

## Renforcer la gouvernance migratoire par le renforcement des capacités (RC)

### RC, bonne gouvernance et développement humain

Né dans le développement international, le RC est peu à peu devenu un concept global axé sur l'amélioration des aptitudes des individus, organisations et institutions à trouver des solutions durables aux problèmes existants et à se préparer correctement pour l'avenir.

Souvent utilisé comme un synonyme de "renforcement des capacités", le terme s'est fait une place dans plusieurs domaines politiques comme un concept axé sur l'amélioration des ressources et des potentiels d'action existants : plus récemment RC a pris de l'importance dans le contexte de la gouvernance des migrations internationales.

L'un des axes premiers du RC consiste à promouvoir la bonne gouvernance, c'est-à-dire "la responsabilité, la transparence, la participation, l'ouverture et l'État de droit". L'existence d'institutions accessibles, transparentes et performantes est une condition préalable au renforcement des capacités humaines. À ce titre, le RC est intrinsèquement lié au développement humain.

### Le RC et ses trois niveaux

- **Le niveau individuel** couvre les compétences, l'expérience et les connaissances qui permettent aux individus d'être performants et qui s'acquièrent, pour certaines, de façon formelle, par l'éducation et la formation, et pour d'autres, de manière informelle, par l'action et l'observation.
- **Le niveau organisationnel** se réfère aux structures et procédures internes qui définissent l'efficacité d'une organisation.
- **L'environnement propice** est le système social au sein duquel évoluent les individus et les organisations, y compris les règles, les lois, les politiques, les rapports de force et les normes sociales qui régissent l'engagement civique.

Puisque ces trois niveaux interagissent entre eux, le RC ne se limite pas à l'individu mais implique également les niveaux organisationnel et institutionnel. Il couvre donc différents types de capacités - des structures, des systèmes et des rôles définis qui permettent aux individus (agents de la fonction publique) d'exercer efficacement leurs compétences et d'employer les outils adéquats. Des outils dont l'utilisation exige des compétences qui, si les rôles, les structures et les systèmes ont été correctement définis, sont, à leur tour, détenues par le personnel et l'infrastructure.

### Outils et méthodes du RC

Si les outils traditionnels tels que la formation et le déploiement d'une expertise technique externe gardent tout leur sens, les objectifs et priorités de RC plus complexes exigent une gamme d'interventions plus étendue faisant appel à l'apprentissage et à l'échange entre pairs, au networking, au mentorat ou à d'autres formes de systèmes de jumelage qui doivent être intégrées dans les cadres institutionnels. De plus en plus souvent, le RC porte sur le développement organisationnel et inclut diverses formes de suivi et d'évaluation.

Les approches innovantes impliquent la participation et l'échange de vues d'un grand nombre d'intervenants concernés, y compris le monde de la recherche et les autorités locales et régionales. En RC, il n'y a pas de "recette miracle" : chaque intervention est dictée par les spécificités des institutions, des individus et des environnements. Une évaluation approfondie des besoins, des objectifs, etc. sera donc réalisée afin d'élaborer les outils et les méthodes les mieux adaptés. L'appropriation au niveau des intervenants est une condition sine qua non à la réussite du RC.

### RC et gouvernance migratoire

Dans son rapport de 2005 "Migration in an interconnected world: new directions for action", la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) concluait à la nécessité de renforcer la gouvernance des migrations internationales, notamment en améliorant la



cohérence et les capacités au niveau national. Le CMMI recommandait à la communauté internationale d'appuyer les efforts entrepris par les États en vue de renforcer la gouvernance migratoire par le déploiement d'une expertise adéquate et de formations.

Depuis leur création, en 2006, le Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement et le Forum mondial sur la migration et le développement, ont activement mis en avant le RC comme un moyen d'établir des partenariats et de partager les bonnes pratiques à tous les niveaux.

Reconnaissant l'importance du RC dans l'amélioration de la gouvernance migratoire, le Secrétaire général de l'ONU appelle, dans son rapport "*Rendre les migrations bénéfiques pour tous*" (2017), les États à promouvoir une approche pangouvernementale et à envisager l'intégration de la dimension migration dans les stratégies de développement en identifiant également les actions qu'ils devraient mettre en place en matière de RC pour atteindre cet objectif.

Aujourd'hui, le RC joue un rôle de premier plan dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM).

