking-programme/ongoing-projects/>.



Migration de travail

Selon les estimations les plus récentes de l'OIT,³⁵ il y avait 164 millions de travailleurs migrants dans le monde en 2017 : un chiffre en augmentation de 9,3% en quatre ans (soit 1,4 million).³⁶ La situation est restée assez stable en termes de répartition géographique avec des flux dirigés principalement vers les pays à hauts revenus où les perspectives d'emploi sont meilleures. En 2017, les principales régions de destination des travailleurs migrants étaient l'Europe (+0,2% par rapport à 2013), l'Amérique du Nord (-1,7%) et les États arabes (+2,3%). Cette dernière région affiche aussi le pourcentage travailleurs migrants/main-d'œuvre totale le plus élevé (40%, contre 20,6% pour l'Amérique du Nord et 17,8% pour l'Europe du Nord, du Sud et de l'Ouest).

En dépit de l'engouement actuel pour le « talent » en général et du regain d'intérêt pour les systèmes à points, les travailleurs migrants sont souvent cantonnés à des emplois peu qualifiés et à des formes de travail précaires soumises à une rémunération arbitraire et très peu réglementée³⁷, ce qui implique souvent de graves violations des droits humains. Le rapport d'une étude de l'OIT sur la migration de travail en Asie du Sud-Est a révélé que plus de la moitié des migrants interrogés ont fait état d'atteintes à leurs droits au travail.³⁸ En ALC, l'OIT a épinglé plusieurs problèmes rencontrés par les travailleurs migrants : bas salaires, conditions de travail dangereuses, non-paiement des salaires, inégalités en terme de couverture sociale et, dans bien des cas, conditions de travail abusives ou s'apparentant à de l'exploitation.³⁹ Dans le même temps, un Document sur la migration de travail de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) dénonce le manque général de clarté en termes de gouvernance migratoire dans le monde qui rend difficile « pour les entreprises le recrutement des compétences dont elles ont besoin et, pour les migrants, la poursuite de leur carrière professionnelle et le soutien à leurs familles ».⁴⁰

Depuis l'entame de la phase II de MIEUX en 2011, 12 Actions ont porté sur la migration de travail en Afrique, en Asie, dans le Voisinage européen et en ALC impliquant un large éventail d'acteurs : ministères du Travail et de l'Emploi, agences nationales pour l'emploi, offices des statistiques, attachés en charge du travail et agences privées de recrutement. Les activités de renforcement des capacités ont porté sur les normes et instruments juridiques internationaux, la gestion des

35 Organisation internationale du travail, « *ILO Global Estimates on International Migrant Workers* », Genève 2018. Accessible via : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf. [consultation le 22 août 2020].

36 Les précédentes estimations du CAES ONU situent le nombre de travailleurs dans le monde à 150 millions en 2013.

37 Richard Mallett, « *Decent work, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development* », Overseas Development Institute, septembre 2018. Accessible via : <https://www.odi.org/publications/11193-decent-work-migration-and-2030-agenda-sustainable-development>. [consultation le 22 août 2020].

38 Benjamin Harkins; Daniel Lindgren; Tarinee Suravoranon (2017), « *Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia* », Available at: https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_613815/lang--en/index.htm. [Accessed 22 August 2020].

39 « *Labour migration in Latin America and the Caribbean. Diagnosis, Strategy and ILO's work in the Region. (ILO Technical Reports, 2016/2)* ». Accessible via : https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_548185/lang--en/index.htm. [consultation le 22 août 2020].

40 OIE, « Document de position de l'OIE sur la migration de main-d'œuvre », Genève, décembre 2018, pp. 1-2. Accessible via : <https://www.ioe-emp.org/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=135033&token=72a0579791b61e355f0261b8389093c613eadc4e>

données sur la migration de travail, les droits humains et la protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles ou encore la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation.

Par ailleurs, MIEUX a aussi aidé les autorités partenaires à concevoir toute une série de supports :

- Lignes directrices et manuels sur la gestion de la migration de travail.
- Feuilles de route pour la gestion de la migration de travail.
- Plans d'action pour la prévention de l'exploitation par le travail/la traite dans l'optique de protéger les travailleurs migrants.
- Stratégies et campagnes de sensibilisation sur les voies de migration légale, les risques de la migration irrégulière, et le recrutement éthique.
- Évaluations d'impact/études de faisabilité d'une adhésion aux conventions sur la migration de travail et aux instruments relatifs aux droits de l'Homme.
- Soutien au dialogue régional et à la coopération régionale sur plusieurs questions liées à la migration de travail, notamment la mise en œuvre et l'exécution de Systèmes d'information sur le marché du travail (SIMT).

→ Vous trouverez plus d'informations sur le soutien de MIEUX à la feuille de route pour une meilleure protection des travailleurs migrants en Biélorussie aux pages 119-122.



Protection internationale et asile

Le nombre de réfugiés dans le monde a fortement augmenté au cours des dix dernières années. En 2018, il avait plus que doublé par rapport aux estimations de 2009 (un peu moins de 26 millions en 2019 contre un peu plus 10 millions en 2009).⁴¹ Si une partie des réfugiés reconnus en 2018 venait de pays déclarés en crise depuis plus de dix ans (par ex. Afghanistan, Irak et Somalie), la période 2009-2019 est aussi marquée par l'apparition de nouvelles crises majeures au Myanmar, en Syrie et au Venezuela.

La population locale a payé un lourd tribut dans la crise syrienne. Selon les estimations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), 5,6 millions de personnes auraient fui le pays depuis le début de la guerre⁴² pour se réfugier à l'étranger. Si une grande partie d'entre elles ont trouvé refuge dans les pays voisins comme le Liban et la Jordanie, d'autres ont tenté leur chance plus loin. En 2014, le nombre de réfugiés en Europe s'est rapidement envolé (plus de 3 millions alors qu'il était encore sous le seuil des 2 millions en 2013). La plupart de ces personnes arrivent par la route de Méditerranée orientale ou la route des Balkans.

41 Site de l'UNHCR « *Aperçu statistique* » (mis à jour le 19 juin 2019). Accessible via : <https://www.unhcr.org/fr/apercu-statistique.html> [consultation le 22 août 2020].

42 UNHCR (2019), Page Urgence Syrie. Accessible via : <https://www.unhcr.org/fr/urgence-en-syrie.html> [consultation le 22 août 2020].

À la fin de la décennie, une nouvelle crise humanitaire s'est déclarée au Venezuela et, fin 2019, près de cinq millions de Vénézuéliens avaient quitté leur pays, ce que l'UNHCR a qualifié de « plus grand exode dans l'histoire récente de la région et l'une des plus importantes crises de déplacement dans le monde » (traduction libre).⁴³ Les pays voisins comme le Brésil et la Colombie mais aussi l'Équateur et le Pérou sont les premiers pays point de chute de ces déplacés.⁴⁴

Confrontés à des crises humanitaires qui ont mis leurs systèmes à rude épreuve, certains pays ont renforcé leurs mécanismes institutionnels de protection, en particulier à l'égard des migrants vulnérables. C'est le cas du Mexique, confronté à une hausse des arrivées de déplacés en provenance du Salvador, du Guatemala et du Honduras ou de personnes refoulées par les États-Unis (USA), mais aussi du Pérou, l'un des pays les plus touchés par les déplacements liés à la crise vénézuélienne.

Conséquence directe de ces événements, MIEUX a reçu, en 2018, des demandes du Brésil et du Pérou, désireux de renforcer leurs capacités pour faire face à l'afflux massif de ressortissants vénézuéliens et, en particulier, protéger les groupes vulnérables, notamment les enfants en migration.

➔ Pour plus de détails, voir les études de cas aux pages 163-168 et 101-104.

Au total, depuis 2011, MIEUX a mis en œuvre sept Actions dans le domaine de la protection internationale et de l'asile :

- Soutien à la révision et à la mise à jour de législations sur l'asile et de protocoles interinstitutionnels relatifs à l'assistance face aux situations migratoires spéciales.
- Renforcement des capacités :
 - Cartographie des flux de réfugiés et demandeurs d'asile
 - Gestion des flux migratoires mixtes
 - Accès à la procédure d'asile
 - Motifs pour accéder à l'asile et à la protection subsidiaire
 - Techniques et procédures d'entretien, avec une attention particulière pour les enfants et les autres personnes vulnérables
 - Prise en charge des situations de vulnérabilité
 - Évaluation des preuves
 - (Ré-)intégration des migrants
 - Gestion des frontières et protection internationale
 - Certification des qualifications professionnelles
- Sessions d'échange sur le Système européen commun d'asile.

43 UNHCR, « *Tendances mondiales des déplacements forcés 2018* », 20 juin 2019, p. 24. Accessible via : <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. [consultation le 22 août 2020].

44 Ibid. Toutes ces personnes déplacées ne deviennent pas nécessairement des demandeurs d'asile. Comme l'explique l'UNHCR : « *Les pays d'Amérique latine ont délivré environ 1 million de permis de séjour et d'autorisations de séjour diverses à des ressortissants vénézuéliens (fin 2018) qui leur donnent droit à certains services essentiels. Dans la plupart de ces pays, un nombre important de Vénézuéliens pourraient toutefois se trouver en situation irrégulière, s'exposant à des risques d'exploitation ou d'abus* ». (traduction libre), p. 24.



Migration et développement

Les sujets comme l'engagement de la diaspora, l'exode des cerveaux, l'intégration des migrations dans les politiques de développement et la cohérence politique sont regroupés sous la thématique M&D.⁴⁵ Intimement liées à des objectifs stratégiques plus vastes, les migrations sont reconnues comme vectrices de développement lorsqu'elles sont associées à des principes de bonne gouvernance et soutenues par le respect et la recherche d'approches centrées sur les droits.

Concrètement, le champ d'action de MIEUX s'est étendu, dès sa phase II, aux quatre piliers de la GAMM pour entrer dans « l'ère M&D ». Le Programme a réalisé 15 Actions en lien avec cette thématique dans le cadre de son travail de formulation de politiques, avec des cadres généraux sur les migrations et/ou des stratégies plus sectorielles. Le chapitre « Principaux axes de travail de MIEUX 2009-2019 » aux pages 79-93 donne plus de précisions à ce sujet.

Quant à l'engagement de la diaspora, l'idée d'impliquer davantage les diasporas dans le développement de leurs pays d'origine n'est pas neuve et intéresse les chercheurs et les décideurs politiques depuis bien avant 2009. Depuis 2011, MIEUX a aidé plusieurs pays, surtout en Afrique, à tisser des liens avec leurs communautés expatriées et à libérer leur potentiel de développement, via notamment :

- L'élaboration et l'adoption de politiques nationales M&D et de stratégies d'engagement de la diaspora au Burundi, en Côte d'Ivoire, en RDC, au Ghana, à Madagascar, au Malawi, à Maurice et au Togo.
- L'échange et le renforcement des capacités couvrant les aspects suivants : généralités et méthodologies liées à la M&D, cartographie de la diaspora, envois de fonds, stratégies de communication et affaires consulaires.
- Le soutien à l'organisation de consultations auprès des diasporas.

45 Pour un résumé des théories et débats sur les migrations et le développement, voir De Haas, H. (2010) « *Migration and Development: A Theoretical Perspective* », International Migration Review Vol.44 Issue 1, pages 227-264. Accessible via : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>. [consultation le 22 août 2020].

Section III

MIEUX en Actions

Le concept de « bonne pratique » dans MIEUX

Dans la sphère complexe et mouvante des migrations, les praticiens aspirent à tirer parti des expériences vécues par d'autres et à échanger, dans le cadre d'un modèle entre pairs. Mais la quête des « bonnes pratiques » n'est pas exempte de défis méthodologiques, surtout dans des contextes multiculturels.

Le principe même du « partage de connaissances » veut que l'échange d'expériences et de pratiques en matière de coopération internationale stimulent la coopération interinstitutionnelle et renforcent les relations bilatérales et internationales en mettant à la disposition des institutions un cadre familier où elles peuvent se projeter dans la gestion quotidienne d'un nouveau projet. Adopté par des acteurs majeurs du développement comme l'ONU,⁴⁶ la Banque mondiale, l'OCDE⁴⁷ et l'UE, et des initiatives comme le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement,⁴⁸ le partage des connaissances est perçu comme un outil puissant.

Le boom du secteur du développement et du nombre d'acteurs participants a généré une réserve impressionnante d'expériences qui, très souvent, mettent au premier plan le partage des connaissances dans des contextes spécifiques. On entend par « partage des connaissances » l'échange entre pairs d'informations et d'expériences considérées comme une bonne pratique par celui/elle qui la propose et qui peut être adaptée et internalisée par celles/ceux qui la reçoivent en vue de renforcer leurs propres capacités. Outil multidirectionnel de diffusion d'expériences, le partage de connaissances vient en complément de l'aide financière et technique.

L'idée maîtresse est que les bonnes pratiques peuvent inciter les autorités publiques à reproduire des modèles qui ont fait leurs preuves dans d'autres administrations. Comme l'énonce un docu-

46 « *Sharing Best Practices of International Development through Global South-South Development Expo* ». Accessible via : <https://www.unsouthsouth.org/2018/04/10/sharing-best-practices-of-international-development-through-global-south-south-development-expo/>. [consultation le 22 août 2020].

47 (2009) « *Scaling up Knowledge sharing for Development: A Working Paper for the G-20 Development Working Group, Pillar 9* », p.5. Accessible via : <https://www.oecd.org/g20/summits/cannes/Scaling-Up-Knowledge-sharing-for-Development.pdf>. [consultation le 22 août 2020].

48 <https://www.effectivecooperation.org/node/604/>. [consultation le 22 août August 2020].

ment de travail du G20,⁴⁹ les praticiens aspirent à tirer parti des expériences vécues par d'autres et à échanger dans le cadre d'un modèle entre pairs. L'on favorise ainsi l'apprentissage mutuel « par la pratique » plutôt que par des approches plus théoriques.

Le modèle de coopération de MIEUX repose essentiellement sur le partage des pratiques et expériences européennes. MIEUX agit comme un courtier en savoirs entre l'UE et les pays partenaires tout en stimulant la coopération triangulaire Sud-Sud.

Les principaux avantages du partage des connaissances sont souvent cités pour Prévenir les redondances et éviter de « réinventer la roue ». Mais certains chercheurs remettent en cause son bien-fondé, jugeant inquiétant l'impossibilité de changements et le manque de suivi.⁵⁰ Cet aspect pose en effet un défi, à fortiori lorsqu'il s'ajoute à la difficulté, également évoquée, d'évaluer l'impact du renforcement des capacités au-delà de l'individu.

L'importance des pratiques pour les praticiens des migrations et les gouvernements

La gouvernance mondiale des migrations génère et s'appuie sur des pratiques créées, testées et reproduites par leurs acteurs. La qualité et la flexibilité de cette gouvernance reposent sur la création et les mises en application continues de pratiques proposées, adoptées, adaptées et testées en permanence par un large éventail de parties prenantes. Les pratiques, en tant qu'approches visant à élaborer des processus spécifiques ou à adopter des solutions, constituent, ici, une solution à un problème émergent, urgent ou résolu, là, une façon d'entreprendre des actions indispensables et axées sur les résultats.

Dans le contexte des migrations, l'évolution du rôle des pratiques est directement liée aux avancées et aux évolutions de la gouvernance migratoire mondiale, du fait de leurs ramifications et leur raison d'être institutionnelles. En 2006, M. Kofi Annan, ancien Secrétaire Général de l'ONU, à l'occasion du premier Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de l'Assemblée générale de l'ONU, a lancé l'idée de créer un forum consultatif mondial sur M&D. À l'époque, certaines pratiques étaient adoptées à l'essai de façon fragmentée par les gouvernements et agences internationales partout dans le monde. Mais il fallait encore les expliquer à un plus grand nombre, les adapter à d'autres contextes et leur trouver des cadres plus coopératifs.⁵¹ C'est de cette idée qu'est né le FMMD qui entend, entre autres, promouvoir « l'échange de bonnes pratiques et d'expériences, susceptibles d'être reproduites ou adaptées à

49 Ibid.

50 Voir OCDE (2008): « *Synthesis Study on Best Practices and Innovative Approaches to Capacity Development in Low-Income African Countries* », pages 23–29. Jennings (2007). « *Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?* » Booth (2017).

51 <https://gfmd.org/process/background>. [consultation le 22 août 2020].

d'autres contextes, afin de maximiser les effets positifs des migrations et des flux migratoires sur le développement ». (traduction libre)

Le PMM adopté en 2018 vient encore renforcer la gouvernance mondiale des migrations en proposant une série d'objectifs accompagnés d'une « série de mesures regroupant des moyens d'action et des pratiques optimales » Il s'agira de puiser dans ces actions et pratiques pour réaliser les 23 objectifs du PMM et faire en sorte que « les migrations soient sûres, ordonnées et régulières à toutes les étapes ».

En l'absence d'une définition ou d'une interprétation universelle du concept de « pratique dans le domaine des migrations », il apparaît utile d'analyser l'importance des pratiques à travers une approche institutionnelle tirée de la littérature sur les mobilités des politiques.⁵² La théorie de la mobilité des politiques repose sur les concepts de « diffusion » définis par les sciences politiques, les relations internationales et la sociologie politique. La recherche sur la diffusion de politiques retrace le processus de convergence politique au départ de la formation de politiques par divers acteurs qui sont aussi les concepteurs et les promoteurs de « modèles » politiques et de « bonnes pratiques ». Elle analyse aussi les modalités de « diffusion » qui font que les modèles politiques bougent et s'exportent d'un pays à l'autre, ainsi que la prolifération de politiques normatives et la façon dont elles sont « rationalisées » en termes d'identité et de stratégie institutionnelles. En d'autres termes, certaines pratiques émergentes (ou prometteuses) deviennent progressivement des normes (bonnes ou meilleures pratiques) que les institutions s'échangent, adoptent et appliquent par le biais de plateformes régionales ou internationales de dialogue et de coopération.

Comme l'indique un ouvrage publié avec l'appui de MIEUX dans le cadre de la Présidence équatorienne du FMMD en 2019⁵³ et qui retrace l'évolution de la gouvernance mondiale des migrations, la communauté internationale de praticiens et de gouvernements cherche des solutions tournées vers l'action face aux défis pressants que posent les migrations. La complexité que suppose la mise en place de mécanismes de coopération verticale et horizontale fonctionnels et d'approches pansociétales pousse les acteurs institutionnels ayant des responsabilités en matière de migration à trouver l'inspiration dans ce que d'autres ont déjà fait. La quête de pratiques, qui a inspiré la Plateforme pour les partenariats au cœur du FMMD,⁵⁴ trouve une nouvelle raison d'être dans les objectifs du PMM, les ODD et leurs cibles. Comme l'a appris MIEUX au cours de cette décennie et l'ont confirmé les tables rondes sur le partage des connaissances de 2018, les gouvernements du monde entier cherchent dans les pratiques de leurs pairs une source d'inspiration.

52 Alan Gamlen, « *Human Geopolitics – States, Emigrants and the Rise of Diaspora Institutions* », Oxford University Press, 2019.

53 Bingham, J. et al (2019) *Op cit.* Accessible via : <https://gfmd.org/docs/ecuador-2019>. [consultation le 24 août 2020].

54 Accessible via : <https://www.gfmd.org/pfp>. [consultation le 24 août 2020].

« Les bonnes pratiques et exemples inspirants sont de formidables enseignements qui nous aident à trouver la meilleure solution dans notre contexte. Ils ne sont pas forcément des modèles à suivre aveuglément... ».

Carmem Barros Furtado
Directeur, Direction Générale de l'Immigration
Ministère de la Famille de l'Inclusion sociale



MIEUX, un pôle de connaissances

MIEUX s'est construit sur le postulat que le partage des pratiques est un mécanisme efficace pour renforcer la coopération internationale sur les migrations entre l'UE et les pays partenaires. Après dix années de service, l'équipe MIEUX a voulu davantage comprendre l'impact à long terme du Programme sur les trois niveaux du renforcement des capacités. Cet exercice a été réalisé en trois fils d'analyse distincts entre 2017 et 2019.



- Primo, les membres de l'équipe MIEUX ont sélectionné 10 particularités distinctives ayant conduit à une bonne pratique lors d'une Action MIEUX (voir le tableau dans la page suivante).
- Secundo, courant 2018, et en collaboration avec les participants aux quatre tables rondes régionales sur le partage des connaissances (pour la plupart des points focaux de pays ayant fait plusieurs fois appel à MIEUX), l'équipe a exploré les questions de l'impact, de la pertinence et des résultats, à la recherche de ce qui pouvait être déclaré comme une bonne pratique. Les participants en ont conclu que, malgré l'absence d'une définition de ce qui constitue une bonne pratique, il y a un large consensus sur les avantages du partage des connaissances et l'impact élargi qu'il peut avoir aux niveaux individuel, organisationnel et de l'environnement (voir pages 70-76).
- Tertio, pour compléter ces conclusions, l'équipe MIEUX a chargé une agence d'évaluation externe d'analyser la question de l'impact du renforcement des capacités en examinant la boîte à outils de MIEUX en matière de suivi et d'évaluation et en se rendant dans cinq pays partenaires (2019) afin de corroborer les réalisations des Actions. Les résultats clés de cet exercice sont à découvrir aux pages 77-78.

BALISE

PREMIER FIL D'ANALYSE : LA RÉFLEXION INTERNE

L'équipe MIEUX a passé en revue son portefeuille de plus de 100 Actions mises en œuvre au cours de la dernière décennie pour établir, conjointement, une liste de « facteurs de réussite » ou de caractéristiques communes permettant d'obtenir des livrables, des résultats et des réalisations, tous positifs. Une liste de 10 particularités est ressortie de cette première réflexion. Vous trouverez une explication détaillée de leur application pratique aux pages 63 – 168.

Les 10 particularités d'une bonne pratique dans les Actions MIEUX

Appropriation	La logique qui sous-tend chaque Action MIEUX veut que l'autorité partenaire requérante s'approprie le processus, les livrables et les réalisations de chaque intervention.
Innovation	L'Action doit permettre d'innover afin d'encourager d'autres formes de pensée et de fonctionnement.
Reproduction	L'Action doit être source d'inspiration et proposer des pratiques pouvant être reproduites par l'autorité partenaire moyennant une adaptation au contexte local.
Axé sur les résultats	L'Action doit veiller à produire des résultats tangibles perdurant au-delà de la période d'intervention. Cet élément est lié à la question de la viabilité.
Approbation	L'Action doit être approuvée par la direction de l'institution à l'origine de la demande.
Intégration	L'Action doit s'intégrer dans un cadre élargi de renforcement des capacités ou, selon le contexte, dans les plans nationaux de développement.
Expertise	L'Action doit fournir à l'autorité partenaire l'expertise la meilleure et la plus pertinente possible issue (principalement) des administrations publiques des EM UE.
Complémentaire et en synergie	L'Action doit tenir compte des acteurs de la migration et du développement opérant dans le pays partenaire, et chercher à établir des complémentarités et des synergies avec leurs actions.
Apporter de la valeur ajoutée de l'UE	L'Action doit servir les intérêts stratégiques et les objectifs généraux de la coopération au développement et de la dimension extérieure des migrations de l'UE.
Catalyseur	L'Action doit servir de catalyseur d'acquisition de connaissances via l'échange d'expériences.

DEUXIÈME FIL D'ANALYSE : LES PARTIES PRENANTES

En 2018, en complément de la réflexion interne et en collaboration avec les participants aux quatre tables rondes régionales sur le partage des connaissances (pour la plupart points focaux de pays ayant fait plusieurs fois appel à MIEUX), l'équipe s'est intéressée à ce que les concepts de pratique et de bonne pratique recouvraient pour les autorités partenaires.

Quatre ateliers entre pairs ont été organisés en 2018 à Bangkok, Mexico, Nairobi et Cotonou avec un double objectif. Un, réunir les points focaux MIEUX des pays partenaires de chaque région pour réfléchir collectivement aux réalisations concrètes de MIEUX lors de cette première décennie d'existence dans leurs pays respectifs et à leur sentiment quant à l'impact plus global de ces Actions. Deux, examiner les bonnes pratiques que MIEUX a contribué à instaurer sur cette période. Lors de ces ateliers, les participants ont été invités à examiner les définitions actuelles du terme « pratiques » et le rôle de ces dernières dans le renforcement des connaissances sur la gouvernance et la gestion des migrations.

L'idée était innovante pour trois raisons :

1. C'était la première fois que les autorités partenaires de MIEUX d'une même région interagissaient en dehors du cadre d'une Action spécifique, permettant à MIEUX d'avoir une « vue panoramique » de ses réalisations dans la région.
2. C'était aussi la première fois que MIEUX réfléchissait avec ses partenaires aux accomplissements du Programme dans sa globalité et non dans le cadre bilatéral de l'évaluation d'une Action.
3. Ces ateliers ont permis à MIEUX de se livrer à un exercice de suivi à grande échelle d'Actions clôturées ou en cours et de collecter des informations sur le suivi et l'évaluation, à un certain niveau, des suites de ses interventions, testant ainsi sa capacité à instaurer des mécanismes/structures/comités/lois, etc. durables.

Organisés sur deux jours (deux jours et demi en ALC) et alternant sessions plénières et de groupes, ces ateliers ont suivi un même canevas méthodologique, bien qu'adapté à chaque contexte :

- Un questionnaire en ligne pour recueillir l'avis de chaque point focal sur l'impact de MIEUX d'année en année.
- Un débat liminaire sur l'importance de la KM pour MIEUX.
- Une analyse des tendances régionales.
- Des présentations par pays, par les points focaux, basées sur un modèle type, pour expliquer chaque Action à tous leurs homologues.
- Un atelier de validation pour examiner en détails les pratiques de MIEUX.
- Un exercice pour faire le bilan des prochaines priorités des pays partenaires aux niveaux institutionnel, national et régional.

MIEUX a cherché également à renforcer la dimension entre pairs du programme en encourageant les points focaux des pays partenaires requérants à présenter leurs propres initiatives de renforcement des capacités (concrètement, la République dominicaine, le Ghana, le Mali et le Mexique).

Dates	Zone géographique	Domaines thématiques	Participants
05-06 mars 2018 Bangkok	Asie centrale et Asie du Sud-Est	Migration de travail, TP	Points focaux des pays partenaires d'Asie centrale et du Sud-Est, et quelques experts
23-24 juillet 2018 Mexico	ALC	Protection des groupes vulnérables et (ré)intégration	Points focaux des pays partenaires d'ALC, et quelques experts
05-06 septembre 2018 Nairobi	Afrique orientale, centrale et australe	Gestion des données sur les migrations, intégration régionale	Points focaux des pays partenaires d'Afrique orientale, centrale et australe, et quelques experts
02-03 octobre 2018 Cotonou	Afrique de l'Ouest	Élaboration de politiques migratoires, renforcement des capacités	Points focaux des pays partenaires d'Afrique de l'Ouest
Mi-novembre 2018	Voisinage européen Consultation en ligne	Aucun	Points focaux du Partenariat oriental de l'UE

Conclusion #1. La définition du terme « pratique » reste floue

En amont des tables rondes régionales sur le partage des connaissances de 2018, l'équipe MIEUX a demandé aux 28 autorités partenaires ayant confirmé leur participation de préparer un texte pour informer leurs homologues des/de l'Action(s) MIEUX menée(s) dans leurs pays respectifs en répondant à la question suivante : « Quelles sont, selon vous, les bonnes pratiques que l'Action MIEUX a permis/permis de créer ? ». L'équipe MIEUX a ensuite compilé les résultats et les a classés dans le tableau ci-dessous, qui confirme que le concept de bonne pratique est parfois associé à une notion plus large d'impact et que, compte tenu de la couverture thématique et géographique de MIEUX, les pratiques sont fortement liées au contexte dans lequel elles opèrent.

Réponses à la question « Quelles sont, selon vous, les bonnes pratiques que l'Action MIEUX a permis/permis de créer ? »

Résultat	Résultats à long terme, potentiels ou avérés, découlant d'une Action MIEUX.	39
Méthodologie	Qualité du contenu partagé et de la conception du programme MIEUX, notamment transfert de connaissances et échange entre pairs.	17
Approche	Qualités, aptitudes et capacités individuelles de l'équipe qui a accompagné la mise en œuvre de l'Action.	10
Activités	La séquence d'activités ayant formé l'Action dans le pays partenaire.	6
Produit	Le produit livrable laissé par l'Action MIEUX.	5



Comment se crée une pratique? Quelques approches

Lors de la table ronde à Mexico, le délégué du Pérou a expliqué qu'une bonne pratique résultait de la « prise en compte d'un problème » de manière holistique, à savoir : une identification du problème suivie d'une réflexion sur ce que le gouvernement peut faire pour y remédier. De l'avis du délégué, la pratique résultante doit pouvoir être adaptée et reproduite mais aussi résoudre le problème car une bonne pratique est une pratique qui comble un besoin. Très souvent, elle ne résulte pas d'une analyse mais d'une « situation inédite » qui exige une réponse. La pratique est ensuite intégrée à l'arsenal de mesures institutionnelles, contribuant à l'instauration d'un environnement propice à un renforcement des capacités endogène et à la mise en œuvre de changements politiques complexes. Le délégué de la République dominicaine a pour sa part estimé que « l'innovation » était l'élément clé d'une bonne pratique, ajoutant que, pour qu'une nouvelle pratique soit reproductible et donc viable, il faut qu'elle soit « testée ». Ses résultats doivent être évalués et comparés à ceux d'autres pratiques, en tenant compte des ressources disponibles.

BALISE

Conclusion #2. Consensus sur les avantages du partage des connaissances

Des pratiques qui révèlent

Maurice

Lors de la table ronde à Nairobi, le délégué de Maurice a qualifié l'Action MIEUX⁵⁵ qui soutient l'élaboration de la politique M&D de son pays de « révélation » car elle a permis d'identifier toute une série d'opportunités de développement liées aux migrations. Le transfert de connaissances a « habilité » les pouvoirs publics du pays, en suscitant une entente entre les ministères et en permettant de mieux comprendre les questions migratoires et leur impact sur le développement socio-économique. Il a également précisé que le mécanisme national de suivi des migrations mis en place pendant l'Action se réunissait encore tous les mois.

Des pratiques qui créent un environnement propice et de la coopération

République démocratique du Laos

Lors de la table ronde à Bangkok, le délégué de la République démocratique du Laos⁵⁶ a déclaré que l'une des bonnes pratiques légataires de l'intervention MIEUX⁵⁷ était le fait de réunir toutes les agences directement et indirectement responsables pour analyser les statistiques sur les migrations. De son point de vue, le fait que le Groupe de travail national sur les données migratoires créé avec MIEUX continuait d'exister était la preuve que la création de groupes de travail interministériels/interagences était en soi une bonne pratique.

Cap-Vert

Un représentant du Cap-Vert a expliqué que la première Action MIEUX dans son pays⁵⁸ avait porté sur le soutien aux travaux de la Commission interministérielle chargée d'élaborer la Stratégie nationale sur l'immigration ainsi que son plan d'action et sur le renforcement des capacités. Selon lui, l'Action a permis d'instaurer un processus collectif et partagé de discussion et de définition des priorités pour la gestion de l'immigration au Cap-Vert. Les difficultés inhérentes à l'Action, comme le rapprochement entre les points de vue des autorités nationales et des ex-

55 Action MIEUX 2012-02. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/167-mauritius-accelerated-partnership-for-economic-integration-apei-labour-migration>.

56 Département du développement des compétences et de l'emploi, ministère du Travail et du Bien-être social.

57 Action MIEUX 2013-10. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/140-laos-labour-migration-data-management>.

58 MIEUX a mis en œuvre plusieurs Actions au Cap-Vert depuis 2009. La première a porté sur le soutien à la Commission interministérielle en charge de rédiger la Stratégie nationale d'immigration et son Plan d'action. Plus d'infos via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/155-cabo-verde-policy-development>.

perts de l'UE, la mise en œuvre simultanée des deux volets (renforcement des capacités et des politiques) et la coordination entre les acteurs clés, ont contribué à l'approche participative mais aussi à créer une auto-alimentation entre les processus de renforcement des politiques et des capacités, ces derniers étant conçus comme des « processus d'apprentissage » et enfin à renforcer les mécanismes de coopération et de coordination.

→ Plus de précisions sur Cap-Vert aux pages 129-132.

Des pratiques qui harmonisent les normes de protection internationales

Dans son intervention⁵⁹ visant à aider le gouvernement mexicain à gérer le nombre croissant d'entretiens de candidats à la protection internationale, MIEUX a dispensé une formation aux agents du Commissariat mexicain pour l'aide aux réfugiés et à l'Institut national des migrations. Inspirée du programme de formation de l'EASO, elle était centrée sur le rôle des agents de première ligne dans l'accès à la procédure d'asile, les techniques d'entretien à l'égard des groupes vulnérables, en particulier des enfants et l'évaluation des preuves.

→ Plus de précisions sur cette Action au Mexique aux pages 141-144.

Des pratiques à reproduire, à adapter et à adopter

S'il faut bien admettre que les possibilités de reproduire une pratique dépendent de toute une série de facteurs internes et externes, y compris de contraintes propres à chaque contexte, structure institutionnelle et budget, MIEUX compte néanmoins quelques réussites en la matière, forcées sur le partage initial de pratiques entre l'UE et les pays partenaires ou entre les pays partenaires eux-mêmes.

Thaïlande, Irlande, Belgique

La **Thaïlande** a sollicité l'aide de MIEUX pour renforcer les capacités du ministère du Développement social et de la Sécurité humaine dans le domaine de la protection des VdT et la prévention de l'itinérance liée aux migrations. Après des visites d'étude en Belgique et en Irlande, de nouveaux réseaux se sont mis en place entre les autorités thaïlandaises et européennes et ont conduit à la nomination de points focaux pour le rapatriement et le retour volontaire des VdT thaïlandaises de l'UE vers la Thaïlande. Les autorités partenaires ont indiqué que cette confrontation directe avec le protocole en vigueur dans l'UE pour la prise en charge des VdT les avait poussées à revoir le protocole pour la protection des victimes en vigueur en Thaïlande afin d'autoriser un accompagnement hors du système national de refuges pour la protection des victimes. L'amendement législatif n'est pas encore effectif mais devrait l'être prochainement.

⁵⁹ Action MIEUX 2016-01. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/93-mexico-unaccompanied-minors>.

→ Plus de précisions sur cette Action en Thaïlande aux pages 97-100.

Mexique et Costa Rica

En 2018, MIEUX a aidé la Direction générale des migrations et de l'immigration du Costa Rica à réviser le Protocole sur les situations migratoires spéciales dans le respect de toutes les normes nationales, régionales et internationales existantes en matière de droits humains et à renforcer les mécanismes de mise en œuvre correspondants. Après avoir entendu parler de ce protocole lors de la table ronde MIEUX de 2018 pour l'ALC, l'Institut national pour les migrations du ministère mexicain de l'Intérieur a sollicité le soutien de MIEUX pour concevoir, élaborer et mettre en œuvre un instrument similaire. Le futur Protocole d'aide aux migrants en situations de crise encadrera l'activation d'une aide incluant les besoins de première nécessité, un hébergement sûr, une couverture soins de santé complète, des conseils juridiques et des mesures de protection physiques adaptées à l'âge, au genre et au lieu d'origine.

→ Plus d'informations sur les Actions MIEUX au Mexique aux pages 141-144.

NB. Toute mention d'un organe de coordination dans les pays partenaires était exacte au moment de la rédaction de cette publication (2019).



Conclusion #3. Consensus sur les pratiques et les particularités de MIEUX

Résumés des pratiques MIEUX

- Concept d'Action (légèreté et flexibilité, activités non figées, appropriation garantie, processus décisionnel participatif)
- Bénéficiaires-experts, coopération Sud-Sud
- Échange de connaissances dans les deux sens (au profit des experts)
- Groupes de coordination interministériels/interdisciplinaires
- Amplitude méthodologique (transposition des pratiques UE, des théories en pratiques)
- Élaboration de politiques migratoires (lien entre migration et développement, cycle politique, approche interministérielle/interagences/pansociétale, dimension de genre)

Avantages évoqués

- Coopération bilatérale renforcée : création de nouveaux réseaux, consolidation des réseaux existants
- Partage d'expériences/connaissances : ouverture d'horizons, normalisation des pratiques, effet « révélation »
- Changement de mentalité (individuelle, institutionnelle)
- Échange Sud-Sud stimulé

TROISIÈME FIL D'ANALYSE : CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION EXTERNE

L'évaluation externe confirme que les thématiques et objectifs des Actions MIEUX sont parfaitement en phase avec les besoins et priorités clés des bénéficiaires locaux.⁶⁰ Cette approche a permis à MIEUX de proposer une aide parfaitement calibrée aux besoins formulés dans chaque demande. Les FA rédigées sur la base des demandes couvrent les trois niveaux (individuel, organisationnel et environnements propices).

- Parmi les facteurs favorisant la pertinence figurent la forte implication des autorités partenaires dans la conception de l'Action et de chaque produit livrable et la flexibilité du concept qui permet de modifier légèrement les activités planifiées en réponse à de nouveaux besoins.
 - ✓ Au niveau individuel, les participants considèrent les activités MIEUX comme très pertinentes, notamment en termes de renforcement de leurs compétences et connaissances.
 - ✓ Concernant les facteurs de facilitation d'un environnement propice figurent l'intérêt et l'ouverture d'esprit des institutions impliquées dans les différents processus élaborés avec MIEUX.
 - ✓ Les synergies sont créées par l'implication de participants issus de plusieurs institutions, ou qui occupent des niveaux différents au sein d'une même institution (par ex. à la fois des directeurs et du personnel opérationnel), ce qui se traduit par une coopération interinstitutionnelle renforcée dans le domaine de la gestion des migrations.
 - ✓ Les Actions MIEUX ont aussi souvent permis de renforcer la coopération/collaboration entre les institutions participantes et les OSC du secteur.
 - ✓ La combinaison d'experts locaux et internationaux (Sud-Sud et coopération triangulaire), où les premiers ont une très bonne connaissance du contexte national et les seconds une expertise solide des sujets ciblés, est jugée très efficace.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

- Ce qui constitue une bonne ou une meilleure pratique dans le domaine des migrations reste difficile à définir : certains y voient une méthodologie qui se prête à l'extrapolation et peut être adaptée au contexte local, d'autres le résultat fructueux d'un échange ou la réalisation effective de l'objectif poursuivi. Pour être qualifiée de « bonne » ou de « meilleure », une pratique doit toujours être validée et reconnue comme une « norme » par les entités compétentes (l'organisation qui la crée ou la teste ou d'autres acteurs pertinents du cadre de gouvernance existant).
- Découlant de la philosophie de MIEUX qui consiste à construire et à renforcer des partenariats et à promouvoir la coopération à tous les niveaux, l'on notera que le Programme soutient et promeut des « **pratiques collaboratives** » entre les acteurs impliqués et

⁶⁰ Blomeyer & Sanz (2019) *Op.cit.*

bénéficiaires de ses interventions. En effet, à travers ses pratiques, MIEUX initie, renforce et pérennise la collaboration et le partenariat entre l'UE/ses EM et les pays partenaires et entre les pays, les régions et les autres acteurs partenaires. MIEUX crée l'espace propice à la réflexion, à l'expression et à l'identification de pistes et de solutions politiques dans un esprit collaboratif. MIEUX aide ses partenaires à traduire leurs priorités et leurs solutions en pratiques qui viendront étayer leurs cadres et leurs politiques nationales et régionales de gouvernance migratoire. Il y a un large consensus sur le fait que l'échange de pratiques et de connaissances est le moyen de comparer et d'évaluer les actions gouvernementales actuelles. C'est aussi une source d'inspiration pour aborder des défis émergents ou existants, une fois les pratiques adaptées à la législation, au contexte et aux capacités en présence.

- Dans les programmes de développement centrés sur le partage des connaissances, les pratiques peuvent avoir plusieurs finalités, notamment servir de points de référence et de comparaison à l'issue desquels les institutions/ministères/gouvernements peuvent mesurer leurs performances, formuler de nouvelles solutions et reproduire les modèles vertueux. Néanmoins, leur potentiel d'adaptabilité, de reproductibilité et de modularité dépend de la capacité du pays bénéficiaire à s'engager dans un processus majeur de transformation organisationnelle et à intégrer les pratiques nouvellement acquises à ses processus de travail. Les contraintes liées au budget et à l'instabilité du service public demeurent un frein constant.

Les principaux axes de travail et d'impact de MIEUX 2009-2019

L'impact de MIEUX ces dix dernières années est visible dans quatre domaines et sur quatre niveaux : la création d'environnements propices par l'élaboration de politiques, la coopération internationale, le renforcement des capacités institutionnelles via des outils opérationnels et via des compétences individuelles issues de formations et enfin l'échange de connaissances. Le programme basé sur la demande a produit un large éventail de livrables qui répondent aux besoins exprimés par les pays partenaires.

Formuler des politiques

Les dernières décennies ont vu un nombre croissant de pays adopter des politiques et des stratégies globales ou thématiques sur les migrations et ce, sur tous les continents. Cet engouement s'explique par différents facteurs : décisions politiques, programmes institutionnels, ambitions des dirigeants, engagements internationaux ou encore obligations imposées par les bailleurs de fonds. Mais l'une des raisons clés parmi les différents scénarios est sans nul doute l'attention croissante portée par la communauté internationale à la gouvernance migratoire et le rôle majeur attribué aux politiques dans la valorisation des migrations au service du développement durable. Dix années de sollicitations et d'interventions dans ce domaine ont permis à MIEUX d'identifier les dix raisons premières qui conduisent les pays partenaires à opter pour ces instruments :⁶¹

⁶¹ Extrait de Chirita, O. (2019) « POURQUOI créer des cadres de politiques migratoires ? ». Accessible via : https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_WHY_FINAL_FR.pdf. Cette fiche d'information fait partie d'une série d'articles s'intéressant au pourquoi, comment, qui et quoi de l'élaboration de politique migratoire. La seconde, intitulée « COMMENT créer des cadres de politiques migratoires » est accessible via : https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_HOW-FR-final.pdf.

1. Gérer les volumes, la composition, l'origine, la direction et la structure des flux migratoires.
2. Élaborer un document politique unifié expliquant la vision, les objectifs et les mesures voulus par le gouvernement.
3. Contextualiser les facteurs concrets qui impactent ou sont impactés par les migrations.
4. Déterminer qui et quoi doit-on influencer à travers ces politiques.
5. Définir les principes qui vont guider la gouvernance des migrations (partenariat, protection des droits humains, non-discrimination, transparence et responsabilité, coordination et coopération, cohérence politique, etc.).
6. Clarifier les rôles et synthétiser le paysage institutionnel de la gouvernance migratoire (aux niveaux global et sectoriel).
7. Renforcer les efforts et les capacités de collecte et d'analyse des données sur les migrations.
8. Essayer de réconcilier les intérêts et de gérer les attentes et préférences diverses.
9. Promouvoir et stimuler la cohérence institutionnelle et politique.
10. S'engager et tendre à l'inclusion par une approche pansociétale.

Depuis sa création, MIEUX a soutenu l'élaboration de documents politiques dans 15 pays partenaires, du Cap-Vert à la Sierra Leone en Afrique au Costa Rica en Amérique centrale, en passant par l'Asie centrale et le Kirghizistan. Certains de ces documents sont centrés sur les migrations en général (ce que MIEUX désigne comme « cadres de politiques migratoires »), d'autres sur une thématique spécifique (politiques/stratégies sectorielles) comme M&D, la lutte contre la traite ou l'intégration.

Pays	Titre de la politique
Burundi	Stratégie pour la gestion des frontières Stratégie d'engagement de la diaspora
Cap-Vert	Stratégie nationale sur l'immigration Plans d'action municipaux pour l'immigration et l'intégration
Costa Rica	Plan national pour l'intégration
Côte d'Ivoire	(Stratégie nationale sur la migration et le développement Stratégie de lutte contre la TP
Ghana	Politique d'engagement de la diaspora
Kirghizistan	Stratégie sur les migrations
Madagascar	Politique nationale pour l'engagement de la diaspora malgache
Malawi	Politique migratoire Politique d'engagement de la diaspora
Maurice	Politique nationale sur la migration et le développement
Niger	Stratégie nationale de lutte contre la migration irrégulière

Panama	Stratégie de gestion des frontières
RDC	Politique d'engagement de la diaspora
Sénégal	Stratégie de gestion des frontières
Sierra Leone	Politique migratoire
Togo	Stratégie nationale sur la migration et le développement

Cadres de politiques migratoires

En fonction du niveau de sophistication des instruments et des institutions déjà en place dans un pays donné, le travail d'élaboration de politiques vise à faciliter soit la création soit le renforcement du cadre nécessaire à la gestion, au niveau national, de différentes thématiques liées aux migrations. La logique suivie est la même pour les politiques et stratégies sectorielles. Elle s'applique donc à tous les sujets évoqués ci-dessous. Toutefois, ces politiques et stratégies sectorielles sont encore plus importantes pour les cadres de politiques migratoires qui, idéalement, devraient coordonner toutes les approches thématiques et au sein desquelles les politiques et stratégies sectorielles devraient par conséquent trouver leur place. Dans tous les cas, les cadres de politiques migratoires peuvent aider à promouvoir et à initier efficacement la conception, le fonctionnement et l'organisation d'un cadre de gouvernance migratoire renforcé à l'échelle nationale.



BALISE

Parmi les exemples concrets de soutien à des demandes de cet ordre figure le **Kirghizistan**,⁶² où le ministère du Travail, de la Migration et de la Jeunesse (MLMY) a sollicité l'appui de MIEUX en 2014 pour formuler une politique nationale définissant l'architecture de la gouvernance migratoire du pays. Cette politique a été finalisée en septembre 2016.

En octobre 2017, le gouvernement de la **Sierra Leone**⁶³ a annoncé sa première Politique nationale sur les migrations formulée avec l'aide de MIEUX. Construit autour de trois piliers, le texte couvre dix axes d'intervention dans des sujets pertinents pour le pays, notamment migration et urbanisation, contrôle des migrations, M&D, protection des migrants et données sur les migrations. Si l'intégration de la dimension de genre dans les politiques publiques est une pratique courante dans de nombreux pays, en Sierra Leone, établir des liens entre les migrations et le genre et, qui plus est, consacrer un chapitre entier à ce sujet dans la politique idoine, a été considéré comme très innovant. Le gouvernement a déployé une approche pangouvernementale (impliquant un large éventail d'acteurs nationaux) et pansociétale (le ministère de l'Intérieur et MIEUX ont organisé une série d'événements aux niveaux local et national pour recueillir les avis et opinions des acteurs concernés).

⁶² Action MIEUX 2014-07. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/143-kyrgyzstan-migration-policy-development>.

⁶³ Action MIEUX 2012-01. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/170-sierra-leone-border-management-document-security-migration-policy-development>.

Politiques et stratégies sectorielles

Au cours des dix dernières années, MIEUX a aidé les pays partenaires à formuler des politiques et des stratégies centrées sur des thématiques spécifiques migratoires comme la migration irrégulière, la TP, M&D ou encore l'intégration des migrants.

Migration irrégulière et lutte contre la TP

La deuxième Action MIEUX au **Niger**⁶⁴ illustre le type de travail qu'un pays peut entreprendre pour agir de manière stratégique contre la migration irrégulière. Le Niger étant devenu une plaque tournante majeure du trafic de migrants entre l'Afrique et l'Europe, son gouvernement a sollicité l'aide de MIEUX en 2015 pour élaborer une stratégie de lutte contre la migration irrégulière. Le texte s'articule autour d'une série d'activités destinées à renforcer les capacités humaines au sein du ministère de l'Intérieur dans la lutte contre le phénomène et de mesures axées sur la formulation d'une stratégie. Les travaux sur la politique ont été coordonnés par un Comité interministériel et se sont conclus en décembre 2016.

La première Action MIEUX en **Côte d'Ivoire**⁶⁵ montre comment l'élaboration de politiques permet de renforcer la réponse institutionnelle à la TP. Lancée à la demande du ministère du Développement et de la Planification, la stratégie a été approuvée en deux temps :

- a. Lors d'un atelier de validation organisé en février 2015 au cours duquel l'ébauche finale a été examinée par les différents groupes de travail qui bénéficiaient aussi, via l'Action, d'un appui de l'ONUDC.
- b. Lors d'une Conférence nationale qui a vu l'adoption de la Stratégie nationale et de son Plan d'action par le gouvernement ivoirien en 2015.

Migration / développement et affaires de la diaspora

La formulation d'instruments politiques spécifiques permet de soutenir les efforts qui visent à tirer parti du lien M&D et à promouvoir la contribution des migrants au développement de leur pays et communautés d'origine. Tel était l'objectif de **Maurice**⁶⁶ en sollicitant l'aide de MIEUX pour la formulation de sa « Politique nationale sur la migration et le développement et son Plan d'action » finalisés en 2017. Suivant les principes d'une approche pangouvernementale, l'Action a impliqué toutes les parties prenantes clés dans le travail de formulation et défini également un Plan d'action assorti de cibles et d'objectifs concrets. En outre, le produit final a intégré un certain nombre d'aspects tirés de différentes politiques sectorielles (travail, éducation, etc.), a été aligné sur la Vision 2030 de Maurice et sur le plan quinquennal de développement national du gouvernement.⁶⁷

64 Action MIEUX 2015-07. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/95-niger-irregular-migration>.

65 Action MIEUX. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/112-cote-d-ivoire-trafficking-in-human-beings>. [consultation le 17 février 2020].

66 Action MIEUX 2012-02. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/167-mauritius-accelerated-partnership-for-economic-integration-apei-labour-migration>. [consultation le 17 février 2020].

67 Pour plus de détails sur cette Action, voir : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/news-events/news/57-mauritius-mieux-presents-new-migration-and-development-strategy>.

Plus récemment, la quatrième Action MIEUX au **Ghana**⁶⁸ a aidé l'équipe chargée des Affaires de la diaspora du Cabinet du Président à finaliser la première « Politique nationale d'engagement de la diaspora » du pays. S'appuyant sur le travail réalisé en 2014, le gouvernement ghanéen a obtenu un appui pour organiser un dernier cycle de consultations directes et en ligne avec ses différentes communautés de la diaspora présentes en Allemagne et au Royaume-Uni avant de finaliser et de mettre en application sa politique. Présentée lors d'un événement baptisé the Ghana Diaspora Homecoming (03-06 juillet 2019), la politique a été adoptée en février 2020.

Intégration et cohésion sociale

La deuxième Action MIEUX au **Costa Rica**⁶⁹ constitue un exemple intéressant d'approche pangouvernementale, basée sur des faits pour la formulation de plans d'intégration. À la demande de la Direction générale pour les migrations et les étrangers (DGME) transmise en 2016, MIEUX a contribué à l'élaboration du « Second plan national pour l'intégration (2018-2022) », aligné sur la « Politique nationale générale sur les migrations » adoptée par le Costa Rica. La Fundación GESO, une ONG locale, a été chargée de préparer une « Analyse du contexte migratoire du Costa Rica », une première pour le pays. Les conclusions de cette étude ont permis de dresser un portrait fidèle du contexte migratoire actuel et donc de formuler des cibles et objectifs précis et pertinents pour le Plan d'action qui a finalement été lancé en 2017.

➔ Plus de précisions sur cette Action aux pages 123-129.

La quatrième Action MIEUX au **Cap-Vert**⁷⁰ illustre le rôle stratégique que jouent les autorités locales dans l'intégration des migrants et comment l'élaboration de stratégies spécifiques peut les y aider. Répondant à une demande de la Direction générale de l'Immigration (DGI) du ministère de l'Éducation, de la Famille et de l'Inclusion sociale transmise en 2016, l'Action s'est focalisée sur l'élaboration d'un « Plan d'action municipal pour l'immigration et l'intégration » (MAPII) et d'un Manuel de procédures destiné au personnel des Gabinetes de Apoio ao Imigrante (GAI – bureaux d'aide aux immigrants) disséminés dans différentes municipalités du pays. Les MAPII traduisent les priorités de la « Stratégie nationale d'immigration » en activités locales et viennent renforcer les capacités des autorités locales à mieux gérer l'immigration et l'intégration sociale des immigrants. Le groupe de travail a d'abord rédigé un MAPII-type qui a ensuite été adapté au profil démographique et aux besoins de chaque municipalité. Les documents ont été finalisés en février 2019.

➔ Plus de précisions sur cette Action aux pages 129-132.

68 Action MIEUX 2019-01. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/199-ghana-iv-finalisation-of-diaspora-engagement-policy>. [consultation le 17 février 2020].

69 Action MIEUX 2016-07. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/172-costa-rica-ii-integration-issues>. [consultation le 17 février 2020].

70 Action MIEUX 2016-15. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/183-cabo-verde-legal-migration-and-mobility-integration-issues-migration-at-local-level>. [consultation le 18 février 2020].

Promouvoir la coopération et la coordination

La complexité et la nature transversale des migrations imposent des processus de gouvernance migratoire sophistiqués. Au cours de ses dix années de service, MIEUX a progressivement identifié et adopté quatre dimensions essentielles de coopération et de coordination à différents niveaux et entre différents acteurs dans le cadre de ses Actions. Ces exemples ci-dessous témoignent du niveau de coordination nécessaire pour intégrer cette complexité dans la gouvernance et la gestion des migrations au 21^e siècle.

Dimension un : coopération transfrontalière

Il est fréquent que les flux migratoires concernent des pays voisins les uns des autres ou des routes régionales. Une gestion optimale des frontières n'est donc possible que dans le cadre d'une approche intégrée impliquant les autorités des deux (voire plus) côtés et une dynamique de coopération transnationale fondée sur une approche prenant en compte l'ensemble de la route,⁷¹ défendue dans un article récent de l'ICMPD.

La troisième Action MIEUX au Pérou⁷² offre un exemple de cette prise en compte de la dimension transnationale. Son objectif était de stimuler le renforcement des capacités politiques, institutionnelles et de formation des autorités péruviennes en matière de lutte contre la TP et le trafic de migrants. Eu égard à la nature transnationale de ces deux phénomènes au Pérou, d'autres pays de la région (Brésil, Chili, Équateur et Mexique) ont participé à diverses activités dans l'optique de promouvoir la compréhension mutuelle et la bonne coopération. Par ailleurs, à la demande des autorités péruviennes, l'un des experts MIEUX a été invité à partager l'expérience d'un EM UE dans le domaine de la protection internationale lors de la réunion du Groupe de Lima⁷³ du 15 juin 2018.

➔ Plus de précisions sur cette Action aux pages 101-104.

Dimension deux : coopération transversale

Thématique transversale par nature, les migrations relèvent des compétences de plusieurs institutions nationales. À titre d'exemple, les ministères de la Justice traitent du droit d'entrée et de séjour tandis que les Affaires sociales s'occupent de l'intégration : ils interviennent aux deux extrémités d'un même processus migratoire. Les choses se compliquent encore lorsque l'on touche à des thématiques spécifiques, à l'instar des migrations environnementales parfois regroupées sous des sujets et départements techniques du ministère de l'Agriculture, où le nombre

71 ICMPD (2019). « *Breaking Gridlocks and Moving Forward: Recommendations for the next five years of EU migration policy.* » Accessible via : <https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/vienna-migration-conference-2019/icmpd-recommendations-for-eu-migration-policy/>. [consultation le 23 février 2020].

72 Action MIEUX 2016-18. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/185-peru-iii>. [consultation le 23 février 2020].

73 Le Groupe de Lima est un organisme multilatéral créé dans le cadre de la Déclaration de Lima du 08 août 2017, adoptée par les représentants de 12 pays de la région en vue de trouver une issue pacifique à la crise vénézuélienne.

d'institutions concernées peut encore augmenter. Au cours de la dernière décennie, il a été très largement admis que la gouvernance migratoire ne pouvait être efficace que si elle impliquait l'ensemble des institutions en charge des diverses branches du processus et donc, adoptait une approche pangouvernementale.

La deuxième Action mise en œuvre au **Togo**⁷⁴ (2012-2017) offre un bel exemple de coordination interinstitutionnelle. Destinée à appuyer la formulation de la Stratégie nationale sur la migration et le développement et les modalités de mise en œuvre du Plan d'action, elle a eu un autre effet majeur : la création d'un Comité interministériel pour la coordination et le suivi des activités migratoires et le développement (ACMHR), un mécanisme de coordination désormais permanent dont la mission est d'assurer les synergies et la cohérence entre les interventions des différents partenaires actifs dans le domaine M&D. Siègent dans ce comité des institutions compétentes dans les deux matières comme les ministères du Plan, des Affaires étrangères et de la Coopération, de l'Économie et des Finances, du Travail et de l'Administration territoriale, ainsi que les représentants de diverses agences et bailleurs de fonds internationaux. L'ACMHR a d'ailleurs coordonné la participation togolaise à une Action MIEUX ultérieure centrée sur les migrations, l'environnement et le changement climatique⁷⁵ impliquant plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest.

Troisième dimension : coopération institutionnelle à niveaux multiples

Dès que l'on admet qu'un pays ne peut gérer seul les migrations, la coopération supranationale acquiert de l'importance lorsqu'il s'agit de gouvernance migratoire. C'est le cas depuis les années 2000 et c'est ce que semble indiquer l'implication croissante des organisations régionales. Mais dans le même temps, les niveaux de pouvoir locaux ont acquis un rôle de premier plan, se voyant confier de nouvelles responsabilités et suscitant l'attention croissante des chercheurs et décideurs politiques, en particulier en matière d'intégration locale ;⁷⁶ ce qui semble promettre aux autorités locales un rôle clé dans la gouvernance migratoire.⁷⁷

Ainsi, la quatrième Action MIEUX au **Cap-Vert**⁷⁸ (2017-2019) s'est focalisée spécifiquement sur le renforcement des capacités au niveau local (et, dans ce cas précis, municipal). En termes de livrables, l'Action a débouché sur la création d'un Plan d'action municipal pour l'immigration et l'intégration et d'un Manuel de procédures à l'attention du personnel en charge de l'aide aux immigrants. Sur le plan de la méthodologie, l'Action s'est déroulée avec la participation étroite des représentants des pouvoirs locaux capverdiens.