#### PMM

Le PMM prévoit la création d'un mécanisme de RC, inspiré des initiatives existantes, pour soutenir les efforts de mise en œuvre du texte dans le chef des États membres de l'ONU. Le 23<sup>e</sup> objectif du PMM appelle à utiliser le mécanisme de RC pour renforcer les capacités des autorités compétentes.

#### RC : une compétence clé d'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

ICMPD est une organisation internationale qui promeut des politiques innovantes, globales et durables en matière de migration et se pose comme un mécanisme d'échange de services entre les gouvernements. La philosophie de travail d'ICMPD repose sur la conviction que les complexités des migrations ne peuvent être abordées qu'à travers des partenariats réunissant gouvernements, chercheurs, organisations internationales, société civile et autres partenaires. Le travail et le mandat d'ICMPD

s'appuient sur une approche à trois piliers :

- Politique et recherche.
- Dialogues sur les migrations.
- Renforcement des capacités.

#### ICMPD et RC

Pour ICMPD, le RC comme un processus qui commence par un travail conjoint d'élaboration des visions et des cibles, se poursuit par une évaluation des capacités et, enfin, se traduit par l'élaboration et la mise en œuvre d'actions sur mesure, incluant par exemple des échanges entre pairs, un renforcement des compétences et des formations qui répondent aux priorités des partenaires. Un suivi et une évaluation sont mis en place afin de mesurer les effets du RC et prévoir de nouvelles interventions.

ICMPD fait équipe avec des autorités compétentes de tous niveaux et déploie une approche pangouvernementale pour renforcer leurs capacités dans différents domaines :

- Production, collecte et analyse de données.
- Gouvernance migratoire et création de politiques migratoires Migration (via une approche cycle de la politique).
- Migrations sûres, déplacement forcé et protection.
- Migrations ordonnées et contrôle des frontières.
- Migrations régulières, intégration et cohésion sociale.

"Renforcer le socle de connaissances, les capacités, les compétences, les structures, les processus, les politiques et les institutions et (mettre en place) les méthodologies de travail, les pratiques et les normes dont les gouvernements partenaires ont besoin" est au cœur de la conception du RC selon ICMPD, pour qui les gouvernements sont les principaux partenaires. À ce titre, le RC doit renforcer les aptitudes des institutions à exécuter les activités découlant de leur mandat, à assurer leurs missions institutionnelles et à participer au processus d'élaboration des politiques.

L'approche du RC d'ICMPD repose sur des partenariats constructifs, l'élaboration conjointe des



programmes, le souci permanent de l'appropriation et des priorités nationales, et l'inclusion. Les retours de ceux-ci confirment que ce choix d'élaborer des projets de RC sur demande, en coopération étroite avec les partenaires, est l'une des clés de la réussite d'ICMPD.

### Migration EU eXpertise (MIEUX)

MIEUX est une initiative conjointe de l'Union européenne (UE) et d'ICMPD. Créé en 2008, ce programme innovant, pionnier, à visée mondiale, réunit des experts en migration de l'UE afin de renforcer les capacités des autorités de pays partenaires et d'organisations régionales dans tous les domaines de la migration.

MIEUX agit sur demande, c'est-à-dire qu'il fournit une expertise de pair à pair, personnalisée, en déployant des experts en migration principalement issus des États membres de l'UE, mais aussi de pays partenaires ayant déjà bénéficié des interventions du programme.

En dix ans d'existence, MIEUX a beaucoup évolué pour devenir une initiative de RC reconnue dans le monde entier. Riche d'un portefeuille de près de 100 actions menées par plus de 400 experts déployés dans quatre continents (du Timor-Oriental au Pérou et du Belarus à l'île Maurice), MIEUX repose sur un ensemble de facteurs de réussite développés, pilotés, ajustés et calibrés en permanence en fonction des priorités et des intérêts des parties concernées.

L'initiative a dépassé l'échange classique de savoir-faire en produisant des pratiques innovantes adaptées à un contexte déterminé, en établissant une cohérence et des synergies politiques et institutionnelles, en encourageant l'appropriation locale et l'élaboration de solutions par les acteurs locaux, et en mettant en avant les perspectives offertes par la migration en termes de développement humain et national.