74 Action MIEUX 2012-16. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/194-west-africa-consultations-on-migration-and-the-environment>. [consultation le 24 février 2020].

75 Action MIEUX 2014-10. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/194-west-africa-consultations-on-migration-and-the-environment>. [consultation le 24 février 2020].

76 Voir notamment : Peter Scholten et Rinus Penninx, « *The Multilevel Governance of Migration and Integration* », in : B. Garcés-Masareñas, R. Penninx (eds.), « *Integration Processes and Policies in Europe* », IMISCOE Research Series, Chapitre 6, pp. 91-108.

77 C. Riallant, J. Irvine, L. Fabbri, « *Local authorities: The missing link for harnessing the potential of migration for development* », in : Migration Policy Practice, Vol. II, Numéro 6, décembre 2012-janvier 2013, pp.11-15. Accessible via : <https://publications.iom.int/fr/books/migration-policy-practice-volume-ii-number-6-december-2012-january-2013> (consultation le 10 décembre 2019).

78 Action MIEUX 2016-15. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/183-cabo-verde-legal-migration-and-mobility-integration-issues-migration-at-local-level>. [consultation le 24 février 2020].

→ Plus de précisions sur cette Action aux pages 129-132.

Dans le même ordre d'idée mais dans un contexte et un but différents, la deuxième Action MIEUX au **Mexique**⁷⁹ (2017-2018) a déployé une approche multiniveaux de la gouvernance migratoire. Visant à soutenir le renforcement des capacités des autorités mexicaines en matière d'identification des réfugiés et d'intégration des migrants et à promouvoir la coopération renforcée entre les acteurs concernés, l'Action a ciblé les autorités centrales mais aussi les branches locales de l'agence mexicaine en charge de la procédure d'asile et des instances chargées de l'intégration des migrants dans plusieurs provinces du pays.

→ Plus de précisions sur cette Action aux pages 141-144.

Quatrième dimension : coopération multipartite

En plus des acteurs gouvernementaux, les processus de gouvernance migratoire impliquent de facto un large éventail d'acteurs, à différents niveaux et de différentes manières, des OSC au secteur privé en passant par les universités. Les OSC axées sur le service apportent un soutien aux groupes vulnérables en coopération avec les pouvoirs publics, tandis que d'autres jouent un rôle important dans la défense des droits humains et des droits des migrants, parfois en prenant la forme d'associations de migrants ou de la diaspora. Le secteur privé est lui aussi un partenaire clé dans de nombreux domaines de la gestion des migrations, de l'intégration à la migration de travail, de même que les universités pour tout ce qui a trait à la collecte de données et d'informations et à la recherche sur les migrations.

La troisième Action MIEUX en **Équateur**⁸⁰ constitue un exemple couvrant simultanément les quatre axes d'une gouvernance migratoire coopérative et coordonnée : transnationale, transversale, multi-niveaux et multipartite. L'Action a aidé la Présidence équatorienne du FMMD à organiser quatre tables rondes régionales en ALC sur quatre sujets clés des migrations : - Faciliter l'inclusion socio-économique (San José, Costa Rica, 24-25 juillet 2019) - maîtriser les migrations pour le développement rural (Kingston, Jamaïque, 14-15 août 2019) - mise en place de passerelles régulières entre la crise et la sécurité (Quito, Équateur, 19-20 septembre 2019) et enfin - soutenir les villes d'accueil à travers la cohérence politique et les partenariats multipartites (Lima, Pérou, 16-17 octobre 2019). Ces quatre événements s'inscrivaient dans les activités préparatoires au FMMD et ont, à chaque fois, réuni un nombre impressionnant de participants : représentants de gouvernements d'Amérique latine et d'ailleurs, d'organisations régionales (UE, Organisation des états américains (OEA), Organisation des états de la Caraïbe orientale (OECO), d'agences onusiennes (PNUD, OIM, UNHCR, OIT, FNUAP, UNICEF), d'agences nationales et internationales de la coopération au développement, d'ONG nationales, internationales et locales, d'autorités locales, d'universités, de centres de recherche et du secteur privé.

79 Action MIEUX 2016-01. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/173-mexico-international-protection-and-asylum-policy-integration-issues>. [consultation le 24 février 2020].

80 Action MIEUX 2019-04. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/202-ecuador-iii-support-to-the-ecuador-gfmd-2019-chairmanship>. [consultation le 24 février 2020].

MIEUX a aussi contribué à la mémoire institutionnelle du FMMD en soutenant la création d'une publication⁸¹ rassemblant des témoignages et réflexions issus des présidences antérieures. L'ouvrage a été distribué lors du 12^e Sommet du FMMD qui s'est tenu à Quito, Équateur, en janvier 2020.

Produire des connaissances

Ces dernières années, on a beaucoup parlé du lien existant entre les politiques, les pratiques et les connaissances sur les migrations. Pour désigner la nécessité d'étayer les politiques avec des données objectives et scientifiques et des faits issus de la recherche sur les migrations, les praticiens emploient le terme d'« approche des migrations fondée sur des faits », où tout fait probant doit provenir de la recherche systématique.

Face aux discours polarisants sur les migrants et les migrations et à la montée de la xénophobie, il est devenu impératif de fonder le processus de décision politique en la matière sur des arguments solides. L'on admet aussi de plus en plus largement qu'une gouvernance migratoire juste et efficace ne peut se fonder que sur des preuves. Ce n'est pas un hasard si le PMM énonce comme premier objectif de « Collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits » et l'associe à un engagement fort à « étoffer la base de données factuelles sur les migrations internationales en améliorant, par des investissements adéquats, la collecte, l'analyse et la dissémination de données précises, fiables et comparables ».⁸²

Les pays ont besoin d'un socle de connaissances fiables qui leur permette de formuler des politiques basées sur des faits. Ces connaissances proviennent de toute une série de sources pertinentes à deux niveaux : des informations issues de la recherche afin de promouvoir les effets de synergie entre la réalité de terrain vécue par les migrants et, d'une part, le contexte dans lequel s'inscrit la migration et, d'autre part, la manière dont les décideurs politiques peuvent l'influencer.

Vu la complexité et la nature dynamique des phénomènes migratoires mais aussi des paysages institutionnels que ce soit au niveau national, international et local, savoir ce qui se passe sur le terrain est un véritable enjeu pour les gouvernements. C'est pourquoi, la plupart des Actions mises en œuvre par MIEUX débutent par des **missions exploratoires**, l'objectif étant de contribuer à l'identification des défis et lacunes en termes de lois, de dispositifs institutionnels, de politiques et de pratiques dans le domaine visé par l'Action.

Consignés dans un rapport (annexé à chacune des Actions, ou presque), les résultats de cet exercice contribuent à une mise en œuvre plus efficace et plus ciblée de l'Action et à une meilleure compréhension des enjeux en présence et des solutions potentielles.

81 Bingham, J. et al (2019) *Op Cit*.

82 Assemblée Générale de l'ONU, Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, cit. Objectif 1.

La deuxième Action MIEUX au **Brésil**⁸³ est un bel exemple d'une Action ayant capitalisé au maximum sur cette mission exploratoire et son rapport. Mise en œuvre entre 2019 et 2020 à la demande du Ministère public fédéral brésilien, elle visait le renforcement des capacités en matière de techniques d'entretien à l'égard des enfants en migration via l'échange entre pairs. MIEUX a effectué une mission exploratoire pour procéder à une évaluation de la situation dans les états des Amazonas et du Roraima durant l'été 2019. Le rapport rédigé par les experts a permis de mieux cibler l'Action et, de manière plus générale, de mieux comprendre les défis liés aux enfants en migration dans ces deux états.

→ Plus de précisions sur cette Action au Brésil aux pages 163-168.

On entend par « données », « les informations, en particulier les faits ou chiffres, recueillis en vue d'être analysés, pris en compte et utilisés pour éclairer une décision ».⁸⁴ Leur obtention exige la maîtrise de techniques précises et l'existence de mécanismes organisationnels capables d'en gérer la collecte et l'analyse. Dans le domaine des migrations, les données sont d'autant plus primordiales pour la prise de décisions éclairées et de mesures concrètes au niveau institutionnel que l'on a affaire à un phénomène complexe et dynamique. Or, la collecte fiable et régulière de données sur les migrations de même que leur diffusion restent un enjeu mondial. MIEUX a aidé plusieurs pays partenaires à améliorer leurs capacités en matière de collecte et d'analyse statistiques, à créer des outils de collecte ainsi que des mécanismes de coordination interinstitutionnelle pour accompagner ces processus.

La deuxième Action MIEUX avec le **COMESA**⁸⁵ offre un bel exemple de coopération internationale sur le sujet. En effet, l'un de ses objectifs était d'aider le COMESA à mettre à niveau ses systèmes d'information et de collecte de données en investissant dans le renforcement des capacités des Points focaux nationaux en charge des migrations. Parmi les réalisations figurent notamment la création et la diffusion d'un questionnaire sur les métadonnées migratoires (disponible dans les trois langues de travail du COMESA) dont les réponses ont permis de compiler et d'identifier les données disponibles mais aussi de formuler des recommandations pour une meilleure collecte et un meilleur partage de celles-ci entre les États membres du COMESA, dans l'optique générale d'informer le processus d'élaboration de politiques et d'instituer un Accord sur les mécanismes pour le partage des données entre États membres du COMESA.

→ Plus de précisions sur l'Action MIEUX avec le Secrétariat du COMESA aux pages 133- 136.

L'OCDE définit la recherche comme les « activités créatives et systématiques entreprises en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'humanité, de la culture et

83 Action MIEUX 2018-02. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/208-brazil-ii-techniques-for-interviewing-children-in-migration>.

84 Cambridge Dictionary Online, Data, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/data>. [consultation le 24 août 2020] (traduction libre).

85 Action MIEUX 2012-06. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/126-comesa-data-management-migration-legislation-irregular-migration-trafficking-in-human-beings>.

de la société, et de concevoir de nouvelles applications à partir des connaissances disponibles ».⁸⁶ À ce titre, la recherche suppose un processus analytique complexe faisant usage de données et d'informations. S'agissant des politiques publiques et des questions migratoires, la recherche peut contribuer à « apporter des idées, une analyse et des faits fondés ».⁸⁷ Plus concrètement, la recherche sur les migrations contribue à une compréhension plus scientifique du phénomène migratoire qui transcende les préjugés et les idées préconçues et, de ce fait, encourage une gouvernance migratoire plus qualitative et plus efficace. Dans cette optique, MIEUX s'est employé à renforcer les liens entre la recherche, les politiques et les pratiques afin d'accroître l'assise factuelle de la gouvernance sur les migrations par différents moyens, notamment, en impliquant des groupes de recherche dans la création d'enquête et l'analyse des données ou encore par des études scientifiques préparatoires à des politiques migratoires.

L'Action MIEUX en **Équateur** en est un parfait exemple. Lancée à la demande d'un large éventail d'acteurs régionaux (Université Simon Bolivar en Équateur, gouvernement provincial de Salta en Argentine, municipalité d'El Puente en Bolivie, Réseau des municipalités chiliennes sur le changement climatique et le Réseau sud-américain sur les migrations environnementales – RESAMA), elle visait à promouvoir la coopération régionale et internationale entre les gouvernements centraux, locaux et les universités sur des thématiques en lien avec les migrations, le changement climatique et l'environnement en ALC. Plusieurs chercheurs ont expliqué aux pouvoirs locaux les faits, les chiffres ainsi que les grandes dynamiques des mouvements de population liés à la situation environnementale dans la région, cherchant par là à promouvoir une compréhension plus solide et plus scientifique du phénomène et donc une réponse politique plus adéquate. Ils ont aussi rédigé un rapport qui résume et regroupe les diverses pratiques présentées lors du séminaire régional. Fruit d'une approche rigoureuse fondée sur les faits, il présente aussi les conclusions, les résultats et le contenu des discussions de cet événement et avance une série de recommandations à visée politique et des mesures opérationnelles.

La construction des connaissances n'est pas une fin en soi puisqu'il faut encore les diffuser à des groupes ciblés de spécialistes, de praticiens ou au grand public, à travers des outils de communication ou des campagnes. À ces fins, MIEUX a conçu divers supports d'information, par exemple sur les dangers de la migration irrégulière à l'attention des jeunes migrants au Niger ou sur les bonnes pratiques en matière de protection des VdT mineures, à l'attention du personnel des refuges pour VdT en Thaïlande. MIEUX a aussi aidé les institutions des pays partenaires à concevoir des stratégies et des campagnes d'information et de sensibilisation et a travaillé avec elles à mieux informer le public sur les questions migratoires, notamment aux Philippines.

→ Plus de précisions sur l'Action MIEUX en Thaïlande aux pages 97-100.

→ Plus de précisions sur l'Action MIEUX aux Philippines au pages 105-109.

86 OCDE, « Manuel de Frascati. Mesurer les activités scientifiques, technologiques et d'innovation », Paris 2015, p. 47. Accessible via : https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015_9789264239012-fr. [consultation le 24 août 2020].

87 Rinus Pennaux, « Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War Immigration and Integration Policies in the Netherlands », in : Paul de Guchteneire (Directeur de publication), « The Links between Academic Research and Public Policies in the Field of Migration and Ethnic Relations: Selected National Case-Studies », International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 7, No. 1, 2005, p. 35.

Renforcer les capacités et la formation

Renforcer les compétences, les capacités et les connaissances des individus est un aspect essentiel du renforcement des capacités. Comme le souligne le PNUD, au niveau individuel, les capacités peuvent désigner « les compétences, l'expérience et les connaissances qui permettent à chacun d'être efficace. Certaines sont acquises de façon formelle, par l'instruction et la formation, tandis que d'autres viennent de façon informelle, par la pratique et l'observation ». ⁸⁸ L'idée que les connaissances et les compétences des individus sont les pierres angulaires des organisations guide toutes les interventions MIEUX. Sur le plan technique, plusieurs formats sont prévus : sessions de formation, ateliers, séminaires d'échange de connaissances ou visites d'étude.

Depuis 2009, MIEUX a mis en œuvre toute une gamme d'activités visant à renforcer les capacités ainsi que les compétences techniques et non techniques des praticiens de la migration dans les pays partenaires, principalement dans les institutions publiques actives dans ce domaine mais aussi dans les OSC et le secteur privé. Le tableau ci-dessous résume les sujets traités lors de ces interventions qui vont d'un soutien au renforcement des compétences générales (leadership, gestion et communication) à des thématiques transversales (gestion des migrations, élaboration de politiques migratoires, données sur les migrations) en passant par des sujets spécifiques comme la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière et la traite, M&D ou encore la protection internationale et l'asile.

Domaine thématique Sujets

<p>Lutte contre la migration irrégulière et la TP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plans d'action de lutte contre la TP • Aide aux victimes vulnérables de la TP • Campagnes de sensibilisation contre le recrutement illégal et la TP • Gestion des frontières bleues • Politique de gestion des frontières • Procédures aux frontières • Coopération sur les affaires criminelles en lien avec la TP • Détection, enquêtes et poursuites des délits liés aux migrations, notamment trafic de migrants et TP • Fraude documentaire et sécurité des documents • Lutte contre la TP : normes internationales et bonnes pratiques nationales • Aide de première ligne aux migrants de retour • Approche genrée de la lutte contre la TP • Bonnes pratiques pour la gestion des frontières et des migrations • Conséquences de la gestion des frontières et des migrations sur les droits humains
---	--

⁸⁸ PNUD, « Développement des capacités : Une guide du PNUD », New York 2009, p. 11. Accessible via : <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>. [consultation le 24 août 2020].

- Identification et prise en charge des traumatismes psychologiques des victimes de la TP
- Gestion intégrée des frontières
- Lutte contre la migration irrégulière
- Gestion des centres de rétention pour migrants irréguliers
- Suivi et évaluation des actions de lutte contre la TP
- Suivi et évaluation des plans d'action nationaux et régionaux anti-TP
- Profilage des passagers, gestion des migrations après-entrée et droits humains
- Orientation des victimes de la TP
- Réintégration des migrants de retour
- Retour et réadmission
- Trafic de migrants
- TP
- Sensibilisation à la TP
- Traite des enfants

Migration légale

- Méthodologie du Répertoire opérationnel africain des métiers et des emplois (ROAME)
- Cycles de campagnes de sensibilisation dans le contexte de la migration de travail
- Gouvernance de la migration de travail externe
- Conventions internationales sur les migrations de main-d'œuvre
- Exploitation par le travail
- Migration de travail
- Stratégies de communication et d'information sur la migration de travail
- Politiques sur la migration de travail
- Négociation d'accords bi-/multilatéraux de migration de travail
- Protection des droits des travailleurs migrants et de leurs familles

Protection internationale et asile

- Accès aux procédures d'asile
- Aide aux et protection des enfants en migration
- Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant
- Informations sur les pays d'origine (COI)
- Évaluation des preuves
- Exclusion du bénéfice de la protection internationale
- Inclusion pour les agents en charge du traitement des demandes d'asile, en particulier les personnes vulnérables
- Techniques d'entretien à l'égard des candidats (mineurs) à la protection internationale
- Protection des et aide aux enfants migrants non accompagnés

Migration et développement

- Communication avec la diaspora
- Contribution des communautés d'immigrants pour le pays de destination
- Capital de la diaspora
- Engagement de la diaspora
- Affaires de la diaspora
- Cartographie de la diaspora
- Promouvoir des liens durables avec la diaspora
- M&D pour le personnel consulaire et diplomatique
- Affaires M&D
- Stratégies de mobilisation
- Les envois de fonds au service du développement
- Partenariats stratégiques et rôle des diasporas dans les situations d'après-crise

Interventions horizontales

- Renforcer la cohérence politique
- Communication et techniques de communication
- Coopération sur les questions relatives aux immigrants
- Cadres et procédures pour l'entrée et le séjour des étrangers
- Fonctionnement d'un observatoire sur les migrations et gestion des données sur les migrations
- AGMM
- Renforcement et réforme des institutions
- Leadership et gestion
- Harmonisation des lois
- Élaboration de stratégies pour l'intégration des migrants
- Intégration des migrants, y compris au niveau local
- Migration et itinérance
- Collecte et analyse de données sur les migrations
- Collecte de données sur les migrations et partage
- Harmonisation des données sur les migrations et partage
- Gouvernance migratoire et mise en œuvre des politiques migratoires
- Indicateurs des migrations
- Gestion des migrations
- Politique migratoire et formulation de politiques migratoires
- Migrations, changement climatique et dégradation environnementale, y compris au niveau local
- Systèmes et méthodes modernes de gestion des migrations
- Recensements et enquêtes de population
- Identification, conception, suivi et évaluation de projet
- Gestion de la qualité en matière de renforcement des capacités
- Création de programmes de formation

Le tableau ci-dessous propose quelques exemples de documents et d'outils opérationnels produits durant les trois phases de MIEUX. Ces documents sont adaptables à d'autres sujets et fins, en fonction des besoins formulés dans les demandes des autorités partenaires.

Procédures opérationnelles standards (POS)	Gestion des données, Kenya
	Principes directeurs pour les refuges pour VdT, Jordanie
	Retour, réadmission et réintégration, Togo
Guides et manuels de formation	Manuel de procédures sur la migration de travail, Mali
	Guide de formation sur l'investigation et l'instruction des faits de TP, Timor-Leste
	Manuel de formation de base sur la lutte contre la TP et Guide des méthodes de formation : Conseils et astuces pour le Service de l'immigration, Ghana
	Guide pour le suivi et l'évaluation des plans d'action nationaux et régionaux de lutte contre la TP, Pérou
	Lignes directrices pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Protocole d'entente avec les LGU, Philippines
	Programme de formation sur la gestion des frontières bleues, Nigeria
	Manuel de formation sur la migration et le développement, Paraguay
	Manuel de procédures pour l'intégration au niveau municipal, Cap-Vert
	Programme de formation pour le renforcement des capacités des acteurs provinciaux actifs dans la prévention, les poursuites des faits de TP et la protection et la réintégration des VdT, Pérou
	Guide pour la gestion de la migration de travail à l'étranger, Myanmar
Projet de guide de formation sur les délits liés aux migrations, Rwanda	
Lignes directrices et protocoles opérationnels	Lignes directrices des approches et pratiques interinstitutionnelles pour une gestion harmonisée et renforcée des données sur les migrations, Jordanie
	Plan de communication d'urgence dans le domaine de la migration irrégulière, Moldavie
	Lignes directrices intersectorielles pour la lutte contre le trafic de migrants, Pérou
	Protocole de coopération interinstitutionnelle pour le renforcement des enquêtes, de l'attention et de la protection des VdT entre les parquets ibéro-américains, AIAMP-REMPPM
	Protocole actualisé pour l'aide en cas de situations migratoires spéciales (ESME), Costa Rica

MIEUX À TRAVERS QUELQUES ÉTUDES DE CAS

Le présent chapitre propose au lecteur quelques études de cas puisées dans le portefeuille de plus de 100 Actions MIEUX clôturées sur la dernière décennie. Elles ont été sélectionnées pour leur intérêt et pertinence en termes de sujet, d'approche, de contribution au renforcement de la gouvernance migratoire et de répartition géographique. Elles sont tirées d'une réflexion interne menée par l'équipe MIEUX en préparation aux Tables rondes régionales sur le partage des connaissances de 2018, qui ont permis d'établir la liste des dix particularités d'une bonne pratique dans le cadre des Actions MIEUX. Elles sont regroupées et classées par domaine thématique : Migration irrégulière et lutte contre la traite des personnes, Migration légale et mobilité, Migration et développement, Asile et protection internationale, Interventions horizontales.

Thématiques



Migration et
Développement



Migration
Légale et
Mobilité



Migration
Irrégulière et
Traite des
personnes



Protection
Internationale et
politique d'asile



Interventions
horizontales

Les dix particularités d'une bonne pratique dans le cadre des Actions MIEUX

- 1 L'Action doit faire l'objet d'une appropriation de la part du pays partenaire
- 2 L'Action doit être un vecteur d'innovation dans son contexte
- 3 L'Action doit pouvoir être reproduite
- 4 L'Action doit produire des résultats tangibles
- 5 L'Action doit être approuvée à un niveau élevé
- 6 L'Action doit s'intégrer aux priorités existantes
- 7 L'Action doit s'appuyer sur les niveaux d'expérience les plus élevés
- 8 L'Action doit présenter une complémentarité et des synergies avec d'autres initiatives
- 9 L'Action doit apporter une valeur ajoutée de l'UE
- 10 L'Action doit servir de catalyseur d'acquisition de connaissances via l'échange d'expériences

PRÉVENTION DE LA TRAITE ET PROTECTION DES VICTIMES ET DES MIGRANTS EN ITINÉRANCE

Thaïlande 2013-2017 et 2017-2018⁸⁹

La Division de lutte contre la TP (DATIP) et le Département du développement social et du bien-être ont adapté des pratiques européennes au contexte local en vue d'améliorer la prise en charge des VdT, notamment par une révision de la législation et le lancement d'un projet pilote basé sur les enseignements tirés de la pratique des EM UE.⁹⁰

Contexte

La Thaïlande est un pays de destination pour la traite des hommes, des femmes et des enfants. Principalement originaires d'autres pays d'Asie du Sud-Est, les victimes étrangères font l'objet de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et de travail. Les victimes thaïlandaises sont aussi touchées par ces mêmes formes de traite, sur le territoire national et à l'étranger.⁹¹

Pourtant, la Thaïlande a fait des progrès significatifs dans sa lutte contre la traite et l'itinérance dans le contexte des migrations. Précisons que la Thaïlande inclut sous ce dernier terme l'indigence, ce qui explique le nombre élevé de cas par rapport à d'autres pays, notamment européens. Selon les données gouvernementales publiées en janvier 2016, 4 049 personnes étaient prises en charge dans les 11 refuges pour les plus démunis gérés par le ministère du Développement social et de la Sécurité humaine (MSDHS) partout dans le pays. En 2018, 631 VdT ont été recensées dont 401 (64%) ont bénéficié d'une aide dans l'un de ces refuges. Les autorités

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être effective
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 9 Les actions doivent produire une valeur ajoutée de l'UE
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

⁸⁹ Cette étude de case est une synthèse de deux actions consécutives.

⁹⁰ Plus de précisions via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/146-thailand-trafficking-in-human-beings>.

⁹¹ Département d'État des USA, *Rapport sur la traite des personnes, 2019*. (en anglais)

ont rapatrié 201 victimes étrangères exploitées sur le sol thaïlandais et facilité le retour depuis l'étranger de 103 victimes thaïlandaises.⁹² Une série de mesures ont par ailleurs été prises pour lutter contre l'itinérance, notamment l'adoption de la Loi de protection à l'égard des indigents (B.E 2557) en 2014 et, en 2016, d'une réglementation sur la mendicité.

Désireux d'améliorer l'aide aux victimes en formant spécifiquement ses agents, le MSDHS a soumis deux demandes pour former le personnel de la DATIP et du Département du développement social et du bien-être (DSDW).

Impact

Les VdT et les plus démunis bénéficient d'une nouvelle réglementation et d'une nouvelle approche en matière de logement. Dans un premier temps, et après avoir examiné le cadre légal, les procédures, les méthodes d'enquêtes et les indicateurs utilisés par la Belgique pour lutter contre la TP lors d'une visite d'étude à Bruxelles, la DATIP a revu ses protocoles et procédures pour l'identification des victimes et les enquêtes. Dans un second temps, et après une visite d'étude en Irlande, le DSDW a créé un projet pilote inspiré de l'approche irlandaise concernant les sans-abris « Housing First » qui encourage l'hébergement indépendant pour les victimes plutôt qu'un placement en refuge. Ce projet pilote de trois ans est toujours en cours mais semble avoir déjà des effets très positifs : 270 petits logements ont ainsi été créés au sein de communautés agricoles auto-suffisantes réparties dans 24 provinces du pays, permettant aux participants de retrouver confiance en eux et de gagner leur vie.

Concernant le volet prévention, les délégués thaïlandais ont effectué une visite d'étude aux Pays-Bas en avril 2018 dans le cadre de la seconde Action MIEUX où ils ont pu rencontrer l'équipe de Centrum 16 22, une ONG locale de La Haye active dans la prévention de la traite chez les jeunes, notamment via des ateliers destinés à stimuler la confiance en soi et l'assurance chez les adolescents. Certaines de ces idées ont été adaptées puis mises en pratique dans un refuge du nord du pays. Dans la même veine, 3 800 enfants ont été sensibilisés à la traite dans 22 écoles, notamment au travers d'activités visant à les aider à s'affirmer et à prendre conscience de leur valeur et des solutions et possibilités qui s'offrent à eux. Après l'intégration du refuge de Chiang Rai dans l'Action, des activités visant à informer sur les possibilités de travail à l'étranger sans passer par les agences illégales de recrutement (public cible : les tribus montagnardes) ont été réalisées.

Sur le plan institutionnel, les deux Actions MIEUX ont permis de renforcer les capacités du personnel du MSDHS en charge des questions liées à la traite et à l'itinérance. Lors de la première Action, des agents du MSDHS ont été formés à la protection des victimes et à la gestion des personnes en itinérance dans le contexte des migrations. Lors de la seconde, trois ateliers ont été organisés pour le personnel des neuf refuges prenant en charge des VdT : protection et aide aux enfants, approche genrée de la protection et soutien psychosocial.

⁹² Département d'État des USA, *Rapport sur la traite des personnes, 2019*. (en anglais)

La DATIP a mis au point trois brochures pour résumer les enseignements de l'Action et former son personnel : « Utiliser en toute sécurité les technologies modernes pour lutter contre la traite des enfants », « Genre et TP » et « Identifier, prendre en charge les victimes de graves traumatismes physiques, psychologiques et/ou sociaux ». La première brochure contient les informations essentielles à fournir, par le personnel des refuges publics, aux enfants et à leurs familles qui quittent le refuge, le but étant d'éviter une nouvelle victimisation. La deuxième contient des informations clés sur la traite ciblant les communautés LGBTQ+ et l'aide à leur apporter. La troisième contient des informations sur l'aide psychosociale aux victimes de la traite, en particulier en cas de traumatisme sévère.

Enfin, la coopération entre la Belgique et la Thaïlande s'est vue renforcée avec le lancement d'un programme d'échange bilatéral entre la DATIP et des ONG belges pour des formations pratiques dans des centres spécialisés en matière d'aide aux VdT. De son côté, le DSDW étudie l'éventualité d'un cadre de coopération avec les ONG irlandaises pour la prévention de l'itinérance et la protection des sans-abris.

Défis

Comprenant que le cadre politique et le contexte général ne permettraient pas de reproduire les pratiques européennes, les experts déployés lors de la deuxième Action ont travaillé avec les agents thaïlandais à revoir les outils, procédures et dispositions légales utilisés au quotidien. Les participants ont sélectionné les sujets en fonction de leurs besoins et de leur rôle et responsabilités au sein des refuges. Les pratiques européennes et celles des EM UE ont donc été ajustées au contexte local. Et selon l'évaluation des autorités thaïlandaises, cet exercice d'adaptation aurait même été l'une des réalisations les plus précieuses de l'Action MIEUX.

Pratiques

- 1. Choix des experts** : La mixité de l'équipe (experts gouvernementaux et non gouvernementaux) était importante pour présenter les bonnes pratiques issues de la société civile et encourager ainsi les autorités thaïlandaises à aller dans cette voie. Le choix de faire appel principalement à des experts non gouvernementaux a été motivé par le fait que, dans l'UE, les ONG sont plus proches des réalités de terrain de la protection des sans-abris et des VdT.
- 2. Coopération multipartite** : L'implication totale du MSDHS et de ses refuges à toutes les étapes et dans toutes les activités des deux Actions a permis de garantir l'appropriation et la viabilité des connaissances acquises et leur application sur le terrain et a donc contribué au renforcement général des capacités institutionnelles. Le personnel des refuges publics pour VdT s'est vu proposer de participer à des formations « à la carte ».

3. **Contenu des formations « à la carte »** : Les experts MIEUX, en coopération avec la DATIP, ont mis au point des formations sur mesure pour combler les besoins et lacunes au niveau du ministère, en particulier pour aider les participants à appliquer les concepts aux activités proprement dites. L'atelier sur les mécanismes d'orientation illustre bien cette approche. L'objectif n'était donc pas de délivrer une formation existante mais bien d'appliquer les concepts appris à des scénarios concrets. La DATIP a proposé, en amont, les sujets en fonction des besoins des participants. Durant l'atelier, les participants, venus de différentes régions du pays et avec des niveaux d'expérience disparates, ont été encouragés à échanger les bonnes pratiques, à confronter leurs réalités quotidiennes et à faire connaissance. La méthode choisie, centrée sur les participants, a favorisé l'échange entre pairs, entre les agents du ministère ainsi qu'avec les experts MIEUX.

Enseignements

Face à des demandes émanant de plusieurs institutions ou incluant plusieurs institutions dans la mise en œuvre des réalisations de l'Action, il est utile de désigner des points focaux dans chacune d'elles. Dans ce cas précis, quatre points focaux ont été désignés : deux pour la DATIP et deux pour le DSDW, l'un ayant un profil opérationnel, l'autre plus stratégique. Ce dispositif a permis de maintenir un flux d'information continu entre les deux niveaux et, donc, de favoriser la bonne mise en œuvre des activités.

L'implication des directions de la DATIP et du DSDW ont été déterminantes pour le succès de l'Action. Leur participation aux activités, notamment aux visites d'étude où elles ont été confrontées à l'expérience, aux méthodes et aux outils de l'UE/EM UE, a permis d'orienter et de soutenir l'Action et de garantir la viabilité des réalisations puisque la reproduction par l'adaptation des pratiques et approches européennes s'effectue « depuis le sommet ». Les hauts responsables ont soutenu pleinement la mise en œuvre de certains livrables (cf. ci-dessus).

LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS

Pérou (2017-2018)

Le Pérou est un pays d'origine, de transit et de destination pour le trafic de migrants. Pour renforcer la coordination interinstitutionnelle et transfrontalière, MIEUX a soutenu la création de lignes directrices intersectorielles et d'un manuel de formation sur la lutte contre le trafic de migrants.

Contexte

Le régime de libre circulation en vigueur entre le Pérou et la plupart des pays du MERCOSUR⁹³ a réduit l'incidence du trafic de migrants sud-américains dans le pays. Ces dernières années, la grande majorité des migrants victimes de trafic vers et via le Pérou sont originaires d'Afrique, d'Asie et des Caraïbes.⁹⁴

La Direction générale pour la sécurité démocratique (DGSD) rattachée au ministère de l'Intérieur a en charge la planification, la mise en œuvre et le suivi des activités découlant des politiques nationales de lutte contre la traite et le trafic de migrants ainsi que la coordination de la Commission multilatérale nationale permanente de lutte contre la TP et le trafic de migrants (CMNP TP-TM).

Depuis 2015, le Pérou s'est employé à se doter d'une politique publique systématique et intégrée en matière de lutte contre la TP, notamment en adoptant des instruments normatifs, en renforçant ses capacités institutionnelles et en actualisant ses procédures opérationnelles dans les domaines de la lutte contre la TP et de la protection des victimes.

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes
- 8 Les actions doivent présenter des complémentarités et des synergies avec d'autres initiatives

PARTICULARITÉS
MIEUX

93 Des mécanismes pour la libre circulation existent avec l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay et l'Uruguay.

94 Manuels de formation pour la lutte contre le trafic de migrants.

Jusqu'à ce moment, l'action de la CMNP TP-TM se limitait donc à la TP. S'appuyant sur les résultats des deux Actions antérieures MIEUX, axées sur la protection et l'aide aux VdT et sur l'évaluation du Plan d'action national de lutte contre la TP, la DGSD souhaitait, par cette nouvelle Action, étendre ses activités et renforcer le cadre normatif en matière de lutte contre le trafic de migrants mais aussi renforcer les capacités de ses agents aux niveaux régional et local tout en stimulant la coopération en général.

Concept d'Action

L'Action a débuté par une **Conférence internationale de lutte contre le trafic de migrants** suivie d'une **première session de réflexion et de formulation** en vue de rédiger des Lignes directrices intersectorielles pour la lutte contre le trafic de migrants. À l'issue de cette première étape, il a été décidé, en accord avec la DGSD, de revoir et d'ajuster la logique d'intervention.

En effet, l'objectif initial était de produire une ébauche de Lignes directrices mais la Conférence s'est révélée tellement productive qu'un document final a pu être rédigé et adopté, à ce stade, à un haut niveau.

La décision a donc été prise de recentrer l'Action sur la lutte contre le trafic de migrants et d'organiser une formation à Tacna (à la frontière avec le Chili) et à Tumbes (à la frontière avec l'Équateur), capitales respectives des deux provinces les plus touchées par le phénomène.

Le contenu du Manuel de formation sur la lutte contre le trafic de migrants et des ateliers organisés sur place s'est appuyé sur une **évaluation minutieuse des besoins de formation tant au niveau central que local**. Pour compléter les entretiens qualitatifs, un sondage en ligne a permis d'identifier les besoins des institutions en présence et de concevoir un manuel de formation propre au contexte péruvien.

MIEUX a déployé son expertise via des équipes mixtes d'experts issus de la région et de l'UE. Des experts argentins et espagnols, du secteur public et privé, ont participé à la mise en œuvre de l'Action.

Pratiques

- **Concept d'Action flexible** : MIEUX fonctionne selon une approche flexible qui permet de s'adapter aux imprévus par un ajustement rapide du concept d'Action pour répondre aux besoins émergents exprimés par les autorités partenaires.
- **Intégration de la dimension transfrontalière** : Les voisins chiliens et équatoriens ainsi que d'autres pays d'Amérique latine ont participé à des activités spécifiques pour partager

leur expérience et leurs bonnes pratiques, évoquer les défis actuels et futurs mais aussi réfléchir à des stratégies conjointes pour lutter plus efficacement contre le trafic de migrants.

- **Adaptation du matériel de formation par les bénéficiaires** : MIEUX a mis un point d'honneur à **cibler le renforcement des capacités pour les contextes nationaux et locaux**. À partir d'entretiens menés auprès des agents, des OSC et des organisations internationales présents aux frontières, MIEUX a intégré à la formation des exemples et des exercices basés sur des scénarios reflétant les différentes routes de migration irrégulière, les modus operandi et les conditions de voyage des migrants. Les participants ont pu ainsi apprendre à travers des situations concrètes et trouver plus facilement des solutions.

Impact

- La volonté politique du Pérou d'avancer sur la gestion des questions liées au trafic de migrants s'est rapidement illustrée dans l'**adoption de Lignes directrices intersectorielles pour la prévention et la poursuite des faits de trafic de migrants, pour l'aide et la protection des personnes victimes de ce trafic et pour d'autres délits dans le contexte des migrations**.⁹⁵ Dans la foulée, le ministère de l'Intérieur a mis en place des POS pour la prise en charge des cas de trafic de migrants.
- Le sondage en ligne réalisé dans 21 guichets, auprès des commissions et groupes de travail provinciaux, de la CMNP TP-TM, d'agents de la Superintendance nationale sur les migrations, de la Police nationale, du Ministère public et des tribunaux, a permis de récolter les données nécessaires à la préparation du manuel et du programme de formation mais aussi de **mieux cerner les besoins de formation additionnels, par exemple dans le domaine de la lutte contre la TP**.
- Le **Manuel de formation sur le trafic de migrants a été validé par la DGSD** et distribué à plus de 100 agents lors des deux sessions organisées à Tacna et Tumbes.
- En 2017, MIEUX a renforcé les efforts de coordination régionale en aidant le Réseau ibéro-américain des procureurs spécialistes de la traite et du trafic de migrants (REDTRAM). L'Action au Pérou a permis de **renforcer la coopération et l'échange de pratiques, d'expériences et d'expertises en matière de trafic de migrants au niveau transnational** en impliquant des pays voisins dans les activités de renforcement des capacités (Brésil, Chili et Équateur).
- Dans la plupart des provinces du pays, la DGSD dispose de guichets, commissions et groupes de travail multidisciplinaires et interinstitutionnels et les a impliqués dès le début

⁹⁵ Les lignes directrices ont été approuvées par le Décret suprême N° 008-2018-IN.

dans toutes les activités. Les lignes directrices et les formations sur mesure ont permis de **clarifier les rôles et procédures de chacun et d'établir des organigrammes à partir d'exemples concrets.**

- Enfin, afin de garantir les **complémentarités avec les organisations internationales compétentes**, les formations à la frontière avec le Chili et l'Équateur ont été organisées avec l'ONUDC, en particulier les bureaux mexicain (qui coordonne la campagne #ADeadlyBusiness pour prévenir et combattre le trafic de migrants) et colombien (qui coordonne la mise en œuvre de l'Action mondiale pour prévenir et combattre la traite des personnes et le trafic de migrants en Amérique latine). Les sections nationales et régionales du Réseau des spécialistes de la lutte contre le trafic de migrants d'Interpol (ISON) ont aussi participé à ces formations, apportant des études de cas spécifiques, des renseignements avérés sur les risques, les tendances, les routes et les modes d'opération.

Enseignements

- La lutte contre le trafic de migrants exige des réponses coordonnées, notamment **une coopération transfrontalière exhaustive.**
- La **collaboration interinstitutionnelle est la clé** du succès de toute stratégie nationale ou locale visant à prévenir ou à lutter contre le trafic de migrants. L'efficacité des mécanismes de coopération passe par la définition claire des rôles de tous les acteurs impliqués.

MIEUX COMMUNIQUER AVEC LES MIGRANTS

Philippines (2010-2012)

Les autorités philippines ont été formées aux principes et aux techniques de marketing social, et soutenues dans leurs efforts pour améliorer la communication à l'attention des candidats-migrants, des jeunes et des femmes sur les risques du recrutement illégal et de la TP par des techniques innovantes.⁹⁶

Contexte

Lorsque les Philippines ont introduit leur première demande MIEUX en 2009, le pays occupait la troisième place sur la liste des premiers pays d'origine des migrants internationaux, avec neuf millions de ses ressortissants soit environ 10% de sa population, résidant et travaillant à l'étranger. La mise en œuvre des cadres juridiques existants pour lutter contre la traite était très limitée. En outre, l'augmentation des victimes année après année a conduit le gouvernement à chercher des mesures et des stratégies plus radicales et plus durables pour lutter contre le recrutement illégal des candidats-travailleurs migrants. Plusieurs initiatives avaient été lancées pour informer l'opinion publique mais le pays ne disposait d'aucun indicateur solide pour en mesurer l'efficacité ou le niveau de mise en œuvre. Tous ces éléments ont poussé le ministère du Travail (DOLE) à solliciter l'appui de MIEUX.

Concept d'Action

Avec l'aide du DOLE, MIEUX a conçu une Action autour du concept de marketing social, une méthode qui vise à promouvoir des idées qui encouragent les bons comportements ou découragent les mauvais. Dans le secteur public, le marketing social est souvent utilisé

- 2 Les actions doivent véhiculer un potentiel d'innovation dans leur contexte
- 3 Les actions doivent pouvoir être reproduites
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 7 Les actions doivent s'appuyer sur les plus hauts niveaux d'expérience
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

⁹⁶ Plus de précisions via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/145-philippines-trafficking-in-human-beings-i>.

comme un moyen d'encourager la population à respecter les lois et les règles et à adopter des comportements sûrs.

1. Une mission exploratoire a d'abord permis aux experts de se familiariser avec les défis et les difficultés rencontrés par la POEA et d'autres agences publiques dans la lutte contre la traite et le recrutement illégal.
2. Durant l'Action, les experts ont aussi été conviés à des formations spécifiques de la POEA pour des candidats-migrants et autres publics. Ils ont ainsi pu prendre conscience de la nécessité d'intégrer des messages ciblés par groupe dans les campagnes de sensibilisation.
3. Les experts ont ensuite conçu un programme de formation sur la campagne de la POEA et organisé une série d'ateliers thématiques qui ont réuni des agents du POEA, des membres du Conseil interagences pour la lutte contre la traite (IACAT) ainsi que des représentants des unités de gouvernement locales (LGU) impliquées dans la prévention.
4. En collaboration avec le groupe de travail composé des entités précitées, les experts ont ensuite élaboré un manuel de ressources intitulé « Faire campagne contre le recrutement illégal et la traite des personnes grâce à des techniques de marketing social ».
5. Enfin, l'Action a renforcé les capacités des procureurs collaborant avec la POEA et des attachés philippins en charge de l'emploi dans les EM UE.

Pratiques

- **Introduction à la réflexion conceptuelle guidée par les bénéficiaires :** Les mesures ciblées déjà déployées par la POEA semblaient ne pas produire de résultats encourageants car les messages n'étaient pas compris par les publics visés. Le manuel explique comment concevoir, mettre en œuvre, assurer le suivi et l'évaluation d'une campagne de sensibilisation en partant des besoins des bénéficiaires.
- **Évaluer les pratiques en place au niveau institutionnel :** Les experts ont évalué les formations dispensées par les LGU et la POEA et estimé que la manière d'aborder le recrutement illégal était trop théorique. Aucune évaluation par les groupes cibles n'avait été réalisée avant cela.
- **Tester le matériel de la campagne de sensibilisation :** Une fois le manuel terminé, la POEA a sélectionné quelques techniques et outils de marketing à visibilité élevée afin de tester les nouveaux supports et messages de la campagne: des affiches avec des slogans différents selon le public ciblé, des t-shirts et bracelets arborant des phrases simples sur le recrutement illégal... Les employés de la POEA ont été invités à les porter pour renforcer leur message à l'attention des bénéficiaires (émigrants, personnes en quête d'un emploi à l'étranger).

- **Coopération intergouvernementale :** Diverses agences publiques ont participé à l'élaboration du manuel, dont le IACAT et plusieurs LGU ayant un accord de coopération avec la POEA.
- **Formation des attachés en charge de l'emploi :** C'était la première fois que cet important public cible en charge de la protection des ressortissants philippins à l'étranger recevait une formation sur les politiques et la législation de l'UE/des EM UE concernant les migrations, la TP et l'inspection du travail, entre autres.

Impact

- Plusieurs outils de campagne utilisés par la PPOEA, notamment la formations d'instructeurs et des séminaires d'orientation préalable au déploiement et à l'emploi, ont été évalués pour la première fois et des recommandations formulées. La POEA a procédé à plusieurs changements afin de mieux cibler les bénéficiaires et de renforcer le contenu pratique de ces outils.
- Le personnel de la POEA a pu mettre en pratique et tester les nouvelles techniques apprises des experts européens en concevant une campagne de marketing social, en identifiant et en consultant les publics cibles et en évaluant son impact potentiel.
- Grâce aux outils et instruments conçus lors l'Action, la POEA a renforcé ses capacités à mettre en œuvre d'autres programmes, comme « POEA-on-Wheels » (une initiative qui consiste à amener les services de la POAE dans les communautés pour augmenter l'accessibilité), le « Séminaire d'orientation préalable à l'emploi » obligatoire pour tous les nouveaux travailleurs en partance pour l'étranger et désormais dispensé en ligne ou encore le Système national de suivi des cas de recrutement illégal (une base de données utilisée par la POEA et les services de police et judiciaires pour valider, suivre et actualiser la progression des cas de recrutement illégal à l'échelle nationale, et générer des rapports destinés au travail d'élaboration de politiques et d'adaptation du programme).
- Grâce aux formations MIEUX, deux groupes spécifiques constitués par les procureurs collaborant avec la POEA (nommés pour la première fois juste avant le lancement de l'Action) et par les attachés consulaires philippins en charge de l'emploi basés dans les pays des EM UE, ont pu se familiariser avec diverses procédures et mesures dans des domaines spécifiques de la gestion des migrations et de la lutte contre la traite.
- Le manuel de ressources a été réutilisé par MIEUX au Myanmar, lors d'une Action qui doit beaucoup à la participation des experts de la POEA venus partager avec leurs pairs birmans leur expérience et leurs pratiques en matière d'organisation de campagnes de sensibilisation.
- La POEA a introduit une seconde demande visant la diffusion du manuel auprès des LGU et des formations supplémentaires pour ses collaborateurs.

Enseignements

- **L'implication de la direction de la POEA a été cruciale pour la réussite de l'Action :** L'Action a reçu un soutien politique considérable de la part des instances dirigeantes de la POEA. Plusieurs hauts responsables ont pris part aux activités, apportant leur appui et leurs orientations stratégiques. Les experts ont donc régulièrement dû intégrer des éléments de gestion axés sur les résultats et de planification stratégique pour concevoir des formations et des outils mis à disposition de la POEA. La direction de la POEA a pleinement soutenu la phase pilote de la campagne qui était une étape importante pour la mise en œuvre du manuel.
- **L'ouverture à des techniques de communication et d'évaluation** du secteur privé peut s'avérer bénéfique pour les institutions publiques.
- **La coopération verticale est essentielle lorsqu'il s'agit de renforcer les efforts de prévention et de lutte contre le recrutement illégal.** Pour que les activités de sensibilisation portent leurs fruits et touchent une audience élargie au sein des publics cibles, il faut une concertation entre un large éventail d'entités nationales et de la société civile, en particulier entre la POEA, le IACAT et les LGU. Il faut également renforcer les capacités des LGU en termes de présence, de potentiel (à développer), d'obligations/missions institutionnelles et d'interaction avec les citoyens.

RENFORCER LA COOPÉRATION SUR LES MIGRATIONS

Asie du Sud-Est (2012-2013)

La première demande multilatérale reçue par MIEUX s'est traduite par une série de tables rondes de partage de connaissances, de pratiques et d'expériences sur les migrations et la mobilité entre les EM UE et plusieurs États d'Asie du Sud-Est désireux de renforcer leurs cadres de coopération intergouvernementale et interrégionale et de stimuler leur action conjointe en matière de M&D.⁹⁷

Contexte

En 2012, les gouvernements indonésien, philippin et vietnamien ont introduit une demande conjointe après avoir constaté une série d'obstacles dans leur région, notamment : la faible prise en compte de la dimension M&D, la nécessité d'un dialogue renforcé entre les pays d'origine et de destination afin d'aborder ensemble les défis communs de bonne compréhension mutuelle et de cohérence politique, le besoin de renforcer la mise en œuvre en respectant les engagements régionaux des gouvernements pour faciliter la libre circulation des personnes et la protection des droits des travailleurs migrants et le renforcement de la coopération.

Il s'agissait là de la première Action MIEUX à visée régionale, imaginée par trois gouvernements désireux de renforcer la coopération régionale sur la mobilité et les migrations et de soutenir l'intégration de la dimension M&D dans les cadres de coopération régionale et les politiques nationales de développement. En Asie du Sud-Est, la lutte contre la migration irrégulière et la TP avaient toujours pris le pas

- 2 Les actions doivent véhiculer un potentiel d'innovation dans leur contexte
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 8 les actions doivent présenter des complémentarités et des synergies avec d'autres initiatives
- 9 Les actions doivent produire une valeur ajoutée de l'UE

PARTICULARITÉS
MIEUX

⁹⁷ Plus de précisions via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/149-southeast-asia-migration-and-development-human-rights-legal-migration>.

sur ces questions importantes. Les tables rondes ont servi de plateformes pour l'échange de connaissances, de pratiques et d'expériences entre les EM UE et ces trois États d'Asie du Sud-Est sur les sujets souhaités : migrations et mobilité, cadres de coopération intergouvernementale et interrégionale et efforts conjoints en matière de M&D.

Concept d'Action

L'Action a consisté en trois conférences régionales auxquelles ont participé des experts hongrois, indonésiens, italiens, néerlandais, philippins, polonais, roumains, singapouriens et thaïlandais, représentant le secteur public, la société civile et les universités. Les sujets traités ont été les suivants :

- « *Migration et développement : un bilan de la situation dans les pays d'Asie du Sud-Est* », à Manille (décembre 2012).
- « *La coopération régionale sur les migrations internationales, la mobilité et les bonnes pratiques de migration et de développement en Asie du Sud-Est* », à Jakarta (août 2013).
- « *Promouvoir la coopération régionale et les efforts de prévention de la migration irrégulière et la protection des droits des migrants* », à Hanoï (octobre 2013).

Pratiques

- **Une approche innovante** : Trois gouvernements bien décidés à dépasser le débat régional habituel sur la migration de travail et irrégulière pour aborder les questions de M&D à l'échelon régional ont décidé d'unir leurs forces. Jusqu'alors, le dialogue était limité aux priorités communes du programme de l'ANASE. Malgré leurs divergences d'opinion, les dix pays de l'ANASE ont pris part aux conférences régionales et ont discuté de divers sujets touchant à la gouvernance migratoire et à l'élaboration de politiques. Les trois rendez-vous régionaux avaient surtout pour objectif d'élargir l'agenda M&D afin de travailler de manière globale sur tous les impacts négatifs et positifs potentiels des migrations sur le développement socio-économique durable des pays d'origine, de transit et de destination.
- **Le lien avec l'agenda international pour le développement** : L'Action a été conçue comme une contribution au dialogue et au débat politique, y compris concernant l'Agenda pour l'après 2015 et comme un moyen de promouvoir un certain nombre d'idées et d'initiatives dans la région. Les comptes rendus et conclusions des conférences ont alimenté plusieurs forums régionaux et mondiaux (par ex. FMMD, Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement, Panel politique sur la coopération Europe-Asie), le gouvernement philippin apportant un éclairage régional sur les sujets traités.

- **Créer des espaces d'apprentissage entre l'UE et l'Asie du Sud-Est** : L'Action a permis l'échange de connaissances opérationnelles, de pratiques et d'expériences entre l'UE/les EM UE et les États d'Asie du Sud-Est sur des sujets en lien avec les migrations, la mobilité et le développement, la coopération intergouvernementale et interrégionale et les efforts conjoints en matière de M&D. Cette occasion inédite d'échanger des pratiques au niveau opérationnel entre deux grandes régions du monde s'est révélée stimulante et efficace.

Impact

- Les conférences ont permis aux participants de mieux saisir les réalités M&D dans chaque pays présent, d'avoir un aperçu de leurs processus régionaux et de pouvoir établir des parallèles avec l'UE. Les participants ont insisté sur l'importance de ce genre de rassemblements dans un contexte où le partage d'informations sur les questions migratoires entre pays d'origine et de destination de la région est lacunaire.
- Quelques participants locaux se sont montrés intéressés par la création d'une réplique du Réseau européen des migrations (REM)⁹⁸ dans la région. Au terme de l'Action, la Commission des Philippines outre-mer (principale entité requérante) a obtenu un financement de la part du gouvernement sud-coréen en vue de créer une entité inspirée du REM.

Enseignements

- **Les États peuvent discuter et échanger sur des sujets concrets en dehors des structures officielles existantes moyennant une volonté politique et un esprit d'ouverture** : Bien que les migrations aient un impact colossal sur le développement de plusieurs pays d'Asie du Sud-Est, la région ne disposait d'aucun cadre pour discuter de cette interdépendance et apprendre les uns des autres. La volonté du gouvernement philippin, rejoint par l'Indonésie et le Vietnam, était donc de « briser la glace » en organisant des réunions sur des sujets qui font l'objet d'un intérêt variable de la part des membres de l'ANASE, et donc de proposer une plateforme d'échange en y incluant l'UE.
- **Cibler le niveau opérationnel par des approches entre pairs** : Le fait d'évoluer en marge de processus politiques complexes peut donner des résultats positifs qui dépassent les attentes initiales, comme ce fut le cas pour cette Action.

⁹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en. [consultation le 25 août 2020].

PARTAGER LES CONNAISSANCES SUR LES MIGRATIONS ET L'ENVIRONNEMENT

Afrique de l'Ouest (2014-2018)

Le Bénin, la Guinée-Bissau et le Togo ont sollicité l'aide de MIEUX pour engager un dialogue régional sur les migrations et le déplacement liés au changement climatique et à la dégradation environnementale, via des consultations doublées d'activités de formation au niveau national.

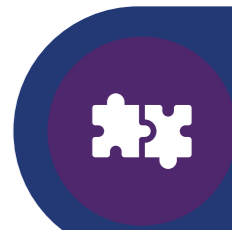
Contexte

Depuis les années 1970, l'Afrique de l'Ouest est touchée par une variabilité marquée du climat, à l'origine de pertes agricoles, pénuries alimentaires cycliques, sécheresses, inondations et dégradations environnementales. Le niveau de la mer et l'érosion côtière menacent le littoral d'Accra jusqu'au delta du Niger ; un véritable corridor urbain où la densité de population est la plus élevée de la région et où moins de 10% de l'habitat urbain est connecté à un réseau d'égouts. Au même moment, les mauvaises récoltes à répétition, la réduction des cheptels, les vagues de chaleur, la hausse du prix des denrées et l'insécurité alimentaire conjuguées à la disparation des terres agricoles du littoral sous l'effet des inondations, de l'érosion côtière et de la salinisation mettent en péril le secteur agricole dont dépendent tant de familles ouest-africaines. La pêche, autre secteur de première nécessité, est elle aussi durement touchée par la chute des stocks sous l'effet de la hausse des températures des eaux.

Tout cela a un impact énorme sur les populations de la région. Confrontés à des environnements de moins en moins favorables et à la baisse de leurs moyens de subsistance, beaucoup de personnes ont décidé de partir, souvent pour rejoindre les villes. Cette tendance devrait se poursuivre dans le futur. Les catastrophes naturelles ont généré d'importants déplacements de populations internes mais aussi

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes
- 8 Les actions doivent présenter des complémentarités et des synergies avec d'autres initiatives
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX



dans les pays limitrophes. Selon la base de données internationale des catastrophes du Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), plus de 28 millions de personnes ont été touchées par les sécheresses et les inondations en Afrique de l'Ouest entre 2010 et 2014.⁹⁹

Conscients de l'urgence et face à l'absence d'outils pour aborder la thématique du lien entre les migrations, l'environnement et le changement climatique mais aussi désireux de faire des migrations une stratégie d'adaptation, les gouvernements du Bénin, de la Guinée-Bissau et du Togo se sont tournés vers MIEUX en 2014 pour engager le dialogue régional en ce sens.

Concept d'Action

- **Deux ateliers régionaux** : Dans un premier temps, une « consultation politique régionale sur les migrations dans le contexte de la dégradation environnementale et l'impact du changement climatique », puis un atelier de restitution et de capitalisation pour permettre aux pays d'évoquer les grands enjeux et de capitaliser sur les bonnes pratiques et enseignements tirés de leurs activités de renforcement des capacités menées en octobre 2018. Après discussion, les délégués se sont mis d'accord sur une série d'éléments clés susceptibles de guider la poursuite des actions après la clôture de l'Action MIEUX, notamment concernant les statistiques, la coopération et la coordination, l'assistance technique et financière extérieure.
- **Document de référence sur les migrations, le changement climatique et l'environnement en Afrique de l'Ouest** : En amont du premier événement, deux experts de l'Observatoire Hugo, centre pionnier de la recherche sur les migrations environnementales fondé par l'Université de Liège, ont rédigé un document de référence décrivant les enjeux et les initiatives existant dans le domaine des migrations, de l'environnement et du changement climatique en Afrique de l'Ouest. Les délégués du Bénin, de Guinée-Bissau et du Togo ainsi que du Burkina Faso, de Mauritanie, du Niger et du Sénégal ont pu examiner les points clés du document et présenter leurs bonnes pratiques nationales. Des recommandations et des pistes pour l'avenir au niveau régional ont aussi été formulées.
- Des **sessions d'information sur le renforcement des capacités** ont été organisées dans le domaine des migrations, du changement climatique et de l'environnement au Bénin, en Guinée-Bissau et au Togo.
- Trois **consultations** ont eu lieu à Cotonou, Lomé et Bissau, rassemblant les institutions compétentes en matière d'environnement, de migration, de planification, d'agriculture et d'affaires sociales ainsi que des ONG actives dans ces domaines et des universitaires. Elles ont permis de dialoguer et de promouvoir le partage des connaissances par l'échange entre pairs, avec des experts des EM UE et du Sud et entre les différents acteurs en présence, sur le bilan de la relation entre les migrations, l'environnement et le changement clima-

⁹⁹ CRED, 2015. Accessible via : <https://www.emdat.be/>. [consultation le 25 août 2020].

tique, les défis que pose cette relation et les pistes pour renforcer la réponse au niveau national. Parmi ces dernières : la prise en compte et l'intégration des migrations dans les politiques de planification (du développement), la collecte de données sur les migrations environnementales, l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique et à la dégradation environnementale intégrant la composante migratoire et le renforcement de la coordination multisectorielle entre tous les acteurs concernés.

Impact

- Meilleure compréhension des menaces liées au changement climatique et à la dégradation environnementale et de la stratégie d'adaptation potentielle que constituent les migrations en Afrique de l'Ouest, et formulation de pistes d'action pour les pays et institutions de la région.
- Connaissances renforcées pour l'ensemble des acteurs compétents au niveau national sur les risques associés au changement climatique et à la dégradation environnementale, leur impact sur la mobilité humaine et la stratégie d'adaptation potentielle que constituent les migrations au Bénin, en Guinée-Bissau et au Togo.
- Plusieurs documents et rapports politiques¹⁰⁰ qui consignent les suggestions concrètes en vue d'une meilleure prise en compte par les États, individuellement et collectivement, du lien entre les migrations, l'environnement et le changement climatique en Afrique de l'Ouest.

Défis

L'idée que les migrations puissent aussi être provoquées par des facteurs environnementaux est assez récente. À ce stade, il n'existe aucune définition de la migration environnementale. Les conventions et traités internationaux qui en parlent¹⁰¹ sont rares, de même que les instruments de gouvernance pour y répondre. Complexe et multidimensionnelle par nature, la migration environnementale n'est pas facile à comprendre et à cerner voire impossible dans un contexte où les migrations sont dominées par le clivage réfugiés-migrants.¹⁰² Il n'est donc pas simple d'iden-

¹⁰⁰ Document de référence sur les migrations, le changement climatique et l'environnement en Afrique de l'Ouest : Bénin, Togo et Guinée-Bissau ; Rapport de la Consultation régionale sur les migrations, le changement climatique et l'environnement (octobre 2015) ; Rapport de capitalisation de la Consultation au Bénin (septembre 2016) ; Rapport de capitalisation de la Consultation au Togo (septembre 2016) ; Rapport de capitalisation de la Consultation en Guinée-Bissau (avril 2017) ; Rapport de l'atelier régional de restitution et de capitalisation au Bénin (septembre 2018).

¹⁰¹ L'un des rares textes est la Convention de Kampala qui traite de la question de la protection des personnes déplacées par des facteurs environnementaux. Pour en savoir plus : Allehone Mulugeta Abebe, « *The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa* », Atelier d'intersession de l'OIM sur le changement climatique, la dégradation de l'environnement et la migration, 29-30 mars 2011, Genève, Suisse. Accessible via : <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/SessionIII-Paper-Allehone-Mulugeta-Abebe.pdf>. [consultation le 25 août 2020].

¹⁰² Dina Ionesco, Daria Mokhnaceva, François Gemenne, « *Atlas des migrations environnementales* », Les Presses de Science Po, Paris, 2016, p. 2.

tifier et de reproduire des bonnes pratiques en la matière. La coopération et l'échange avec les organisations et les pays pionniers du sujet, comme la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (PDD), l'OIM, le gouvernement du Bangladesh ou l'Observatoire Hugo, ont été déterminants pour l'issue positive de cette Action.

Pratiques

- **Focus thématique** : Si les migrations environnementales sont progressivement reconnues comme une thématique qui influence notre présent et va prendre encore plus d'ampleur dans le futur, beaucoup reste à faire pour les comprendre et y répondre. L'Action est venue apporter sa contribution aux autres initiatives visant à créer un socle de connaissances mondial sur le sujet avec des perspectives propres à l'Afrique de l'Ouest.
- **Méthodologie multi-niveaux** : Conscients de la réponse complexe qu'exigent les migrations environnementales et de la nécessaire implication de toute une série d'acteurs dans sa conception, l'équipe MIEUX a cherché par cette Action à promouvoir l'échange et la coopération aux niveaux national et régional.
- **Échange entre pionniers mondiaux** : Particulièrement exposé au changement climatique,¹⁰³ le Bangladesh a élaboré dès 2005 un Programme national d'adaptation (PANA) et adopté en 2008 sa Stratégie et son Plan d'action sur le changement climatique (BCCSAP).¹⁰⁴ En 2015, le Bangladesh a aussi lancé sa Stratégie nationale pour la gestion du déplacement interne induit par les catastrophes et le climat (NSMDCIID).¹⁰⁵ C'est donc logiquement que des délégués du gouvernement du Bangladesh ont été invités à partager leur expérience avec les trois pays d'Afrique de l'Ouest à l'origine de la demande.
- **Coordination au niveau national** : Les enseignements de l'Action MIEUX ont pu être adaptés et reliés au travail plus général sur M&D réalisé par des structures de coordination nationale spécifiques dans deux des trois pays. Au Bénin, le Groupe de travail sur la migration et le développement, y compris son Sous-comité sur la migration et le changement climatique et, au Togo, le Comité interministériel pour la coordination et le suivi des activités sur la migration et le développement¹⁰⁶ travaillent sur toutes les thématiques.

103 Tim McDonnell, « *Climate Change Creates a New Migration Crisis for Bangladesh* », National Geographic, 24 janvier 2019. Accessible via : <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/01/climate-change-drives-migration-crisis-in-bangladesh-from-dhaka-sundabans/>. [consultation le 25 août 2020].

104 Gouvernement de la République populaire du Bangladesh, « *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009* », Septembre 2009. Accessible via : https://www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf. [consultation le 25 août 2020].

105 Ministère pour la Gestion des catastrophes et le Secours (MoDMR) de la République populaire du Bangladesh, « *National Strategy on the Management of Disaster and Climate Induced Internal Displacement (2015) (NDMDCIID)* », par Tasneem Siddiqui, Mohammad Towheedul Islam, Zohra Akhter, septembre 2015. Accessible via : <https://www.refworld.org/docid/5b2b99f74.html>. [consultation le 25 août 2020].

106 Créé dans le cadre de l'Action MIEUX Togo II 2012-16. Accessible via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/actions/122-togo-migration-and-development>.

- Le FMMD a intégré l'Action MIEUX en Afrique de l'Ouest au titre de bonne pratique pour l'ODD 13 dans ses Recommandations au Forum politique de haut niveau sur le développement durable du 15 mars 2019.¹⁰⁷

Enseignements

Comprendre et prendre en compte le lien qui existe entre les migrations, l'environnement et le changement climatique est devenu une nécessité absolue, en particulier dans une région aussi durement touchée par le changement climatique et la dégradation environnementale que l'Afrique de l'Ouest où les migrations et le déplacement induits par des facteurs environnementaux s'intensifient. Échanger les connaissances et capitaliser sur les bonnes pratiques en vigueur dans d'autres régions du globe est donc primordial, a fortiori dans un domaine qui reste en grande partie inexploré. L'échange d'expériences entre pairs a été d'autant plus crucial pour le succès de cette Action qu'il a impliqué des représentants de pays et d'initiatives qui ont rarement cette possibilité.

107 Accessible via : <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1872&menu=3170>. [consultation le 25 août 2020].

PRÉPARER LES DROITS DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Biélorussie (2016-2018)

Voulant aligner ses cadres législatifs et politiques concernant la migration de travail sur les normes internationales, en particulier par rapport à ses voisins européens, la Biélorussie a commandé une étude de faisabilité et une évaluation d'impact pour identifier les effets de son adhésion éventuelle aux conventions internationales sur la migration de main-d'œuvre et sur sa réglementation.

Contexte

Dans le cadre élargi de la Déclaration conjointe sur un partenariat pour la mobilité (PM) entre l'UE et la Biélorussie d'octobre 2016, les autorités biélorusses ont sollicité l'appui de MIEUX afin d'étudier l'expérience des EM UE en matière d'évaluation du rôle des conventions internationales sur les travailleurs migrants et analyser les défis et les opportunités que représenteraient leur ratification. La nécessité de ratifier ces conventions, comme la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, a aussi été épinglée par les instances onusiennes dans leurs recommandations à la Biélorussie.¹⁰⁸

Cette collaboration directe avec la Biélorussie était une première pour MIEUX. L'Action peut être considérée comme un suivi tardif de la Conférence régionale de 2012 sur la contribution des partenaires d'Europe orientale au programme de Stockholm, visant à exploiter les synergies pour améliorer davantage la mobilité liée à la migration de travail.

- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes
- 9 Les actions doivent produire une valeur ajoutée de l'UE

PARTICULARITÉS
MIEUX

¹⁰⁸ OIT, « Mise en œuvre des normes internationales du travail 2017 », 106^e session de la Conférence internationale du travail.

Située au carrefour de l'Europe, de la Russie et de l'Asie, la Biélorussie a signé les conventions de coopération dans le domaine de la migration de travail de la Communauté d'États indépendants (CEI) mais aucun des textes européens ou internationaux sur la protection des droits des travailleurs migrants ou d'autres thématiques en lien avec les migrations.

Or, les Biélorusses sont nombreux à se rendre dans d'autres pays de la CEI (principalement la Russie) et dans d'autres régions plus lointaines comme l'UE (en particulier la Pologne) et les USA par des voies légales ou irrégulières. En 2016, la population biélorusse comptait 15,7% d'**émigrants**, principalement des travailleurs qualifiés.¹⁰⁹

En parallèle, la Biélorussie reçoit un nombre croissant de migrants originaires de Chine, de Lituanie, de Turquie, d'Ukraine et d'Ouzbékistan. Le nombre de ces ressortissants étrangers principalement actifs dans les secteurs de la construction, de la gestion, de l'ingénierie, des services et du commerce a été multiplié par huit ces dernières années.¹¹⁰

La demande de travailleurs hautement qualifiés sur le marché du travail biélorusse est forte et les autorités cherchent à en libéraliser l'accès tout en renforçant la protection des travailleurs migrants. Il y a également une volonté affirmée de protéger la main-d'œuvre biélorusse, sur le marché national et à l'étranger, et de leur garantir la priorité.

Concept d'Action

L'Action visait à stimuler le transfert d'expériences et de savoir-faire entre les experts des EM UE et leurs homologues biélorusses. Les activités proposées ont été conçues dans l'optique de créer une plateforme de discussion et d'échange sur les dispositifs juridiques, outils et bonnes pratiques pour évaluer l'importance, la pertinence et l'interopérabilité des conventions internationales sur la migration de travail et les droits des travailleurs migrants.

Lors de la mise en œuvre, les experts MIEUX et leurs homologues biélorusses ont réalisé une étude de faisabilité et une évaluation d'impact. Ces documents décrivent le cadre législatif actuel, identifient les effets qu'aurait une ratification des conventions internationales sur la réglementation biélorusse ainsi que les éléments qui pourraient nécessiter une adaptation aux niveaux institutionnel et législatif, y compris en termes de statuts.

Plusieurs conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants ont été examinées en détail par un groupe de travail qualifié, présidé par le ministère de l'Intérieur, principale autorité requérante. L'analyse comparative avec le droit biélorusse a permis aux experts d'identifier et de s'accorder sur plusieurs points d'amélioration potentielle au niveau de la législation biélorusse et des relations avec les EM UE : extension de la couverture et des droits aux membres de la famille des

¹⁰⁹ Portail sur les données migratoires, « *Bélarus : Principales statistiques sur la migration* », mars 2020.

¹¹⁰ Ibid.

travailleurs migrants, signature d'accords bilatéraux avec les pays de prédilection des ressortissants biélorusses (Allemagne, Canada, Pologne et USA) et nomination d'attachés en charge de l'emploi dans les consulats et ambassades.

Après avoir compilé ces recommandations dans un « **Rapport d'analyse de la législation sur la migration de travail externe** », MIEUX les a présentées en juin 2018 à des hauts-représentants de plusieurs ministères ainsi qu'au chef de la délégation de l'UE en Biélorussie.

Pratiques

- **Choix de l'expertise et des études de cas :** Les **experts déployés étaient extrêmement adéquats**. Le consultant de l'OIT, ex-employé du ministère moldave de la Protection sociale et du Travail et un fonctionnaire, chef d'unité du ministère bulgare du Travail et de la Politique sociale ont apporté leur vaste expérience professionnelle dans le domaine de l'emploi et de la protection des travailleurs migrants ainsi que leur connaissance approfondie des conventions de l'OIT aussi bien en termes de procédures d'adhésion, de modalités d'application que de transposition dans la législation nationale. Les experts MIEUX ont pu familiariser leurs homologues biélorusses aux techniques et étapes requises pour adapter le cadre national aux dispositions des conventions internationales sur la migration de main-d'œuvre et les droits humains, y compris des migrants. Ils ont aussi formulé un avis et des recommandations pour la recherche d'un bon équilibre entre les intérêts nationaux et les obligations découlant des normes de l'UE et de l'OIT. L'Action est aussi venue compléter les Programmes nationaux de l'OIT sur le travail décent en Europe orientale, dont la Biélorussie, et l'Asie centrale.

Impact

L'Action MIEUX a permis de jeter des ponts entre l'UE et la plupart des acteurs impliqués dans la gestion de la migration de travail en Biélorussie, notamment des ministères, des agences pour l'emploi et des organisations de la société civile en contact direct et quotidien avec des migrants. Ces relations de travail vont perdurer et les échanges de bonnes pratiques vont se poursuivre en vue d'adapter progressivement la législation, les politiques et les stratégies aux évolutions des besoins et du contexte politique des deux côtés.

L'appui apporté a également été primordial pour l'établissement de relations entre les entités nationales et locales grâce à la création d'un groupe de travail multipartite qui s'est beaucoup investi dans la rédaction du Rapport d'analyse. La mise en œuvre de cette Action a aussi convaincu les autorités biélorusses compétentes de la nécessité de formuler une stratégie nationale sur les migrations. Enfin, l'Action a aussi permis à plusieurs membres du groupe de travail informel d'être invités à rejoindre le Groupe de travail de haut niveau chargé d'élaborer une stratégie nationale globale sur les migrations, y compris la migration de main-d'œuvre.

Enseignements

Au terme de l'Action, le ministère de l'Intérieur biélorusse a décidé que le Rapport d'analyse, ses recommandations et les bonnes pratiques proposées par les experts bulgares et moldaves serviraient de base aux travaux d'analyse en vue de l'élaboration d'une future stratégie nationale globale sur les migrations. Les suggestions d'améliorations législatives dans le domaine de la migration de travail externe seront explorées, de même que la signature d'accords bilatéraux et de traités internationaux.

Si les recommandations et lignes directrices formulées dans le Rapport d'analyse par le groupe de travail sont suivies et mises en œuvre, la Biélorussie sera en mesure d'offrir des normes internationales de travail aux travailleurs migrants venus de l'UE et les migrants biélorusses bénéficieront de droits renforcés et d'un soutien plus durable à l'étranger. Cela contribuera à l'inscription des normes internationales dans le droit biélorusse et garantira leur respect au bénéfice des étrangers travaillant en Biélorussie et des Biélorusses établis à l'étranger.

Enfin, les résultats de cette Action viendront appuyer la mise en œuvre globale du PM entre l'UE et la Biélorussie en termes de possibilités d'interventions et d'objectifs politiques (conformément à la déclaration conjointe). La priorité première du gouvernement biélorusse étant de mettre en place une stratégie nationale sur les migrations, l'Action MIEUX a ouvert la voie en partageant avec les participants la méthodologie à suivre pour rédiger ce type de texte. La Facilité des partenariats pour la mobilité (MPF) financée par l'UE et mise en œuvre par l'ICMPD pourrait être intégrée afin d'aider la Biélorussie à atteindre cet objectif en capitalisant pleinement sur les acquis de MIEUX.

ÉLABORATION DU SECOND PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'INTÉGRATION

Costa Rica (2017)

L'intégration des immigrants a acquis de l'importance politique dans de nombreux pays d'Amérique latine. Le Costa Rica fait figure de pionnier sur cette question et, avec le soutien de MIEUX, a rédigé son Second Plan national pour l'intégration (2018-2022).

Contexte

La stabilité politique, un niveau de vie relativement élevé ainsi qu'une économie solide ont fait du Costa Rica un pays de destination pour de nombreux migrants qui représentent désormais 9% de la population nationale, l'un des ratios les plus élevés en ALC. Les Nicaraguayens forment la communauté immigrée la plus nombreuse (77,3% de la population née à l'étranger) suivis par les Colombiens, les Américains, les Panaméens et les Salvadoriens.¹¹¹

Prenant de plus en plus conscience de l'importance de l'immigration, le gouvernement costaricain a troqué sa politique de répression contre une politique d'intégration.¹¹² Depuis l'adoption de la Loi générale sur les migrations en 2010, l'intégration des immigrants est ainsi devenue une priorité de la politique migratoire du gouvernement. La Politique migratoire globale de 2013 a fait de l'intégration et du développement un axe d'action clé et a encore renforcé le poids politique de cette question.

Le Costa Rica a institué un Conseil national des migrations (CNM), une structure de coordina-

- 2 Les actions doivent véhiculer un potentiel d'innovation dans leur contexte
- 3 les actions doivent pouvoir être reproduites
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes

PARTICULARITÉS
MIEUX

¹¹¹ DGME (2017): « *Diagnóstico del contexto migratorio de Costa Rica 2017* ».

¹¹² G. Sojo-Lara « *Business as Usual? Regularizing Foreign Labor in Costa Rica* » cité dans Migration Information Source. (26 août 2016). Accessible via : <https://www.migrationpolicy.org/article/business-usual-regularizing-foreign-labor-costa-rica>. [consultation le 25 août 2020].

tion multi-niveaux horizontale sur les questions migratoires, et confié la responsabilité de la mise en œuvre de la Loi sur les migrations et de la Politique migratoire à la Direction générale pour la migration et les étrangers (DGME). En 2015, cette dernière s'est dotée d'une Direction pour l'intégration et le développement humain dont l'objectif premier est d'assurer la coordination entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux et d'aider les institutions pouvant bénéficier du Fonds social pour les migrations (FSM). Le FSM utilise les cotisations administratives versées par les migrants pour soutenir les initiatives axées sur l'intégration menées sur tout le territoire national par les institutions publiques dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la justice.

Avec l'appui ciblé de MIEUX, la DGME a élaboré un premier Plan national pour l'intégration (PNI) pour la période 2013-2017. L'évaluation de celui-ci a révélé deux grandes failles en termes de conception et de mise en œuvre. Primo, la cohérence politique horizontale et verticale n'était pas garantie à chaque étape. Le processus d'élaboration et les mesures d'intégration choisies se voyaient limités par le nombre restreint de bénéficiaires du FSM. Secundo, les ressources du FSM n'ont été débloquées qu'en 2015. Les procédures restrictives pour la gestion de ce genre de fonds fiduciaire et leur méconnaissance ayant retardé l'approbation des projets. Finalement, en 2017, seules 11 mesures d'intégration parmi les 80 proposées avaient été mises en œuvre.¹¹³

En d'autres termes, le premier PNI n'a jamais atteint son plein potentiel. Tirant les leçons de cette expérience, le gouvernement costaricain a voulu corriger ces manquements et a fait appel à MIEUX pour l'aider à formuler son second PNI.

Concept d'Action

L'Action a adopté une méthodologie de cycle politique participative et fondée sur des faits qui a permis d'organiser et de structurer le processus d'élaboration du PNI comme suit :

- **Évaluation globale qualitative et quantitative du premier PNI**, et notamment du FSM, à partir de l'expérience acquise lors de la conception et de la mise en œuvre.
- **Travail de recherche** sur le contexte migratoire dynamique et le cadre normatif du Costa Rica.
- **Échange sur les enseignements et les bonnes pratiques** tirés de mesures spécifiques d'intégration entre homologues européens et costaricains. Les expériences nationales, mais aussi les politiques et mesures d'intégration des villes de Barcelone, Madrid et Vienne ont été analysées dans le cadre d'ateliers et de visites d'étude.

¹¹³ DGME (2017) : « *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022* », p. 41-44.

- **Ateliers pour définir les nouvelles priorités thématiques** du PNI (migration et santé, intégration sur le marché du travail, éducation et intégration, intégration des migrants en situation de vulnérabilité, xénophobie et racisme) selon une approche participative.
- **Consultations avec les parties prenantes** pour mettre au point le libellé du texte, clarifier les notions et adapter le projet de PNI.
- **Adoption** par la DGME et **présentation** au CNM et à une audience élargie.
- Des équipes mixtes d'experts MIEUX alliant expertise au niveau national et expertise au niveau local. Deux fonctionnaires espagnols ont participé à la mise en œuvre de l'Action.

Impact

- Le **PNI 2018-2022 du Costa Rica a été officiellement lancé le 8 décembre 2017** et sa mise en œuvre intégrée dans le Plan d'action de la Politique migratoire globale ainsi que dans le Plan national de développement et d'investissements publics 2019-2022. La DGME a organisé des bilans trimestriels en 2018 et semestriels en 2019 afin suivre la mise en œuvre.
- L'**analyse du contexte migratoire dynamique du Costa Rica avec l'aide d'une ONG locale** et des acquis et défis en matière d'intégration des immigrants ont enrichi la base factuelle et contribué à l'identification de solutions aux questions apparues durant le cycle d'élaboration politique.
- Contrairement à ce qui avait été fait précédemment, **universités, ONG et communautés de migrants ont été étroitement impliqués** dans la conception et la formulation du second PNI. La participation plus systématique de ces acteurs a permis de définir des mesures d'intégration plus ciblées, basées sur les faits les plus pertinents.
- L'**échange de connaissances entre pairs** a été extrêmement utile. Celui avec les gouvernements locaux espagnols a été tout particulièrement apprécié et a permis aux Costaricains de se confronter à des exemples concrets et de mieux comprendre les effets positifs que peuvent avoir des mesures d'intégration bien conçues en termes de non-exclusion des immigrants, d'acceptation de l'opinion publique et de cohésion sociale.
- Le FSM a été créé par la Loi générale sur la migration de 2010 et son budget réparti entre la DGME (40%), le ministère de l'Éducation (20%), le ministère de la Santé (25%) et la Direction générale pour le développement communautaire (15%). Des acteurs gouvernementaux majeurs, comme le ministère du Travail, ainsi que des acteurs non gouvernementaux en sont exclus. Bien que ce problème n'ait pu être résolu dans le cadre de l'Action, des **recommandations concrètes en vue d'une révision et d'un ajustement du FSM** ont été présentées au CNM.

Pratiques

- Le processus d'élaboration politique s'est fondé sur une **approche pangouvernementale participative** favorisant l'inclusion des différents domaines d'action et niveaux de gouvernance dans la conception de la politique, garantissant ainsi la responsabilité et la transparence. ONG, universités et organisations internationales ont participé aux travaux de recherche sur le contexte migratoire et sur la formulation du PNI lors des ateliers et des consultations, à titre non pas consultatif mais sur un même pied d'égalité.
- **Les notions de genre** et la dimension genrée des migrations a été prise en compte tout au long du processus d'élaboration. Les spécificités et les besoins des femmes migrantes, notamment victimes de violences, ont été analysés et inclus au titre de priorité thématique.
- **Adhésion au niveau politique** : Le CNM, Organe gouvernemental interinstitutionnel chargé de superviser la mise en œuvre du PNI, a été tenu régulièrement informé de l'avancée des travaux.
- **Coopération triangulaire** : L'association « experts nationaux et locaux » des EM UE a favorisé la cohérence politique verticale. À l'aune de l'expérience espagnole, les participants ont renforcé leurs connaissances des méthodes permettant de définir, de mettre en œuvre, des objectifs et des mesures politiques communs et d'harmoniser les systèmes de financement et d'assurance qualité.
- **Création de synergies régionales au-delà d'une action donnée** : La DGME a présenté le PNI lors de plusieurs séminaires sur l'intégration des migrants organisés dans le cadre de l'appui MIEUX au gouvernement mexicain.
- **Partage de bonnes pratiques au-delà d'une Action donnée** : À l'occasion des Journées européennes pour le développement 2018, MIEUX a organisé un Laboratoire à projets baptisé « Gender in migration policy making: between protection and empowerment (« La prise en compte du genre dans l'élaboration de politiques migratoires : entre protection et émancipation », traduction libre). Il s'agissait, en 75 min, de capitaliser sur l'expérience acquise par MIEUX en dix ans de soutien à l'élaboration de politiques pour analyser le lien établi entre les migrations et le genre et déterminer si le modèle permet de rencontrer efficacement les besoins et les aspirations des femmes et filles migrantes. Le PNI du Costa Rica a servi d'exemple concret.

Enseignements

L'implication du ministère de la Planification a été un élément positif décisif pour les praticiens de l'élaboration de politiques. Dans le cas du Costa Rica, le soutien du MIDEPLAN¹¹⁴ a été particulièrement utile lors de la systématisation des informations issues des ateliers et des consultations, pour la conception de la feuille de route et pour la mise en œuvre du PNI et de ses outils de suivi. Sa participation alliée à celle des unités planification des autres ministères a aussi joué un rôle crucial dans le maintien de la cohérence politique aux niveaux vertical et horizontal.

¹¹⁴ Le MIDEPLAN est un organe d'appui consultatif et technique rattaché à la Présidence du Costa Rica, en charge de la formulation, de la coordination, du suivi et de l'évaluation des stratégies et priorités gouvernementales.

PLAN D'ACTION MUNICIPAL POUR L'IMMIGRATION ET L'INTÉGRATION

Cap-Vert (2017-2019)

Après plusieurs Actions très positives dédiées à l'élaboration de politiques, le gouvernement du Cap-Vert a sollicité l'aide de MIEUX en vue d'assurer la mise en œuvre des cibles et objectifs de la Stratégie nationale sur l'immigration au niveau national et local.

Contexte

Après avoir longtemps été surtout un pays d'émigration, le Cap-Vert est, depuis quelques années, un pays de transit et de destination qui attire un nombre croissant de migrants (principalement bissau-guinéens, portugais et russes).¹¹⁵ Cette tendance est appelée à se poursuivre alors que le Cap-Vert est l'une des économies les plus florissantes de la région et jouit d'un environnement démocratique et politique stable. Le pays a aussi été l'un des premiers à s'engager dans un PM avec l'UE sur plusieurs aspects de sa politique et de ses pratiques migratoires.

En août 2009, le Cabinet du Premier Ministre du Cap-Vert a été l'une des toutes premières autorités requérantes d'un pays partenaire à faire appel à MIEUX. Il s'agissait alors de soutenir la formulation de ce qui allait devenir la première « Stratégie nationale sur l'immigration » (SNI) du pays, adoptée en 2012. Dans le cadre de ses deux Actions ultérieures, MIEUX aidera la toute jeune DGI à transposer ce texte dans un cadre législatif et institutionnel solide au niveau national, avec notamment la « Loi sur le séjour des étrangers », la « Loi sur l'asile et la protection » et la « Loi sur la traite des personnes et l'exploitation des migrants »

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 3 les actions doivent pouvoir être reproduites
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes
- 9 Les actions doivent produire une valeur ajoutée de l'UE

PARTICULARITÉS
MIEUX

¹¹⁵ UNICEF, « Cape Verde Migration Profile », 2015. Accessible via : <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/CapeVerde.pdf>. [consultation le 25 août 2020].

Il restait à en garantir la mise en œuvre au niveau national et local. Pour cela, et dans une optique de durabilité, les autorités capverdiennes ont inauguré les premiers Gabinetes de Apoio ao Imigrante (GAI – Bureaux d’aide aux immigrants) sur l’île de Sal (2013), où vivent de nombreux immigrants originaires d’Afrique de l’Ouest continentale et d’Europe. Encouragée par le succès de ces premiers GAI, la DGI s’est employée à en ouvrir d’autres dans 22 municipalités réparties sur les neuf îles de l’archipel.

Afin de renforcer ce dispositif, la DGI a demandé, dans le cadre d’une quatrième Action MIEUX, la création d’un **MAPII**, jugé nécessaire pour clarifier le rôle des pouvoirs locaux et traduire la SNI en actions concrètes au niveau local. L’Action a aussi contribué à renforcer les connaissances sur les migrations du personnel travaillant avec les migrants sur les différentes îles, notamment au sein de GAI. Pionnières, l’île de Boa Vista et la ville de Praia, deux des principales destinations des immigrants, ont déjà leurs versions sur mesure du MAPII. La DGI et le Conseil municipal de Praia ont officiellement lancé le premier MAPII à l’occasion de la Journée municipale des immigrants à Praia en 2019 pour expliquer le travail réalisé aux niveaux national et local sur les questions liées à l’intégration. Les MAPII ont aussi été présentés à un large éventail d’acteurs : DUE au Cap-Vert, ambassades des EM UE et OIM, acteurs capverdiens. Chaque municipalité doit maintenant adapter le MAPII à son contexte, sa démographie et ses besoins spécifiques afin d’atteindre ses objectifs sans s’écarter des priorités locales et nationales.

Concept d’Action

- **Inclusion des acteurs à tous les niveaux** : L’équipe MIEUX a lancé cette Action avec une mission exploratoire afin d’avoir une idée plus précise du travail des différents acteurs en présence : administrations locales et nationales, police et personnel de santé, ONG et représentants du secteur privé. Un groupe de travail adéquat s’est ensuite constitué. Présidé par le Directeur de la DGI (rattachée au ministère de la Famille et de l’Inclusion sociale), il rassemblait les représentants de la Direction des étrangers et des frontières (DEF), des municipalités de Praia, Sal, Boa Vista et San Vicente, d’associations de migrants et de deux experts MIEUX détachés par le Portugal.
- **Pertinence des bonnes pratiques vues lors de la visite d’étude au Portugal** : Les participants ont apprécié leur voyage à Lisbonne et à Oeiras, deux villes portugaises qui accueillent une importante diaspora capverdienne. Ils ont pu apprécier l’appui proposé aux immigrants au niveau local, en particulier dans les Centres locaux d’aide aux migrants (Centros Locais de Apoio à integração de Migrantes – CLAIM), sorte de guichets uniques où sont regroupés tous les services. Ils y ont trouvé des pistes utiles pour l’organisation et la coopération de leurs GAI.
- **Complémentarité des profils des experts** : L’association d’experts issus des instances nationales (SEF, Portugal) et locales (municipalité d’Oeiras, Portugal) a fourni des éclairages complémentaires sur l’immigration et l’intégration tout au long de l’Action.

Pratiques

- **Coordination multi-niveaux** : Les activités ont favorisé la coordination entre les différents niveaux de l’administration publique capverdienne. Lors de la première séance de formulation, le groupe de travail a décidé de créer un réseau informel réunissant mairies et GAI locaux afin de promouvoir les échanges réguliers d’informations et la collaboration au niveau local. Aujourd’hui, la DGI s’apprête à formaliser ce réseau en y intégrant 22 municipalités réparties sur neuf îles du pays, complétant ainsi le Réseau de points focaux municipaux sur l’émigration (RENEM) déjà en place.
- **Approche pansociétale** : Dès le début de l’Action, l’équipe MIEUX et le groupe de travail ont fait en sorte d’inclure les associations de migrants, comme la Plateforme de communautés africaines (PCA), dans les processus d’échange et de formulation. Leur perspective unique et leur expérience des réalités et difficultés quotidiennes des migrants ont conduit la DGI à faire de cette présence une bonne pratique et à inclure la PCA dans ses réunions mensuelles de consultation auprès des acteurs locaux, destinées à entretenir la coopération avec les OSC.
- **Partage d’informations sur les pratiques européennes** et en particulier des exemples concrets du Portugal, classé deuxième sur 38 dans l’Index des politiques d’intégration des migrants (MIPEX) en 2015.¹¹⁶ Le modèle de « guichet unique » du Centre national d’appui à l’intégration des migrants (CNAI) de Lisbonne est reconnu comme une bonne pratique dans le « Manuel sur l’intégration à l’intention des décideurs politiques et des praticiens de la Commission européenne ». Il est examiné par les autorités partenaires en vue de son éventuelle utilisation au Cap-Vert.

Impact

- Renforcement des connaissances et des capacités des acteurs locaux de l’immigration via la création d’un nouveau MAPII pour encadrer l’assistance directe aux migrants et informer sur l’entrée, les règles relatives au séjour et les politiques d’intégration.
- Renforcement des capacités des acteurs locaux de l’immigration en matière de suivi, de contrôle et de mise en œuvre du MAPII afin de maintenir leur implication dans la mise en œuvre de la SNI sans s’écarter de leurs besoins et priorités spécifiques.
- Renforcement de la coopération entre les acteurs de l’immigration grâce à l’interaction constructive d’une large palette de participants actifs aux niveaux national et local dans les domaines de l’immigration et de l’intégration.

¹¹⁶ Index des politiques d’intégration des migrants 2015. Plus de précisions via : www.mipex.eu/portugal. [consultation le 25 août 2020].

Enseignements

- Les efforts entrepris par le Cap-Vert, pour améliorer ses politiques d'intégration en modernisant ses procédures et ses services, s'inscrivent dans une volonté plus globale d'exploiter les opportunités qu'offrent les migrations et les migrants en termes de développement national. La question de l'intégration reste en effet peu abordée et prise en compte dans la plupart des pays de destination hors UE et OCDE.
- Le fait de soutenir le processus d'élaboration de lois et de politiques confère à l'Action une certaine viabilité. La transposition de la politique nationale dans les pratiques locales offre ici l'occasion de garantir la pertinence des plans d'action sur le long terme. En outre, l'adaptation des livrables par chaque municipalité, en fonction de sa démographie et de ses besoins spécifiques, devrait s'avérer un gage d'appropriation et de viabilité dans le chef des praticiens.
- Toutefois, les effectifs et le budget limités, alliés au taux de rotation élevé du personnel dans les administrations locales, compliquent le processus de création d'une mémoire institutionnelle et les capacités à mettre en œuvre ces plans d'action. Le rôle central de la DGI et ses prérogatives croissantes en matière d'immigration et d'intégration pourraient atténuer ce risque.

PARTAGE DE DONNÉES AU NIVEAU RÉGIONAL

COMESA (2012-2016)

À l'issue de la 8^e réunion des Responsables Immigration du COMESA en 2012, MIEUX a été sollicité pour une Action centrée sur le renforcement de la collecte, de l'analyse et du partage des données sur les migrations et la documentation des données existantes en vue de leur utilisation aux niveaux national et régional à des fins d'élaboration de politiques et de gestion des migrations.

Contexte

Créé en décembre 1994, le COMESA a eu pour objectif premier d'atteindre la prospérité économique via l'intégration régionale de ses 21 États membres (EM) (actuellement). Lors de la 8^e réunion des Responsables Immigration du COMESA et de la 5^e réunion des Ministres en charge de l'Immigration à Lusaka en décembre 2012, il a été demandé aux États membres de renforcer leurs processus de collecte, d'analyse et de partage des données sur les migrations et de lancer le processus de documentation des données existantes afin qu'elles puissent être utilisées aux niveaux national et régional afin d'éclairer le travail d'élaboration de politiques et de gestion des questions migratoires. MIEUX, qui apportait un appui organisationnel à la réunion des Responsables Immigration et collaborait déjà avec le Secrétariat du COMESA, s'est vu approché pour faciliter la mise en œuvre de ces décisions, et en particulier renforcer les capacités des Points focaux nationaux en charge des migrations.

Concept d'Action

Cette Action s'est construite autour de plusieurs sujets et activités et plus précisément : (1) un soutien à l'organisation de la 8^e réunion des Responsables Immigration du COMESA et à la 5^e réunion des Ministres en charge de l'immigration du COMESA, (2) un appui à la mise en

- 2 Les actions doivent véhiculer un potentiel d'innovation dans leur contexte
- 3 Les actions doivent pouvoir être reproduites
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

œuvre des décisions prises et au renforcement des capacités en matière de TP et de collecte des données sur les migrations et (3) un appui à distance pour la mise à jour du document de référence pour l'alignement des législations nationales sur la Loi-type du COMESA sur l'immigration.

1. Plusieurs experts ont été déployés pour ces activités : des fonctionnaires hongrois, italiens et maltais pour le volet « données sur les migrations » et un expert lituanien et un expert interne de l'ICMPD pour le volet « TP ».
2. Pour le volet « mise en œuvre des décisions issues de la réunion ministérielle », un questionnaire ad hoc a été envoyé à tous les EM du COMESA afin d'identifier les sources existantes jugées fiables et les lacunes dans les données disponibles. Le questionnaire comportait cinq axes : population résidente (stock), immigration (flux), émigration (flux), ressortissants à l'étranger (stock) et permis de séjour (stock et flux). Les réponses reçues ont permis d'identifier les données disponibles mais aussi de formuler des recommandations pour l'amélioration de la collecte et du partage des données au sein de la région à des fins d'élaboration de politiques. L'exercice, et ses conclusions, a permis également de rappeler aux EM du COMESA l'importance des données dans le processus de formulation de politiques.
3. Les experts en statistiques ont présenté la structure du cadre en vigueur dans leur pays et les cadres juridiques existants pour garantir le partage et l'analyse réguliers des données. Le partage des données entre EM UE a aussi été expliqué ainsi que les solutions pour surmonter les différents défis inhérents au processus. Enfin, les experts ont encore évoqué la nécessité d'une terminologie uniformisée pour faciliter la production de données et de statistiques.

Pratiques

- **Une approche régionale :** Cette Action a encouragé la collaboration et les synergies entre les EM du COMESA et a mis en lumière les efforts nationaux susceptibles d'être reproduits et renforcés au niveau régional. Elle a donné l'occasion aux pays de la région de réfléchir ensemble à divers aspects de la gestion des données, de la lutte contre la TP et de l'harmonisation juridique, et de trouver un accord sur la marche à suivre afin de relever tous ces défis.
- **Complémentarités et synergies :** Cette Action est venue compléter l'engagement actif du COMESA dans le Partenariat Afrique-UE sur la migration, la mobilité et l'emploi, à l'origine de l'implication active de l'organisation dans la lutte contre la TP. Le Secrétariat du COMESA et plusieurs de ses EM ont pris part à la réunion technique sur les enquêtes criminelles, les poursuites des faits de traite et la protection des victimes et des témoins, organisée dans le cadre du Partenariat Afrique-UE. Le renforcement des capacités découlant de l'Action MIEUX leur a permis de contribuer à ces réunions.

- **Combiner renforcement des capacités, réunions de travail et réunions ministérielles :** Ce modèle a permis de traduire directement les résultats du volet « renforcement des capacités » en mesures politiques au niveau régional, illustrant les conclusions du rapport final sur le Programme d'actions Migration ACP-UE.¹¹⁷

Impact

- La diffusion du questionnaire a été un exercice pratique précieux qui a nécessité l'engagement de plusieurs pays et a produit des résultats tangibles et exploitables pour la formulation de recommandations.
- Une série de concepts ont trouvé une définition commune au sein de la région pour permettre d'améliorer le partage des données, à savoir : « population de résidents habituels », « immigrants », « émigrants », « nationalité », « ressortissants », « pays de naissance », « motif d'arrivée », « motif du départ » et « réfugiés ». Un accord a aussi été trouvé sur les données devant faire l'objet d'une collecte et d'un partage et sur la méthode de ventilation (par ex. : personnes ayant acquis la nationalité par âge, sexe, pays de naissance, nationalité, etc.). Les EM du COMESA ont suggéré la mise en place d'un cadre juridique pour le partage de ces données.

Enseignements

- Le rapport de résultats relatif à l'enquête sur les métadonnées migratoires a livré un inventaire précis des capacités de collecte, d'analyse et de production documentées de statistiques sur les migrations des EM du COMESA, ainsi que le niveau de partage de ces données entre les EM. Les conclusions devaient servir à dynamiser les discussions sur l'harmonisation et le partage des données, tous deux essentiels pour l'amélioration des statistiques. Les données de grande qualité peuvent faciliter le travail de formulation de cadres politiques complets et de stratégies sur les migrations aux niveaux national et régional, a fortiori dans le cadre de la future mise en œuvre des cibles des ODD et des objectifs du PPM.
- Le partage des données est impossible sans une évolution préalable sur les plans individuels et institutionnels. Renforcement des capacités et dialogue sont nécessaires pour enclencher l'évolution des mentalités qui conduira au partage des données sur les migrations entre départements et institutions aux niveaux national et régional. Comme l'ont relevé les autorités partenaires impliquées dans cette Action, le COMESA a besoin d'un cadre juridique solide pour encourager ses EM à s'engager dans cette voie.

¹¹⁷ L. Harley et al (2019) « *Implementing ACP-EU Cooperation on Migration and Development A collection of good practices and lessons learned from the ACP-EU Migration Action* », p. 134, Accessible via : https://www.acpeumigrationaction.iom.int/sites/default/files/acp_eu_migration_action_final_publication_web_small_final.pdf. [consultation le 26 août 2020].

RÉDACTION DE PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES STANDARDS (POS) POUR LA GESTION DES DONNÉES SUR LES MIGRATIONS

Kenya (2017-2019)

Cette Action, en lien direct avec l'Action COMESA II tout juste évoquée, visait à stimuler le partage des données aux niveaux national et régional. Mise en œuvre avec l'Agence de développement allemande (GIZ), l'Action Kenya II a soutenu la création de POS exhaustives sur la gestion des données dans le domaine des migrations.

Contexte

Le Kenya a l'économie la plus développée et la plus diversifiée et est le second pays le plus peuplé d'Afrique orientale. « Porte d'entrée sur l'Afrique de l'Est », le Kenya joue un rôle vital de plaque tournante du transport pour toute l'Afrique subsaharienne. Relativement prospère sur le plan économique et stable sur le plan politique, le Kenya est un pays de destination pour les migrants économiques de tout le continent et le pays d'accueil de la plupart des réfugiés d'Afrique orientale. Le pays est aussi un point de passage obligé de deux grandes routes migratoires : celle des migrants d'Afrique orientale en route vers l'Afrique australe et celle des migrants d'Afrique orientale et australe en route vers l'Europe, les USA ou la péninsule arabique.

Par comparaison à d'autres pays au même niveau de développement, le Kenya dispose d'une grande quantité de données sur les migrations tirées de ses recensements et enquêtes sur les ménages et de ses registres administratifs, mais aussi d'une collecte réalisée aux frontières. Il publie déjà des rapports d'enquête annuels sur les stocks et flux d'immigrants, les envois de fonds, les entrées et sorties d'étrangers, les lits d'hôtel occupés par des étrangers, les passeports et permis délivrés ou encore le nombre de réfugiés enregistrés.

- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 7 Les actions doivent s'appuyer sur les plus hauts niveaux d'expérience
- 8 Les actions doivent présenter des complémentarités et des synergies avec d'autres initiatives

PARTICULARITÉS
MIEUX



Or, ces données ne sont pas suffisamment partagées, analysées ou diffusées à d'autres parties intéressées. Cette prise de conscience a conduit le Mécanisme national de coordination sur les migrations (NCM) à solliciter l'aide de MIEUX en vue de rédiger des POS qui offriraient un cadre harmonisé et un outil fonctionnel pratique aux institutions impliquées dans la gestion des données sur les migrations internationales au Kenya.

Concept d'Action

Après une mission exploratoire assortie d'une visite d'un point de passage frontalier, des activités de différentes formes ont été déployées : ateliers sur la gestion/collecte des données, sessions de rédaction et appui à distance pour la formulation collective et la rédaction finale des POS. Un dernier atelier a été consacré à l'opérationnalisation des POS.

L'Action a bénéficié du soutien de deux fonctionnaires experts en statistiques italien et maltais. Après avoir expliqué comment les cadres de collecte de données étaient construits dans leur pays respectif (deux dispositifs distincts), ils ont présenté plusieurs modèles de cadres juridiques garantissant le partage et l'analyse réguliers des données afin d'offrir un maximum de pistes pour une adaptation au contexte local. Ils ont aussi présenté plusieurs outils qui facilitent le partage des données, notamment la création de tableaux listant les sources et le type de données disponibles.

Les POS ont été finalisées et adoptées au niveau technique.

Pratiques

- **Protocoles européens sur le partage des données** : Les experts ont présenté les pratiques européennes aux participants et expliqué comment surmonter les nombreux défis inhérents au partage de données sur les migrations, notamment par la création d'une terminologie uniforme qui facilite la production de données et de statistiques à partir de plusieurs pays.
- **Coordination et synergies avec d'autres acteurs internationaux** : Sur cette Action, MIEUX a travaillé en étroite collaboration avec la GIZ en vue d'assurer un relais supplémentaire avec les autorités kenyanes entre chaque activité. Cette collaboration a été un gage d'efficacité qui a permis d'accélérer le processus de formulation des POS.
- **Transposition des accords régionaux au niveau national** : Cette Action a redynamisé les efforts du COMESA en vue de promouvoir la production et la diffusion des données sur les migrations entre ses EM. Elle a complété l'Action antérieure avec le COMESA qui avait abouti à l'instauration d'un mécanisme formel pour l'échange de données au sein de la région, rendue possible par la création de définitions normalisées/harmonisées et de tab-

leaux facilitant le partage des données dans la région. Les POS tiennent également compte des prescriptions en vigueur dans la région du COMESA en matière de gestion des données sur les migrations.

Impact

Au niveau individuel, 20 agents techniques ont reçu une formation sur les sources existantes et les méthodes de recherche d'information. Ils ont aussi été formés à la rédaction de POS, adaptables à d'autres situations. En guise de suivi de cette Action, la GIZ organisera une formation dédiée à l'analyse des données pour un petit groupe de cinq à dix agents techniques du NCM, choisis parmi les participants aux ateliers. L'utilisation des POS deviendra un pilier de la formation, ce qui garantira leur bonne application et leur utilisation accrue.

- Au niveau institutionnel, le NCM a hérité de nouvelles prérogatives et s'est vu confié le rôle de coordinateur entre les agences. La mise en œuvre et la mise à jour des POS de même que les responsabilités en matière d'analyse et de diffusion des données ont été réparties entre le NCM et d'autres agences gouvernementales. Le NCM aura l'initiative en matière d'analyse et de diffusion et se chargera de l'actualisation annuelle des POS en février 2020, tandis que les autres agences devront faire le tri et valider leurs propres données. Cette définition concrète des rôles et des échéances renforce la viabilité des POS et les capacités institutionnelles du NCM.
- Environnement propice : Tous les membres du NCM se sont accordés sur une présentation des POS au plus haut niveau, en vue de leur adoption officielle.

Enseignements

- La présence d'un cadre juridique ou de protocoles d'entente est primordiale pour la mise en œuvre réelle des procédures de partage de données.
- La création de POS atteste de l'importance de la mise en commun des progrès régionaux en matière de gestion des données.
- Le Kenya pourra revendiquer le rôle de champion de la collecte et du partage de données au niveau régional (COMESA) et partager ses pratiques et ses expériences avec d'autres EM et promouvoir ainsi une plus grande ouverture en la matière au sein de la région.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS GRÂCE AU PROGRAMME DE FORMATION DE L'EASO¹¹⁸

Mexique (2017-2018)

Ces dernières années, les demandes d'asile ont fortement augmenté au Mexique. MIEUX a aidé le gouvernement mexicain à renforcer ses efforts en matière d'identification et de protection des migrants candidats à la protection internationale.



Contexte

Ces dernières années, le Mexique a enregistré une hausse des demandes d'asile, consécutive au nombre croissant de personnes fuyant la violence, l'insécurité et la pauvreté, en particulier en Amérique centrale. Entre 2012 et 2018, les demandes d'asile ont progressé de 3,553% pour atteindre un nouveau record en 2019, juste sous le seuil des 70 000.¹¹⁹



Le Mexique est signataire de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984, qui élargit la définition de réfugié (notamment aux réfugiés climatiques), a été transposée dans le droit mexicain. La Loi de 2011 sur les Réfugiés, la Protection complémentaire et l'Asile politique, son cadre réglementaire ainsi que la Loi sur les migrations forment le cadre législatif qui régit l'asile dans le pays.

Le principal organe gouvernemental en charge des questions liées aux réfugiés, dont la détermination du statut, est le Commissariat



- 7 Les actions doivent s'appuyer sur les plus hauts niveaux d'expérience
- 9 Les actions doivent produire de la valeur ajoutée de l'UE
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

¹¹⁸ La protection internationale et l'asile ne sont que l'un des volets du soutien apporté au ministère mexicain de l'Intérieur. Lors de cette Action, MIEUX a également soutenu la mise en place et le renforcement d'un système d'intégration des immigrants via un transfert de connaissances tirées des pratiques européennes.

¹¹⁹ UNHCR Global Focus : Mexique (2019). Accessible via : <https://reporting.unhcr.org/node/2536> [consultation le 26 août 2020].

mexicain d'aide aux réfugiés (COMAR), placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il dispose d'un Bureau de coordination central à Mexico et de trois bureaux régionaux, situés dans les états du Chiapas, Tabasco et Veracruz (qui enregistrent de nombreuses demandes). Toutefois, ceux-ci ne sont pas les seuls concernés, ce qui conduit les demandeurs d'asile à s'adresser à d'autres institutions nationales, notamment à l'Institut national pour les migrations (INM).

Il s'agissait donc d'intégrer la procédure d'asile exhaustive et axée sur la protection dérivant de toutes les normes internationales approuvées par le Mexique au sein des différents niveaux administratifs et organes institutionnels, avec une attention particulière pour les migrants vulnérables. D'autant que la Loi sur les Réfugiés et la Protection complémentaire et son cadre réglementaire ne donnent que 45 jours au COMAR pour statuer sur les demandes d'asile. Il fallait donc que le personnel ait les compétences nécessaires pour évaluer les faits (par ex. les informations recueillies lors des entretiens individuels), prendre une décision juste et la présenter de manière circonstanciée dans le délai imparti. C'est dans ce contexte que l'INM et le COMAR ont fait appel à MIEUX pour renforcer la coordination et la coopération interinstitutionnelles et tirer parti d'un échange entre les agents en charge des migrations et de l'examen des demandes et leurs pairs européens.

Concept d'Action

L'EASO se pose en centre d'expertise sur l'asile et dispose à ce titre d'une gamme étendue d'outils opérationnels qui inclut manuels, matériel informatif et pratique et modèles de reporting. C'est sur ceux-ci et sur son programme de formation complet que reposait le concept de cette Action.

Souvent première ligne de contact des migrants arrivant au Mexique, les agents de l'INM en poste aux frontières jouent un rôle crucial dans l'accès à la protection internationale. Une formation unique basée sur le guide pratique ad hoc de l'EASO a été organisée à l'intention des agents en poste aux frontières et dans des centres de rétention au Chiapas.

Sur la base d'une évaluation des besoins réalisée par et pour le COMAR, des formations de deux jours en présentiel destinées aux agents en charge de l'examen des demandes et de l'accueil ont aussi été organisées. Des modules de base ou approfondis¹²⁰ fondés sur le programme de l'EASO étaient prévus en fonction du niveau d'expérience du personnel.

En outre, des modules de formation plus courts et moins denses ont été dispensés aux agents des bureaux locaux du COMAR et de l'INM par vidéoconférence. Les guides pratiques de l'EASO avaient été transmis à tous les participants avant la formation.

¹²⁰ Modules de base : techniques d'entretien et évaluation des preuves. Modules approfondis : entretiens de mineurs, entretiens de personnes vulnérables, et exclusion.

L'équipe d'experts était principalement composée de formateurs certifiés EASO. Des experts espagnols, néerlandais, portugais, espagnols et suédois ont été déployés dans le cadre de cette Action.

Impact

- Les diverses activités de renforcement des capacités ont favorisé le dialogue et la coordination intersectoriels, grâce à la coopération conjointe, au moment de la conception, de l'Action et à la participation des deux institutions lors des activités. L'INM a souligné que les activités MIEUX avaient permis de renforcer les synergies et les interactions aux niveaux stratégiques et opérationnels avec le COMAR.
- L'entretien individuel est un élément crucial de la procédure d'asile car il offre au demandeur une occasion juste et réelle de motiver les raisons de sa démarche. Basé sur le guide pratique de l'EASO pour les entretiens individuels des demandeurs d'asile, l'atelier consacré aux techniques d'entretien face aux enfants et aux personnes vulnérables a prôné une approche structurée. Celle-ci guide l'agent chargé du dossier à travers les différentes étapes d'un entretien individuel : préparation, ouverture, transmission d'informations, actions pendant et après l'entretien. À l'issue de cette formation interactive et après des exercices de mise en application des différentes techniques à divers scénarios, le COMAR a codifié sa méthode de conduite des entretiens individuels des demandeurs d'asile et leur évaluation.
- Les modules de formation ont été particulièrement utiles pour comprendre et prendre pleinement en compte la situation psychologique des demandeurs d'asile. Les échanges entre pairs de cette Action ont conduit le COMAR à changer sa façon d'interviewer les enfants et à réexaminer son processus de décision les concernant. Elle a aussi publié un guide pratique sur les techniques d'entretien.
- Après ces formations et à l'instar du COMAR, l'INM a adapté ses questionnaires d'entretien et renforcé ses mesures destinées à rassurer les enfants migrants (par ex. les agents ne portent plus l'uniforme lors des entretiens).
- Après l'atelier sur l'accès à la procédure d'asile pour les agents de première ligne, l'INM a intégré le guide ad hoc de l'EASO dans le matériel de préparation au module de formation initiale sur la protection internationale pour ses agents en charge des migrations. L'Unité de renforcement des capacités de l'INM a également prévu d'utiliser le guide comme référence pour l'un des trois cours de son nouveau module de formation en ligne sur la protection internationale, mis à la disposition de tout son personnel.
- Les experts MIEUX ont souligné l'importance de l'Action pour leur compréhension du contexte migratoire en Amérique latine, jugeant très utile de connaître les expériences des Mexicains à l'heure où l'Europe enregistre elle aussi une augmentation des demandes d'asile de personnes originaires de la région.

Pratiques

- **Identification et prise en compte des besoins particuliers des groupes vulnérables :** Ce point a été intégré dans toutes les formations, en particulier à l'égard des mineurs non accompagnés et de la communauté LGBTQ+.
- **Activités de renforcement des capacités combinées à des visites d'étude :** La visite d'un centre de rétention à la frontière avec le Guatemala a été, pour les experts européens, l'occasion unique de mieux comprendre le contexte migratoire actuel et les défis rencontrés par les autorités mexicaines.
- **Synergies avec les acteurs internationaux :** Une coordination étroite avec l'antenne locale de l'UNHCR a permis d'éviter les doublons en matière de renforcement des capacités. Cela s'est avéré d'autant plus important que le Canada avait aidé le Mexique à renforcer son unité COI, un aspect initialement inclus dans l'Action. La flexibilité du modèle MIEUX a permis de réorienter l'activité en question vers un autre aspect utile. Les agents de protection de l'UNHCR ont pris part à toutes les activités en qualité d'observateurs ou d'intervenants.
- **Recours à la technologie :** Le recours à la visioconférence a permis à tous les agents fédéraux de l'INM et du COMAR basés à différents endroits de suivre virtuellement et simultanément la même formation. Malgré certaines limites par rapport à un cours en présentiel, ce type d'événement permet de partager les bonnes pratiques et les enseignements avec un grand nombre d'agents (par ex. la demi-journée de séminaire par visioconférence sur les techniques d'entretiens pour les groupes vulnérables, et surtout les enfants, a été suivie par 128 agents)

Enseignements

Bien qu'Européens et Mexicains rencontrent les mêmes difficultés en matière de traitement des demandes d'asile, il était primordial de placer les demandeurs au centre du processus de renforcement des capacités afin d'obtenir les résultats attendus. Les modules de formation de l'EASO, bien que de qualité, ont dû être adaptés et ajustés au cadre normatif et au contexte migratoire mexicains. Le transfert de connaissances devait donc se faire de manière efficace et attrayante. Les aspects théoriques et le cadre normatif ont donc été abordés sous l'angle pratique via une application à des scénarios spécifiques.

NOUVELLES MESURES POUR LA PROTECTION DES VICTIMES DE LA TRAITE

Jordanie (2016-2019)

Poursuivant l'objectif de la Jordanie d'offrir une meilleure protection aux VdT, MIEUX a travaillé avec les nouveaux refuges d'Amman sur la formulation de POS et de principes directeurs en vue d'offrir aux praticiens un cadre uniforme et complet, y compris pour la coordination avec les acteurs clés.

Contexte

La Jordanie est à la fois un pays d'émigration et d'immigration et son développement économique est intimement influencé par des dynamiques régionales migratoires et de mobilité. Après avoir longtemps pratiqué l'ouverture, la Jordanie a adopté, en 2007, une politique plus protectionniste en matière d'immigration destinée à favoriser l'embauche des Jordaniens dans certains secteurs du marché du travail. À la suite de cela, le nombre d'étrangers titulaires d'un permis de travail a fortement chuté, entraînant une hausse du nombre de migrants irréguliers.

Plus récemment, la Jordanie fait face à un afflux massif de réfugiés et de migrants en transit et sans papiers dont la mobilité et le déplacement sont étroitement liés au conflit en Syrie et aux autres tensions dans la région. En 2019, l'UNHCR dénombrait plus de 655 000 réfugiés syriens en Jordanie, l'équivalent de 10,2% de la population nationale.¹²¹ Cet afflux de demandeurs d'asile conjugué aux faibles chances qu'ils ont d'accéder au marché du travail formel augmente aussi l'incidence de la traite à des fins d'exploitation sexuelle ou par le travail.¹²²

¹²¹ UNHCR, « Rapport des tendances mondiales sur l'asile 2019 » p. 20, Accessible via : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf>. [consultation le 26 août 2020] (en anglais).

¹²² ICMPD, « Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons – A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq », janvier 2016.



4 Les actions doivent produire des résultats tangibles

10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

Le Rapport sur la traite des personnes du Département d'État américain pour 2019 identifie la Jordanie comme une destination majeure pour la traite à des fins de travail forcé et d'esclavage domestique, les principales victimes étant les femmes, les filles et les garçons originaires d'Asie et d'Afrique.¹²³ Conscient de la nécessité de renforcer le dispositif juridique et les infrastructures de protection des VdT,¹²⁴ le ministère du Développement social (MoSD) a inauguré un premier refuge permanent pour l'accueil et la protection des VdT en 2016, puis un second.

Cependant, comme l'a épinglé le Rapporteur spécial pour la traite des personnes dans son rapport de mission en juin 2016, le travail du personnel du refuge est limité par l'absence de POS pour la prise en charge globale des VdT, notamment en termes d'aide psychologique et juridique, par du personnel qualifié. Cette lacune est souvent citée par les praticiens comme un motif conduisant à renoncer à engager ou à suspendre les poursuites.¹²⁵ Dans ce contexte, le **MoSD a sollicité l'appui de MIEUX en 2017 afin de rédiger des POS et des principes directeurs pour les refuges d'Amman** dans l'optique de remédier aux lacunes en termes de durée du séjour dans le refuge, de soutien proposé, d'obstacles linguistiques et de délais d'attente. Pour améliorer la qualité des services, l'Action a aussi formé le personnel des niveaux intermédiaires et supérieurs à la prestation de services aux victimes et à leurs familles.

Il s'agissait de la deuxième Action MIEUX en Jordanie. La première, en cours de 2014 à 2016, avait permis de renforcer les capacités de l'Office des statistiques et d'autres instances publiques compétentes en matière de collecte, d'analyse et d'exploitation des données liées aux migrations à des fins d'élaboration de politiques. Bien que sans lien direct avec la lutte contre la traite, cette première action avait permis d'améliorer les capacités du MoSD dans ce domaine.

Concept d'Action

L'Action a été conçue pour stimuler le transfert d'expériences et d'expertise entre les EM UE et leurs homologues jordaniens dans le domaine de la prise en charge des VdT par des activités destinées à familiariser les agents jordaniens avec les différentes formes d'aides possibles et leurs conditions.

Dans un premier temps, l'équipe MIEUX a dressé une cartographie des services puis, avec le soutien du MoSD, a effectué une mission exploratoire avec 15 représentants des institutions compétentes mais aussi d'ONG et d'organisations internationales offrant les services recherchés par les refuges. En a résulté une identification précise des besoins au sein des refuges, consignée dans un Rapport d'évaluation des besoins assorti d'une série de recommandations. Première étape essentielle, le rapport conjoint ICMPD-MoSD a conduit à la signature d'un protocole d'entente

¹²³ Département d'État américain, « Rapport sur la traite des personnes 2019 : Jordanie ». Accessible via : <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/jordan/>. [consultation le 26 août 2020] (en anglais).

¹²⁴ ICMPD, « Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons », December 2015, accessible via : https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Targeting_Vulnerabilities_EN_SOFT_.pdf. [consultation le 26 août 2020].

¹²⁵ <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Trafficking/TiP/Pages/Index.aspx>. [consultation le 26 août 2020].

entre les deux refuges existants **qui définit clairement les rôles et responsabilités** de chaque unité afin d'éviter les malentendus ou les redondances. Le refuge de Dar Karamah (dignité en arabe) est géré par les pouvoirs publics tandis que l'autre est géré par l'Union des femmes jordaniennes (JWU), une ONG subsidiée par l'État, qui prend en charge les victimes de violences et de sévices liés au genre, y compris les victimes de la traite.

Les POS ont ensuite été rédigées chapitre après chapitre lors de **sessions de rédaction** alternant séances en groupes de travail, exercices pratiques et sessions plénières. Afin de maximiser l'appropriation du processus et de garantir la viabilité de l'Action, le point focal du MoSD et les experts MIEUX ont encadré et animé ces sessions, à chaque fois suivies d'un **soutien à distance** de la part de l'équipe MIEUX afin de maintenir les efforts du groupe de travail par des informations complémentaires ou des demandes ponctuelles de révision et de formulation de recommandations.

Enfin, la **visite d'étude en Belgique** a permis au personnel des refuges de se confronter aux détails pratiques et aux modalités de mise en œuvre des politiques de lutte contre la traite belges et européennes et aux différentes formes d'aide apportées aux VdT. La délégation jordanienne (composée de deux travailleurs du refuge de Dar Karamah, de deux délégués de la JWU et d'un représentant du MoSD) a visité plusieurs refuges pour VdT ainsi que d'autres structures de réhabilitation en Belgique. Pendant ces visites, les participants ont pu discuter avec leurs homologues de nombreux aspects de la protection des VdT : réintégration (sociale et économique), aide juridique, soins médicaux, soutien psychologique, orientation des victimes vers d'autres agences et institutions. La délégation s'est particulièrement intéressée au dispositif de coopération qui existe en Belgique entre les autorités centrales, les acteurs locaux et les ONG (qui jouent ici un rôle clé) et a pu mettre ses connaissances en pratique et s'inspirer des modules de formation utilisés dans ces refuges.

Pratiques

- **S'accorder sur des normes et des définitions reconnues au niveau international** : Dès le début de l'Action, l'équipe MIEUX a constaté des incohérences dans l'interprétation de la définition de la TP, s'écartant parfois des normes et du droit international. Ainsi, l'attention des acteurs était focalisée sur l'exploitation par le travail, et plus particulièrement sur le travail domestique. Il a donc fallu élargir l'angle de vue de l'autorité partenaire afin de prendre en compte d'autres aspects de la TP comme le travail des enfants, l'exploitation sexuelle, la mendicité et le trafic d'organes. L'équipe MIEUX a donc proposé, lors de la première session de rédaction, une définition commune et claire de la TP (conforme aux normes internationales) et une terminologie correspondante. Un travail de formation et de sensibilisation était nécessaire à long terme pour familiariser tous les acteurs aux différentes formes de TP.
- **Approche centrée sur la victime** : Alors que le système d'orientation jordaniens est basé sur une approche centrée sur les cas (poursuites à l'encontre des auteurs), les modèles européens et internationaux prônent une approche centrée sur la victime (protection et réin-

sersion). Grâce à l'Action MIEUX, le MoSD et les deux refuges ont changé leur angle d'action afin de garantir une prise en charge efficace et qualitative des VdT ; la poursuite des auteurs restant l'objectif premier de l'unité anti-traite de la police et de la justice.

- **Tirer parti des documents existants et de l'expérience interne** : Lors de la mission exploratoire, il est apparu que les refuges de Dar Karamah et de la JWU disposaient déjà d'un projet de normes de travail. Bien qu'à l'état de documents de travail, ces outils internes constituaient une bonne base de départ pour la formulation de POS exhaustives et communes aux deux structures. En outre, la Jordanie venait de mettre au point son mécanisme national d'orientation, qui prévoyait une coordination renforcée entre les acteurs de l'aide aux VdT. Il suffisait donc de les adapter et de les communiquer au personnel à tous les niveaux. Les OSC étant bien développées et reconnues en Jordanie, les refuges peuvent compter sur des organisations expérimentées pour prester certains de leurs services.

Impact

- Alignement de la définition de la TP sur les normes internationales reconnues et meilleure compréhension du phénomène sous toutes ses formes (travail des enfants, exploitation sexuelle, mendicité et trafic d'organes) par les praticiens jordaniens. L'identification plus efficace des victimes potentielles et leur orientation vers les refuges contribuera au travail d'investigation et d'instruction de la police et des tribunaux sur les futurs cas de TP.
- Renforcement des capacités et des compétences internes du personnel des refuges en matière de services à fournir aux victimes au niveau central et dans les centres. La création de POS a également permis l'identification de nouvelles formes d'aide aux victimes, tirées des échanges avec les experts MIEUX sur les pratiques européennes.
- Mise à disposition de procédures claires et exhaustives pour la prise en charge quotidienne des victimes se présentant aux refuges.
- Possibilité pour les experts belges et bulgares de découvrir la politique et les procédures en vigueur en Jordanie et de partager ces informations et ces nouvelles connaissances avec leurs administrations respectives.

Enseignements

- **Importance de la « volonté politique »** : Comme l'ont souligné plusieurs hauts fonctionnaires lors de la mission exploratoire, la Jordanie ambitionne « d'avoir les meilleures pratiques et de se poser en référence régionale en matière de lutte contre la TP ». Cette volonté de mieux combattre le phénomène et de mieux aider les victimes a été très utile pour susciter l'adhésion et l'appropriation des acteurs clés au moment de la rédaction des POS et de leur diffusion parmi les praticiens.
- Par ailleurs, la **sensibilisation** au sein des institutions moins directement impliquées dans la lutte contre la TP contribue aussi à susciter un élan général de soutien. Il est primordial que les autorités compétentes allouent les ressources nécessaires (financières et humaines) pour faire aboutir cette volonté politique et réussir la transition entre la théorie et la pratique.
- L'Action MIEUX a aussi fourni un appui au projet JEMPAS (Soutien au PM entre l'UE et le Royaume hachémite de Jordanie, 2016-2019). Il s'agissait d'accompagner les **modalités de mise en œuvre du nouveau Mécanisme national d'orientation** en clarifiant l'approche pangouvernementale pour l'identification, la protection et l'aide aux victimes de la TP impliquant les pouvoirs publics compétents et la société civile. Si le projet JEMPAS portait essentiellement sur la coordination entre les acteurs au niveau national, notamment sur les volets orientation et judiciaire, l'Action MIEUX est venue apporter un soutien spécifique au fonctionnement interne des deux refuges et de la prise en charge des victimes.

POLITIQUE SUR LA MIGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT

Maurice (2017)

Conscient du levier important de développement que représentent les migrations, le gouvernement mauricien a demandé l'aide de MIEUX en vue de formuler une politique M&D. Encadrée par des experts européens et du sud, l'Action a mobilisé de nombreux acteurs dans des activités de révision, de recherche de cohérence politique et de création de mécanismes de mise en œuvre durables.

Contexte

Située au large de la côte est de l'Afrique, l'île Maurice a l'une des économies les plus florissantes du continent. Le gouvernement mauricien désirait stimuler la concurrence par une plus grande intégration régionale, créer un environnement plus propice à l'innovation et atteindre une croissance économique plus inclusive en comblant les disparités entre l'offre et la demande sur le marché du travail et, en même temps, accroître la résilience face aux catastrophes naturelles et au changement climatique. Confronté à la hausse de l'émigration de travailleurs hautement qualifiés dans certains secteurs, Maurice voulait aussi inverser l'exode des cerveaux et retenir ces compétences pour favoriser l'expansion des emplois hautement qualifiés.

Conscientes du levier de développement que constituent les migrations, les autorités mauriciennes avaient déjà rédigé une politique visant à promouvoir la migration de main-d'œuvre de courte durée et à instaurer des dispositifs pour encourager les migrants à investir, à créer leur entreprise et à mettre à profit leurs compétences nouvellement acquises à l'étranger à leur retour dans l'île. Réalisant la nécessité de fournir un cadre cohérent à tous ces éléments, le gouvernement mauricien avait lancé une série de consultations et de mesures en amont de l'Action MIEUX :

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 6 Les actions doivent être intégrées aux priorités existantes

PARTICULARITÉS
MIEUX



- Rédaction d'un Profil migratoire en 2013 avec l'appui de l'OIM
- Création du Comité de pilotage national sur les migrations en 2015 et de ses cinq sous-comités thématiques.

Encouragé par la DUE sur place, le Cabinet du Premier Ministre a décidé de solliciter l'aide de MIEUX pour la formulation d'une politique nationale sur la migration et le développement afin de mieux intégrer les questions migratoires dans les stratégies générales de développement.

Concept d'Action

L'Action a été conçue autour d'une combinaison d'activités et de parties prenantes afin de garantir une approche pangouvernementale mais aussi la cohérence avec les politiques sectorielles existantes. Après une mission exploratoire, plusieurs réunions et consultations bilatérales et conjointes avec les différents acteurs ont eu lieu, suivies de sessions de renforcement des capacités et de rédaction et, enfin, d'une consultation régionale sur la politique, organisée sur l'île Rodrigues, une île autonome du pays. L'équipe MIEUX a aussi participé à l'une des réunions du Comité de pilotage sur les migrations récemment créé afin de présenter le projet de politique et de récolter des informations. Les activités ont surtout impliqué les membres du Comité mais d'autres acteurs ont participé à plusieurs d'entre elles à titre consultatif.

Pour les experts, le choix s'est porté sur une coopération triangulaire avec un expert de l'ICM-PD, un expert français, un expert capverdien et l'appui ponctuel d'un délégué de la Jamaïque. L'expert français, agent du ministère des Affaires étrangères, a présenté le concept du gouvernement français sur le couple M&D et les méthodes pour promouvoir ce lien, expliquant le soutien de la France aux accords de migration circulaire et aux initiatives lancées par les diasporas dans leurs pays d'origine et sa participation dans plusieurs initiatives multilatérales, dont Meetafrica et le processus de Rabat.

Pratiques

- **Développer le socle de connaissances sur l'élaboration de politiques** : L'expert de l'ICMPD a souligné les connaissances solides acquises par son organisation en matière d'élaboration de politiques migratoires et a délivré une formation sur le cycle politique, la définition d'objectifs et d'indicateurs de mise en œuvre et l'élaboration d'un plan d'action.
- **Échange Sud-Sud** : Le Directeur de la Direction générale pour l'immigration et Point focal des quatre Actions MIEUX au Cap-Vert, dont la première avait porté sur la formulation d'une Stratégie nationale sur les migrations, a participé à cette Action en qualité d'expert. L'expérience accumulée par le Cap-Vert au cours de ce processus a été évoquée, en particulier les aspects liés à la création de la structure institutionnelle requise pour la mise

en œuvre de la politique. Des exemples concrets ainsi que les défis que le Cap-Vert, État insulaire aux revenus moyens, a rencontrés lors du travail de formulation et rencontre encore aujourd'hui ainsi que les solutions mises en œuvre, ont été intégrés aux présentations. Enfin, l'expert capverdien a aussi décrit le mécanisme de suivi et d'évaluation mis en place dans son pays et donné à ses homologues mauriciens un exemple concret des moyens qui permettent de mesurer la mise en œuvre d'une politique et, par la suite, d'éclairer le cycle politique suivant. Ces interventions ont été d'autant plus intéressantes du fait des nombreuses similarités entre les deux contextes et de la maturité du mécanisme de coordination capverdien. Enfin, lors d'une réunion du Comité de pilotage sur les migrations, un intervenant jamaïcain a été invité à présenter le processus ayant conduit à la formulation de la politique M&D de son pays.

- **Approche pangouvernementale** : La stratégie M&D rédigée de manière inclusive avec tous les acteurs clés s'accompagne d'un plan d'action listant des mesures concrètes pour renforcer le lien entre les migrations et le développement dans le pays. Le texte est à la fois une vision stratégique et une feuille de route qui couvre toutes les facettes des migrations à Maurice, tant en termes d'opportunités que de défis, et est en ligne avec la Vision 2030 et les programmes de développement adopté par le gouvernement de l'île.
- **Alignement des politiques migratoires sur les plans nationaux de développement** : La politique énonce la vision et précise le cap que le gouvernement s'engage à suivre en vue de maximiser les effets et l'impact positifs des migrations sur le développement national et humain. Les dispositions précises du texte s'articulent autour de 4 « P » (politique et cohérence institutionnelle - prospérité - partenariat et protection) et annoncent des réformes dans d'autres cadres politiques qui impactent et sont impactés par les migrations.

Impact

Coopération interinstitutionnelle : Le travail d'élaboration de la politique a permis à tous les acteurs compétents en présence de consolider, d'affûter mais aussi de s'approprier leurs efforts conjoints visant à exploiter le lien entre les migrations et le développement, de réfléchir au modèle de gestion migratoire souhaitable pour le pays et, enfin, d'identifier des solutions et des approches innovantes pour y parvenir. Le transfert de connaissances a rendu l'administration publique du pays plus autonome, a favorisé l'entente entre les ministères et a permis à tous de mieux comprendre les enjeux migratoires et leur impact sur le développement socio-économique du pays. L'implication permanente du Comité de pilotage sur les migrations, structure institutionnelle préexistante, a apporté de l'efficacité au processus et consolidé le travail de coordination déjà en cours.

Complémentarité et synergies avec les acteurs internationaux : L'Action est venue compléter le Profil migratoire et la première table ronde organisée par l'OIM qui avaient mis sur pied

le Comité de pilotage sur les migrations et le Programme accéléré d'intégration économique (APEI)¹²⁶ qui prévoit une série de réformes en vue de faciliter le commerce régional.

Intégration d'une perspective régionale : La mise en œuvre de la politique requiert la prise en compte d'une certaine dimension régionale, notamment la coopération avec le COMESA et le potentiel des politiques régionales dans la concrétisation des objectifs mauriciens.

Allocations de ressources spécifiques : Une unité spéciale sur les migrations a été créée afin de promouvoir, sur le long terme, la coordination sur les questions migratoires, de superviser la mise en œuvre de la politique, notamment via des mesures d'appui ciblées, et d'organiser le suivi et l'évaluation.

Enseignements

L'Action a permis à l'autorité partenaire d'appréhender autrement les questions migratoires et le rôle des politiques abouties dans la bonne gestion de celles-ci. Elle lui a aussi permis de saisir l'importance de sa propre contribution au processus et la nécessité pour chaque institution d'avoir une idée claire des enjeux en présence avant de se lancer dans le processus de formulation proprement dit.

L'autre enseignement majeur de cet exercice aura été la nécessité d'intégrer les migrations dans les autres politiques publiques afin de garantir la cohérence de l'approche. Pour cela, il faut accompagner le processus de renforcement des capacités sur les questions migratoires afin de pouvoir saisir pleinement l'impact sur les différents secteurs. Un travail de recherche ciblé serait pour cela utile.

Cette Action a aussi mis en lumière la nécessité de procéder à une analyse de la situation, en disposant de données solides, avant d'entamer le processus de formulation pour identifier les grandes tendances et déterminer les effets positifs ou négatifs éventuels des politiques existantes.

¹²⁶ Le Programme accéléré d'intégration économique financé par la Banque mondiale a pour objectif d'accélérer l'intégration économique en éliminant les entraves au commerce entre cinq pays (Malawi, Maurice, Mozambique, Seychelles et Zambie).

NOUVELLE POLITIQUE NATIONALE D'ENGAGEMENT DE LA DIASPORA

Malawi (2014-2016)

L'Unité en charge des Affaires de la diaspora du Malawi a demandé l'aide de MIEUX en vue de formuler une politique pour guider et structurer ses relations avec les communautés de la diaspora malawienne à l'étranger. L'Action a permis à l'autorité partenaire de renforcer sa relation avec ses citoyens et de concevoir une politique qui répond à leurs besoins tout en servant d'autres processus d'élaboration de politiques en cours.

Contexte

L'ampleur de la contribution potentielle de la diaspora malawienne au développement socio-économique du pays a fait comprendre au gouvernement l'importance d'un engagement systématique avec les communautés de la diaspora. Cette prise de conscience a favorisé la création de mécanismes structurés visant à gérer les relations avec les Malawiens de l'étranger et à tirer parti des compétences et des ressources des migrants. C'est pourquoi, le gouvernement a mis en place en 2012 une Unité des Affaires de la diaspora (DAU) au sein du ministère des Affaires étrangères, puis a sollicité MIEUX pour renforcer les capacités de celle-ci et soutenir l'élaboration de sa Politique d'engagement de la diaspora, devant guider toute action future dans ce domaine.

Concept d'Action

L'Action s'est articulée autour d'ateliers thématiques visant à renforcer les capacités en matière de relations avec la diaspora, de sessions, de formulation et de visites d'étude en Éthiopie et en Irlande pour l'échange d'expériences.

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé

PARTICULARITÉS
MIEUX



- Lors de la mission exploratoire, 20 réunions de haut niveau ont été organisées à Lilongwe et Blantyre avec des institutions directement ou indirectement impliquées dans les activités liées à la diaspora, notamment les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, des Finances, de la Planification et du Développement économiques, de la Justice et Affaires constitutionnelles, du Travail mais aussi le Département de l'immigration, la Banque centrale, le Bureau du Président et le Cabinet du Premier Ministre. Elles ont fourni aux experts un aperçu réaliste de la situation, des attentes diverses et permis d'établir une feuille de route cohérente pour les futures étapes de l'Action.
- Les ateliers thématiques organisés ensuite avaient pour objectifs de renforcer les connaissances des participants et de contribuer progressivement au travail de formulation de la politique sur la diaspora. Après une cartographie et un exercice d'engagement des parties prenantes, plusieurs présentations ont été organisées, notamment sur le rôle de la diplomatie et des ambassades dans les relations avec la diaspora, les incitations à l'investissement et les droits politiques des membres de la diaspora.
- Les visites d'étude en Éthiopie et en Irlande ont été conçues comme des occasions d'apprendre mais aussi de consulter la diaspora. Les délégués de la DAU ont pu découvrir les pratiques mises en place par leurs pairs éthiopiens et irlandais tout en tissant des liens avec les importantes communautés malawiennes présentes dans les deux pays.
- Le projet de politique a été présenté lors du dernier atelier. En plus d'élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de la future politique, cet événement avait aussi pour objectif de nouer des liens et de promouvoir le texte auprès des autres organisations partenaires.

Pratiques

- **Marketing social et image nationale** : Les experts éthiopiens et irlandais ont insisté sur l'importance de créer une image positive du pays et de recourir à des techniques de marketing social pour encourager la diaspora à investir. Ils ont aussi recommandé de choisir quelques Malawiens éminents dans leur domaine pour jouer le rôle d'« ambassadeurs ».
- **Consultations avec les communautés de la diaspora dans plusieurs pays** : Le profil des communautés malawiennes d'Europe est différent de celui des groupes présents en Éthiopie. Les premières se composent d'une population active qui envoie des fonds et des ressources au Malawi tandis que les seconds sont en grande majorité des individus en poste dans des organisations internationales à Addis Ababa, plus susceptibles de rentrer au pays à la fin de leur carrière professionnelle. Les deux groupes ont donc des besoins différents en termes de double nationalité, de perspectives d'investissement à court terme et de services une fois de retour au Malawi. Ce constat a permis à la DAU de mieux cerner ses diasporas, de récolter des informations et, donc, de mieux cibler le processus de formulation de la politique.

- **Coopération triangulaire** : L'Éthiopie fait figure de modèle régional en matière de mobilisation de sa diaspora à des fins d'investissement. L'expérience significative de l'Irlande en la matière qui combine institutions publiques/privées et acteurs de la société civile a été une étude de cas très instructive pour le gouvernement malawien.

Impact

La grande volonté politique du gouvernement de faire aboutir ce processus a permis une coopération inter-agences accrue et une participation active de la part de tous les acteurs. Certains éléments de la politique ont d'ailleurs été mis en œuvre par les missions diplomatiques malawiennes à l'étranger avant l'adoption définitive du texte en février 2019.

- **Mobilisation de la diaspora** : Cet exercice a donné à la DAU l'occasion d'inclure des acteurs fondamentaux dans son réseau, d'abord via le travail de diffusion réalisé au sein des ambassades et, ensuite, lors des tables rondes avec les diasporas en Éthiopie et en Irlande. Ces liens renforcés vont permettre au Malawi de poursuivre son travail de mobilisation, d'élargir encore son réseau et de faire connaître sa politique à un public de plus en plus large. L'effet d'entraînement enclenché en associant les organisations de la diaspora au processus et la publicité faite autour de la politique ont été très bénéfiques pour l'acceptation, l'adhésion et la future adoption de cette politique comme pour sa mise en œuvre.
- **Élargir le réseau aux acteurs internationaux** : Dans le même temps, la DAU a pu nouer des contacts avec plusieurs organisations internationales actives dans ce domaine : notamment la Direction des citoyens et de la diaspora (CIDO) de l'Union africaine et des organisations irlandaises. Toutes ont exprimé le souhait de rester en contact et d'être tenues informées de l'avancée de la politique dans l'optique d'une éventuelle collaboration sur des projets futurs.
- **Adaptation au contexte local** : Les sessions avec les experts et d'autres institutions participantes ont permis à la DAU de définir sa propre méthodologie en matière de formulation de politique, adaptée au contexte. Pour des questions de budget, la rédaction de la politique a été confiée à un seul membre de la DAU qui consultait tous azimuts les autres institutions et les membres de la diaspora et pouvait faire appel à MIEUX par courriel et durant les ateliers. Les échanges électroniques offrent une approche pratique pour les pays qui n'ont pas les moyens d'organiser des séances de rédaction à intervalles réguliers. Le groupe central d'institutions impliqué dans les activités MIEUX a été étroitement associé au processus de formulation de la politique et est donc tout à fait capable de transposer la méthodologie suivie à de futurs exercices, dans d'autres contextes. Notons que la DAU a jugé nécessaire d'impliquer un grand nombre d'acteurs dans les travaux de rédaction afin de garantir la transparence et l'inclusion du processus.

- **Cohérence politique** : Le ministère des Affaires étrangères a décidé d'attendre la finalisation de la nouvelle politique étrangère du Malawi avant d'adopter la politique d'engagement de la diaspora élaborée dans le cadre de l'Action MIEUX, eu égard à leur complémentarité directe et, par conséquence, à leur nécessaire cohérence.
- La politique a finalement été adoptée officiellement début 2019 mais sa mise en œuvre avait déjà commencé dans les ambassades, beaucoup plus proactives vis-à-vis de leurs diasporas.
- La mise en œuvre de la politique prévoit plusieurs mesures à long terme, dont la création d'un conseil national de la diaspora appelé à jouer un rôle consultatif auprès du gouvernement sur toutes les questions relatives aux Malawiens de l'étranger.

Enseignements

- **Socle de connaissances sur l'élaboration de politiques et le cycle politique** : Un projet de renforcement des capacités qui inclut la formulation de stratégies doit toujours prévoir parmi ses activités des sessions consacrées à la méthodologie du cycle politique. En effet, les notions de politique et de stratégie peuvent parfois sembler vagues, les participants ne maîtrisant pas toujours toutes les actions à prévoir.
- **Une diaspora n'est pas homogène et peut donc avoir des besoins disparates** : Les politiques basées sur des faits exigent de bien comprendre les besoins des bénéficiaires. Les gouvernements qui souhaitent formuler des stratégies d'engagement doivent pouvoir en justifier les dispositions et, pour cela, doivent investir dans une cartographie et un profilage de leur diaspora afin d'intégrer la diversité des profils socio-économiques et la dimension de genre dans leurs analyses.
- **Cohérence politique** : L'intégration de certains aspects de l'engagement de la diaspora, comme la double nationalité, dans d'autres politiques sectorielles (dans ce cas, la politique étrangère du Malawi) garantit la cohérence politique et renforce l'adhésion des citoyens.

POLITIQUE NATIONALE D'ENGAGEMENT DE LA DIASPORA

Madagascar (2017 - 2019)

MIEUX a aidé les autorités malgaches à formuler une politique d'engagement de la diaspora exhaustive et inclusive, destinée à promouvoir, à stimuler et à faciliter la participation de la diaspora malgache dans le développement socio-économique de Madagascar.

Contexte

État insulaire de l'Océan indien, Madagascar fait partie de ces pays toujours plus nombreux qui reconnaissent le potentiel important de leur diaspora pour le développement. Dans cette optique, le gouvernement malgache a décidé de renforcer ses liens avec ses ressortissants à l'étranger et de faire des relations avec la diaspora l'un des piliers de sa célèbre diplomatie économique. En février 2015, une Direction des Affaires de la diaspora a donc été créée au sein du ministère des Affaires étrangères qui, face au manque général de données sur la taille et la composition exactes de la diaspora malgache, a alors mandaté une étude sur la diaspora malgache en France (premier pays de destination). Celle-ci, menée en coopération avec d'autres institutions et organisations, a révélé que la diaspora malgache en France se composait principalement de femmes, pour la plupart très qualifiées et très intégrées. Plus important encore, la majorité des répondants s'est dit prête à participer au développement de son pays d'origine, laissant entrevoir un beau potentiel pour autant qu'il soit bien géré.

Afin de tirer le meilleur parti de ce potentiel, la Direction des Affaires de la diaspora a décidé de formuler une politique d'engagement inclusive et durable et a fait appel à MIEUX pour l'aider à renforcer ses capacités dans ce domaine.

- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé

Concept d'Action

L'Action a déployé plusieurs types d'activités avec la coopération de deux experts français ayant une grande connaissance en matière d'engagement de la diaspora et une grande expérience de la coopération avec les organisations de la diaspora. Les activités se sont déroulées comme suit :

- L'Action a débuté par une **mission exploratoire** à Madagascar pendant laquelle l'équipe MIEUX a pu rencontrer plusieurs institutions malgaches afin de préciser leurs visions et attentes mais aussi se familiariser avec le contexte général dans lequel se déroulerait l'Action.
- Les experts ont animé plusieurs **ateliers thématiques de renforcement des capacités et sessions de formulation de la politique d'engagement de la diaspora** à l'attention de la Direction des Affaires de la diaspora et d'autres institutions malgaches pour renforcer les connaissances et les capacités en matière de questions relatives à la diaspora et de méthodologies d'élaboration de politiques.
- Une délégation de représentants de trois institutions malgaches clés (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances et Conseil de développement économique de Madagascar) a pris part à **deux visites d'étude** ; l'une au Sénégal (pays ayant une expérience solide en matière de mobilisation de la diaspora), l'autre en France (premier pays de destination de la diaspora malgache et qui met en œuvre des initiatives soutenues par les diasporas africaines). En ces deux occasions, la délégation malgache a eu la possibilité de **consulter les membres de la diaspora malgache** à propos de la future politique.
- L'**événement de clôture** organisé à Antananarivo en décembre 2019 a permis à la Direction des Affaires de la diaspora de présenter la nouvelle politique à plus de 80 acteurs d'horizons divers, notamment des représentants de nombreux ministères mais aussi d'organisations internationales, de la société civile, du secteur privé et de la diaspora.

Pratiques

- **Exploiter une dynamique en cours** : L'Action a été lancée peu de temps après le premier Forum de la diaspora à Antananarivo d'octobre 2017 qui a réuni toute une série d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour de la question de l'implication de la diaspora dans le développement de Madagascar. L'Action a donc pu tirer parti du fait qu'un certain nombre de points avaient déjà été abordés lors du forum et que la plupart des institutions avaient déjà une idée des priorités de la future politique et des attentes de la diaspora.
- **Apprendre des bonnes pratiques des EM UE et des pays africains** : Lors des ateliers, les experts ont partagé les bonnes pratiques d'autres pays en matière de mobilisation du

potentiel de développement que présente l'engagement de la diaspora (y compris d'autres pays africains comme le Mali, le Maroc et le Sénégal) en vue d'informer et d'inspirer les autorités malgaches pour jeter les bases de la future politique. Une délégation malgache s'est également rendue au Sénégal pour une visite d'étude qui lui a permis de rencontrer plusieurs acteurs sénégalais de la thématique M&D et d'aborder avec eux les pratiques et les enseignements de leur expérience en tant que pays africain détenteur d'un savoir-faire important dans ce domaine précis. En France, la délégation malgache a pu dialoguer avec les institutions françaises sur les bonnes pratiques en matière de M&D et sur des domaines de coopération éventuels.

- **Garantir une approche pluri-institutionnelle** : Plusieurs institutions malgaches ont participé aux activités aux côtés de la Direction des Affaires de la diaspora, garantissant ainsi la prise en compte de leurs attentes et de leurs besoins lors du travail de formulation. Quelques ambassades (Belgique, France, Maurice, Sénégal et USA) ont aussi participé à l'un des ateliers afin de : renforcer la coordination entre la Direction des Affaires de la diaspora et les représentations étrangères, parler du rôle des ambassades en matière d'engagement de la diaspora et sur les modalités d'une collaboration plus efficace entre les deux.
- **Impliquer la diaspora** : La Direction des Affaires de la diaspora a voulu impliquer la diaspora dans le processus de formulation dès le début. Deux consultations en ligne ont été organisées auprès de membres de la diaspora (l'une en France, l'autre au Sénégal) grâce à des contacts établis et fournis par les ambassades, permettant ainsi à la Direction des Affaires de la diaspora de mieux comprendre les attentes et les besoins.

Impact

- **Finalisation de la Politique nationale d'engagement de la diaspora**. L'Action a abouti à la formulation d'une politique nationale d'engagement de la diaspora qui précise la vision, les objectifs et les grands piliers d'intervention qui vont promouvoir et faciliter la participation de la diaspora malgache au développement du pays. Le texte s'accompagne d'un plan d'action qui détaille les grandes mesures qui seront mises en œuvre par les autorités malgaches. Une fois validé au niveau politique, ce texte sera mis en œuvre par la Direction des Affaires de la diaspora, en coopération avec les autres agences compétentes.
- **Faire le lien entre l'engagement de la diaspora, le développement durable et le travail d'élaboration de politiques**. Les échanges avec les experts français ainsi qu'avec les institutions en France et au Sénégal ont permis aux institutions malgaches impliquées dans l'Action de mieux comprendre certains aspects clés des questions touchant à la diaspora et leur impact sur le développement mais aussi du travail de formulation de politique dans ce domaine.

- **Coopération renforcée entre les acteurs.** Le processus de formulation de la Politique d'engagement de la diaspora a permis aux divers acteurs de s'impliquer et de réfléchir ensemble aux liens entre engagement de la diaspora et développement, de définir une vision commune de cet engagement et de s'accorder sur l'approche interinstitutionnelle à suivre au niveau national.

Enseignements

- **Appropriation et appui politique.** La volonté de la Direction des Affaires de la diaspora de s'engager dans l'Action et de s'approprier le processus de formulation de même que le solide appui politique affiché en haut lieu ont été des facteurs clés dans le succès de l'Action.
- **Socle de connaissances pour l'élaboration de politiques.** La formulation d'une politique d'engagement de la diaspora implique que les autorités compétentes aient une bonne compréhension de la diaspora qu'elles souhaitent engager. Pour cela, plusieurs moyens s'offrent à elles : étude, collecte de données poussée sur la diaspora ou encore consultations auprès des membres de la diaspora pour cerner leurs besoins et leurs attentes.

PROTECTION DES ENFANTS EN MIGRATION

Brésil (2019)

Face au nombre sans précédent d'enfants migrants vulnérables arrivant dans l'état de Roraima au nord du pays, le Ministère public fédéral du Brésil a demandé l'aide de MIEUX en vue d'acquérir de nouvelles compétences en matière d'évaluation des dossiers de protection internationale impliquant des mineurs, qu'ils soient accompagnés ou non.

Contexte

Le Brésil est le sixième pays de destination des réfugiés vénézuéliens en Amérique du Sud¹²⁷ et comptabilise 200 000 arrivées depuis le début de la crise, dont 40 000 sur la seule année 2018.¹²⁸ Les Vénézuéliens entrent sur le territoire brésilien par l'une des régions les plus isolées et les moins développées du pays. L'unique point de passage frontalier situé à Pacaraima, une petite ville de l'état de Roraima, voit passer une moyenne quotidienne de 600 à 800 migrants. Il s'agit de plus en plus souvent de personnes en **situation de vulnérabilité** qui ont besoin d'une aide urgente : papiers, hébergement, nourriture et soins médicaux. La majorité d'entre eux continuent ensuite vers Boa Vista, la capitale du Roraima, et Manaus, capitale de l'état des Amazonas.

Afin de mieux gérer les flux migratoires et d'offrir de meilleures perspectives d'avenir aux réfugiés vénézuéliens, un programme interministériel baptisé « Opération accueil » (Operação Acolhida) a été lancé en 2018. Son objectif est d'apporter une réponse structurée aux nombreux migrants qui arrivent dans les états du Roraima et des Amazonas, et de ménager des solutions en vue de leur intégration dans la société brésilienne. Le programme prévoit une prise en charge tout-en-un à la frontière, où

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Voir : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68917> et <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. [consultation le 26 août 2020].



- 1 L'appropriation par le pays partenaire doit être réelle
- 4 Les actions doivent produire des résultats tangibles
- 5 Les actions doivent être approuvées à un niveau élevé
- 10 Les actions doivent servir de catalyseur d'acquisition de savoirs via l'échange d'expériences

PARTICULARITÉS
MIEUX

toutes les institutions brésiliennes et les organisations internationales sont présentes et où un service de relocalisation (interiorização) propose aux réfugiés un transfert vers un autre état brésilien offrant de meilleures perspectives en termes d'emploi et de réunification familiale.

Face à ces flux migratoires sans précédent, le gouvernement **n'avait pas les capacités requises pour interviewer des enfants migrants** et les orienter de manière adéquate. C'est dans ce contexte inédit que le **Ministère public fédéral brésilien** (Defensoria Pública da União (DPU)) a fait appel à MIEUX en 2018. Chargé de protéger juridiquement les groupes les plus vulnérables de la population, le DPU assure l'aide juridique aux Brésiliens et aux étrangers en situation précaire, défend leurs dossiers devant les tribunaux et gère les démarches administratives exigeant un représentant légal. Depuis le début de la crise au Venezuela, le DPU a joué un rôle de premier plan dans la protection des migrants vulnérables et a même ouvert un bureau permanent à Paracaima. Bien que les fonctionnaires de la DPU soient d'éminents avocats, ils n'ont pas été formés pour mener des entretiens avec des enfants migrants et seuls une poignée d'entre eux en avait fait l'expérience. La DPU a donc sollicité l'aide de MIEUX pour **faire un bilan et renforcer les capacités de son personnel** en matière d'entretien avec les enfants et les adolescents migrants, en particulier ceux qui ont été séparés de leurs parents ou qui sont non accompagnés.

Concept d'Action

L'Action MIEUX a débuté par une **mission exploratoire** qui s'est déroulée en juillet-août 2019 dans les trois principales villes d'arrivées et de destination secondaire (Boa Vista, Manaus et Paracaima) ainsi qu'à Brasilia pour le volet institutionnel. L'équipe, composée de trois experts portugais de l'administration publique et du milieu universitaire, a rédigé un rapport de mission reprenant les grandes conclusions des réunions et quelques recommandations. Le document a été présenté en septembre 2019 lors d'un **atelier de deux jours** à Brasilia, en présence de tous les acteurs clés de la protection de l'enfance, du niveau opérationnel au niveau institutionnel.

La seconde partie de l'Action a été consacrée à **l'amélioration des techniques d'entretien** des agents de la DPU et des autres fonctionnaires impliqués dans l'accueil et la prise en charge des enfants migrants. Une seconde équipe d'experts, composée de deux spécialistes néerlandais certifiés EASO, a alors été mobilisée, afin de rédiger un **manuel de techniques d'entretien**. Plusieurs **sessions de formation** de deux jours sur ce manuel ont ensuite été organisées entre novembre et décembre 2019 à Boa Vista, Brasilia, Manaus et São Paulo. Les quelques 70 fonctionnaires participants ont découvert les méthodologies, les astuces mais aussi les pièges à éviter lors d'un entretien avec un mineur. Les experts ont ponctué la formation d'exercices pratiques pour que les participants puissent reproduire les techniques et partager ces outils avec leurs collègues à leur retour dans leur lieu d'affectation.

Impact

- Les contacts établis durant l'Action MIEUX entre les autorités brésiliennes, les OSC locales, les ONG et les organisations internationales ont renforcé la communication et permis à des acteurs clé de se rencontrer et d'évoquer ensemble des questions d'ordre pratique. Une **première liste de diffusion** d'acteurs de la protection des enfants migrants a ainsi été créée.
- Avec le soutien des experts, le DPU et les acteurs clés ont élaboré une **nouvelle méthode de travail** pour la prise en charge à la frontière, notamment dans l'optique de mieux identifier les cas de TP et de renforcer les mesures de protection à l'égard des mineurs non accompagnés.
- En raison de l'absence de documents d'identité, de nombreux bébés nés au Brésil de migrants vénézuéliens n'ont pas été enregistrés dans les hôpitaux locaux. Malgré la loi du jus solis en vigueur dans le pays, de nombreux enfants **risquent de se retrouver apatrides**. Un juge de l'état de Roraima participant à l'atelier organisé lors de l'Action MIEUX a pris des mesures et rectifié la situation à son niveau. Il est désormais plus simple pour les parents migrants de déclarer leur enfant et donc de demander pour lui la nationalité brésilienne et d'obtenir ainsi une meilleure couverture sociale.

Défis

- L'évaluation de l'Operação Acolhida a mis en avant les nombreux efforts déployés par le gouvernement brésilien pour accueillir les migrants vénézuéliens. Le modèle du guichet unique et le mécanisme de relocalisation, de même que la logistique globale en place aux points de passage frontaliers, sont des enseignements susceptibles d'être reproduits dans d'autres contextes d'afflux massifs dans les zones frontalières. Toutefois, l'équipe MIEUX a aussi constaté que les réfugiés restaient à la merci de nombreuses menaces, en particulier les plus vulnérables d'entre eux (jeunes filles et femmes enceintes, mineurs non accompagnés, personnes porteuses de handicap, etc.). Les experts ont en effet épinglé à plusieurs reprises les risques de **TP, en particulier à des fins d'exploitation sexuelle** : un sujet qui vient seulement d'être inscrit sur la liste des crimes transfrontaliers de la Police fédérale brésilienne.

Pratiques

- **Inscrire l'appropriation dans les activités de renforcement des capacités.** Si le premier jour de l'atelier à Brasilia en septembre 2019 était centré sur l'échange de bonnes pratiques entre l'UE et le Brésil, le second avait été conçu sur un modèle plus pratique. Les experts MIEUX ont donc troqué leur rôle d'orateurs pour celui de modérateurs et confié les rênes de la discussion aux agents du DPU. Résultat : une nouvelle méthode de travail a été proposée et adoptée pour la protection des enfants, la lutte contre la traite et la prise en charge des enfants indigènes.
- **Adapter les livrables au contexte local.** Le manuel de techniques d'entretien constituait le livrable clé de l'Action. Il a été distribué à tous les participants en amont des formations pour qu'ils puissent faire appel à quelques notions théoriques lors des sessions. Conçu sous une perspective européenne, il ne proposait que des exemples de cas rencontrés par des agents sur le territoire européen ou aux frontières extérieures de l'Espace Schengen. MIEUX et la DPU ont donc décidé de prendre le temps d'**adapter le manuel à la réalité brésilienne**, en intégrant des exemples et des conseils tirés des questions, discussions et commentaires des participants. Le DPU s'est montré très satisfait du résultat final et a informé MIEUX de son intention de diffuser ce manuel à ses homologues de toute la région ALC.
- **Sélection mixte des participants en fonction des rôles et niveaux de gouvernement.** Les participants ont été sélectionnés à différents niveaux (fédéral, national et local) et avec plusieurs profils : avocats du ministère public, psychologues, assistants sociaux, agents chargés des demandes d'asile et OSC. La nature de leurs fonctions et l'objectif qu'ils poursuivent lors de leurs entretiens avec les enfants migrants sont très différents puisque les uns statuent sur la demande d'asile ou décident des mesures de protection tandis que d'autres mettent en place un programme de protection personnalisé ou facilitent la réunification familiale, etc. Les sessions ont donc été adaptées au public, pour que chacun puisse acquérir des compétences et ramener des bonnes pratiques sur son lieu de travail.
- **Possibilité de reproduire la formation en interne.** Les experts ont conçu les sessions pour que les participants puissent **reproduire certains exercices pratiques** sur leur lieu de travail et partager des connaissances concrètes avec leurs collègues. Très apprécié par les participants, le modèle a eu un impact très positif sur l'implication du groupe et a permis de renforcer la viabilité de l'Action.

Enseignements

- La **durée de la mission exploratoire préliminaire** a été portée à deux semaines pour cette Action, le double de ce qui se fait habituellement. Cette expérience a été très positive car elle a permis à l'équipe de mieux comprendre la situation des enfants en migration, non seulement aux frontières mais dans le système d'aide à l'enfance brésilien. Elle a pu aussi observer in situ les mesures globales mises en place par le gouvernement brésilien pour l'accueil des réfugiés vénézuéliens et ainsi mieux comprendre les défis rencontrés. En plus de lui avoir permis de partager ses connaissances des pratiques brésiliennes en matière de protection des enfants migrants avec les acteurs d'autres pays de la région ALC, cette immersion prolongée permettra à l'équipe d'être prête pour répondre aux demandes éventuelles futures d'autres acteurs.
- La **vaste réserve d'acteurs impliqués**, notamment des institutions publiques, des organisations internationales et OSC, a été un enseignement très précieux de cette Action, qui a permis à l'équipe MIEUX de nouer des contacts solides et durables avec le Brésil.
- L'**adaptation du livrable à la réalité** de l'autorité requérante est l'un des grands enseignements de cette Action. Le fait de conserver les principes théoriques en adaptant les exemples pratiques au contexte national a été d'une importance capitale pour l'amélioration des techniques d'entretien.

Les perspectives

Quelles sont les clés du succès en matière de renforcement des capacités ?



Oleg Chirita
Chef du Programme,
Initiatives Mondiales

Il est encourageant de voir de plus en plus d'États concevoir des politiques qui prennent en compte la dimension M&D et qui intègrent le Programme à l'horizon 2030 (Agenda 2030) dans leur manière d'appréhender les migrations. Mais il reste beaucoup à faire et le renforcement des capacités fait partie des outils et des approches pour y parvenir. Mais comment structurer des programmes de renforcement des capacités et concevoir des interventions inclusives qui contribuent à la fois à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 et à la gouvernance migratoire aux niveaux mondial, régional, national et local ?

L'intégration des migrations dans l'Agenda 2030 et l'adoption des Pactes mondiaux témoignent de l'importance des migrations dans le développement. Ces dix dernières années ont vu naître de nouvelles formes de partenariat ainsi que des approches collaboratives multipartites, associant acteurs non-étatiques, pouvoirs locaux, associations de migrants et secteur privé. Les partenariats n'ont pas encore révélé tout leur potentiel et il reste de nombreuses pistes à explorer, à créer et à mettre en œuvre. Sur le plan institutionnel, de plus en plus d'États se sont dotés d'unités ou d'agences spécialisées, de structures de coordination inter-agences sur les migrations, d'observatoires des migrations, ralliant au processus des acteurs inhabituels comme les ministères du Plan ou les départements statistiques. En plus de leur assurer des processus décisionnels et d'élaboration de politiques pangouvernementaux, ces dispositifs les ont aidés à instaurer des pratiques et des partenariats et à identifier des options politiques qui ne se contentent pas d'apporter une réponse aux défis rencontrés mais exploitent aussi les formidables opportunités que recèlent les migrations et la mobilité humaines.

La plupart des gouvernements recherchent activement des moyens pragmatiques pour capter la dimension M&D le plus efficacement possible. Il est encourageant de les voir toujours plus nombreux à concevoir des politiques M&D. Cette tendance et ces pratiques prometteuses méritent le soutien et l'intérêt de la communauté internationale des migrations. Il reste cependant beaucoup de travail à accomplir, notamment via le renforcement des capacités, pour intégrer les questions migratoires dans la planification du développement aux niveaux central et local et comprendre l'impact des migrations sur le développement.

À la faveur de divers processus et initiatives à l'échelle mondiale ou régionale, les gouvernements ont intégré les migrations dans leur ordre du jour national et initié une réflexion sur le sens à leur donner. À ce titre, la question du **pourquoi** des migrations a été largement débattue. Mais des efforts plus pointus, de la créativité, de la coopération, du renforcement des capacités, de l'engagement voire de l'audace s'imposent pour avancer sur les autres questions : **quoi** faire pour améliorer encore les migrations - **comment** transformer les actions gouvernementales et optimiser les migrations et ses effets - **quand** les gouvernements vont-ils agir - **où** faut-il agir (des deux côtés : ceux qui sont impactés et ceux qui impactent les migrations) et à quels niveaux administratifs et de gouvernance - **qui** impliquer dans les divers processus.

En quelques dix années, MIEUX est passé d'une approche « technique » du renforcement des capacités à une approche « institutionnelle », ancrant ses interventions dans les procédures, cadres et cultures de ses institutions partenaires. Programme pionnier de renforcement des capacités fondé sur la demande à l'échelle mondiale, MIEUX regorge d'enseignements, d'expériences enrichissantes, de pratiques confirmées et de solutions concrètes qui couvrent le pourquoi, le comment, le qui et le quoi de la gouvernance et des politiques migratoires¹²⁹. Jouant souvent les éclaireurs lorsqu'il s'agit d'accroître les ressources dans le domaine des migrations, MIEUX est aussi bien placé pour faire avancer la réflexion, la pratique et l'action qui soutiennent les cadres de gouvernance migratoire à différents niveaux, au travers du processus au cœur de sa philosophie et de sa démarche : le renforcement des capacités.

Gardant cela à l'esprit, nous poursuivrons le travail de consolidation de la mise en œuvre des trois phases successives de MIEUX (décembre 2008-avril 2020) et la compléterons par une nouvelle phase baptisée MIEUX+ (avril 2020-avril 2023) qui exploitera, dans les années à venir, les enseignements et les recommandations suivants.

Le renforcement des capacités, un catalyseur de partenariats

Le renforcement des capacités ne saurait rester figé ou se cantonner au seul domaine technique. Il doit être transformationnel, servir plusieurs objectifs et faire évoluer le paysage institutionnel en renforçant la confiance et le soutien mutuels. Il doit s'accompagner de processus complexes

¹²⁹ Les enseignements de cette décennie d'expériences sont résumés dans une série de fiches d'information thématiques expliquant le « pourquoi », le « comment », le « qui » et le « quoi » du processus d'élaboration de politiques migratoires. Accessibles via : <https://www.mieux-initiative.eu/fr/resources> [consultation novembre 2020]

de réformes politiques et institutionnelles, envisager plusieurs points d'entrée et plusieurs instruments et boîtes à outils, bénéficier d'un engagement politique et rassembler différents acteurs afin de répondre aux besoins, de stimuler l'apprentissage collectif au niveau organisationnel et de stabiliser la cohérence dans l'optique de déclencher des transformations systémiques à long terme. Dûment défini et ancré dans les systèmes pertinents, le renforcement des capacités accroît le dialogue aux niveaux régional et national, de même que la coopération et la coordination. Il agit à la fois comme un catalyseur de partenariats multipartites et diversifiés, comme un laboratoire de bonnes pratiques, d'options et de solutions politiques mais aussi comme un moteur d'approches et de méthodes de travail innovantes. Les partenariats ne servent pas qu'à créer et à partager les bonnes pratiques. Ils permettent d'identifier et de remédier aux lacunes et aux défis susceptibles de freiner le développement.

Le renforcement des capacités, un processus multidimensionnel et pangouvernemental

Processus par nature, le renforcement des capacités doit être intégré dans les structures gouvernementales en place afin de garantir sa viabilité et son efficacité. Il doit être conçu comme un mécanisme de soutien à d'autres processus menés par les gouvernements, par ex. l'élaboration, l'analyse et la mise en œuvre de politiques, la collecte de données, la coordination, les consultations, la cohérence politique et institutionnelle, etc. Enfin, pour que le renforcement des capacités soit performant et ciblé, il doit avoir un impact à trois niveaux : individuel, institutionnel et de nature à créer un environnement propice.

Le renforcement des capacités, moteur de compréhension et de pratiques collaboratives

Le renforcement des capacités n'admet ni solution miracle ni « formule magique » et doit donc être en phase avec les priorités émergentes, les programmes nationaux, les multiples objectifs et mandats institutionnels, les structures disponibles et le tissu d'interventions visant à intégrer les migrations dans les stratégies nationales de développement.

Ni linéaire ni purement technique, le renforcement des capacités est un processus qui va plus loin que les compétences, la formation et les transferts de connaissances car il s'inscrit dans un contexte politique et institutionnel plus large, capable de transformer les relations entre toutes les parties concernées (aussi via des pratiques collaboratives), capable de proposer des solutions et de créer un environnement propice aux développements sociaux positifs. Il implique la mise en place éprouvée de pratiques collaboratives pour instaurer la confiance et la compréhension mutuelles.

Le renforcement des capacités, créateur de liens par des engagements entre pairs

Le pair à pair est une méthode efficace pour renforcer les capacités et la coopération, favoriser l'échange de connaissances, de bonnes pratiques et d'expériences et accroître le capital de savoirs de toutes les parties, essentiel à tout processus de réforme politique. L'approche permet aussi de mobiliser différents partenaires, de diversifier la coopération et de renforcer les partenariats. Enfin, elle crée des environnements propices à la collaboration inclusive, au dialogue et à la recherche de solutions.

Le renforcement des capacités, outil pour gérer la complexité des migrations, notamment dans l'ère post-COVID-19

A l'avenir, il faudra renforcer des capacités plus ciblées. En effet, les migrations exigent des approches complexes (aux niveaux local, national, régional et international), des arènes politiques impliquant un nombre croissant de (nouvelles) parties prenantes et, face à la pandémie du COVID-19, de nouvelles formes de partenariats et d'engagements pour que les migrations, la mobilité, les migrants et les réfugiés fassent partie intégrante de la stratégie de relance et de cohésion sociale.

Il faudra donc, dans les années à venir, que le renforcement des capacités se recentre sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 (ses trois dimensions et son approche en 5 P) et sur d'autres engagements internationaux. Il faudra pour cela apporter des réponses ambitieuses aux effets et conséquences en cascade de la pandémie dans une perspective de développement durable et humain : - (re)définir les objectifs des nouveaux/actuels cadres nationaux de politique migratoire afin qu'ils tiennent compte de l'impact de la crise du coronavirus sur les migrants et leurs familles - veiller à la mise en place de systèmes de gouvernance fonctionnels – rendre cohérents des politiques et des acteurs aux intérêts et aux attentes divergents en tenant compte du lien entre les migrations et d'autres politiques publiques dont la santé - promouvoir des migrations sûres, ordonnées et régulières - atténuer les inégalités - protéger les migrants et les réfugiés - mieux comprendre les moteurs, l'impact et les effets des migrations, y compris les conséquences de la pandémie de COVID-19 - comprendre comment les migrations peuvent servir certaines politiques sectorielles et vice-versa - faire avancer la gestion des données, le suivi et l'évaluation - instaurer la confiance et la compréhension mutuelles mais aussi faire évoluer la rhétorique publique sur les migrations et les migrants.

Le renforcement des capacités devra également se poursuivre sur d'autres fronts : la bonne gouvernance, la sécurité et la gestion de crise, l'administration publique, la gestion stratégique, la gestion du cycle politique, etc... Il faudra encore stimuler et améliorer la qualité de l'exercice de la fonction publique. Ce processus devra aussi s'intégrer dans des schémas institutionnels propices soit une approche qui devrait générer des résultats plus durables, permettre de cultiver un esprit d'échange entre pairs plus systématique tout en créant et en reproduisant des bonnes pratiques pour, à terme, venir nourrir d'autres processus organisationnels et politiques.

Depuis avril 2020, MIEUX+ entame ses activités dans un contexte de crise sanitaire, sociale et économique mondiale sans précédent qui a conduit à limiter les déplacements et à fermer des frontières aux quatre coins du globe dans un délai très court, qui hypothèque la réalisation de l'Agenda 2030, affecte la vie de tous, y compris des millions de migrants et de réfugiés, exacerbe les inégalités et met dangereusement à mal la cohésion sociale et la solidarité. Face à la magnitude, à la complexité et aux répercussions profondes de la crise actuelle, coopération internationale, partenariats multipartites, inclusion effective, politiques innovantes, leadership résolu et audacieux et politiques de nouvelle génération seront plus que jamais nécessaires.

Outil de coopération internationale et de gouvernance migratoire, le renforcement des capacités doit être envisagé par la communauté internationale des migrations et du développement comme une opportunité de créer de nouvelles pratiques, de trouver des options et des solutions politiques innovantes, de nouer des partenariats et de pallier les lacunes dans un seul objectif : agir pour reconstruire. Il s'agira, plus fondamentalement et via les interventions de renforcement des capacités, de promouvoir les migrations et la mobilité humaines, les migrants et les réfugiés et de les voir comme une stratégie, une solution et une occasion de repenser et de reconstruire nos sociétés et nos systèmes, dans le respect de l'Agenda 2030 et dans une démarche centrée avant tout sur l'humain.

Depuis son lancement en 2009, l'initiative Migration EU eXpertise (MIEUX) offre un cadre pour solliciter des activités de renforcement des capacités et l'expertise de l'UE, rendant possible le partage de connaissances et de pratiques entre pairs au niveau institutionnel, partout dans le monde.

L'adoption du Pacte mondial pour les migrations et la création du Réseau des Nations Unies sur les migrations ont coïncidé avec les dix ans de MIEUX. Pour marquer ces événements, MIEUX a entrepris une analyse fouillée de ses réalisations, de ses méthodologies et de ses pratiques.

Consécutif à plus de 100 interventions, ce rapport donne un petit aperçu de la vaste panoplie d'outils, de méthodologies et d'approches dont les gouvernements, et les praticiens dans la migration et le développement en général, peuvent s'inspirer et qu'ils peuvent utiliser pour promouvoir une architecture internationale coopérative et durable sur les migrations.