Le succès de MIEUX repose sur certaines caractéristiques:

- **Fonctionnement à la demande** : MIEUX répond aux demandes d'aide des pays partenaires ou

des organisations régionales.

- **Réaction rapide** : la vitesse de réaction est déterminante pour le RC, la promotion du dialogue et la mise en œuvre de nouvelles politiques dans un délai convenable, même dans des scénarios complexes.
- **De pair à pair** : MIEUX fait appel à des experts en gestion des migrations des pays membres de l'UE et des gouvernements du Sud pour s'assurer qu'ils parlent le même langage que leurs homologues bénéficiaires, dans un vrai esprit de collaboration.
- **Coopération Sud-Sud** : MIEUX déploie des experts issus d'institutions du Sud, facilitant ainsi la création de partenariats et de pratiques régionales.
- **Appropriation et durabilité** : MIEUX n'impose pas de solutions à ses partenaires mais veille à l'appropriation et à la durabilité de ses interventions en incorporant les résultats obtenus dans les cadres politiques et institutionnels en place aux niveaux régional et national.
- **Flexibilité** : les procédures de demande sont conçues pour être flexibles et accommodantes ; la mise en œuvre peut être adaptée aux changements institutionnels ou politiques.
- **Précurseur** : MIEUX sert de banc d'essai pour l'exploration de nouveaux domaines d'intervention, de nouvelles formes de coopération et de politiques innovantes.

## Marche à suivre : comment réussir une action de RC ?

### ICMPD et MIEUX, 35 ans d'expertise en RC

#### Le RC, catalyseur de partenariats

Le RC doit être transformatif, poursuivre des finalités diverses et mener des changements interinstitutionnels par l'instauration d'une relation de confiance et de soutien mutuel. Il doit être associé à des processus de réforme complexes, envisager divers points d'entrée ainsi que plusieurs outils et boîtes à outils, bénéficier d'un engagement politique et rassembler différents acteurs afin d'encourager un apprentissage collectif au niveau organisationnel, et ainsi déclencher des transformations systémiques à long terme.



S'il est dûment identifié et ancré dans des systèmes pertinents, le RC contribue au dialogue, à la coopération et à la coordination aux niveaux régional et national. Il agit comme catalyseur de partenariats multipartites et diversifiés, comme laboratoire de pratiques, choix politiques et solutions modèles et comme promoteur d'approches innovantes et de modalités efficaces.

### **Le RC, processus multidimensionnel et pangouvernemental**

Le processus de RC doit faire partie intégrante des structures gouvernementales en place afin de garantir sa durabilité et son efficacité. Il doit prendre la forme d'un mécanisme qui soutient d'autres processus importants menés par les gouvernements – p.ex. formulation des politiques, analyse, mise en œuvre, collecte de données, coordination, consultations, cohérence des politiques et cohérence institutionnelle, etc.

### **Le RC, moteur de compréhension**

Le RC doit être en lien avec les priorités émergentes, les programmes nationaux, les multiples objectifs et mandats institutionnels, les structures disponibles, et le tissu d'interventions visant à intégrer la migration dans les stratégies de développement nationales.

Le RC va plus loin que les compétences, la formation et les transferts de connaissances en ce qu'il s'inscrit dans un contexte politique et institutionnel plus large, doté du potentiel de transformer les relations entre toutes les parties concernées et de créer un environnement propice aux développements sociaux positifs. Il implique l'instauration d'une relation de confiance et de compréhension mutuelle.

### **Le RC, créateur de liens au travers d'engagements de pair à pair**

Le pair à pair est une méthode efficace pour renforcer les capacités et la coopération, faciliter le partage de connaissances, les bonnes pratiques et l'expérience, et améliorer le capital cognitif de toutes les parties concernées, essentiel pour tout processus de réforme des politiques. En outre, cette approche aide à mobiliser différents partenaires, diversifier la coopération et renforcer les partenariats.

Enfin, elle crée des environnements propices à la collaboration inclusive, au dialogue et à la recherche de solutions.

### **Le RC, mécanisme de mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations**

Dans le contexte du Pacte mondial sur les migrations (PMM), le RC devrait être considéré comme un **processus** multidimensionnel, multicouche et multipartite (§43 du PMM) visant à réaliser ses engagements ; comme un **moyen** de soutenir les États membres dans la mise en œuvre d'un large éventail d'actions et d'activités (correspondant aux 23 objectifs) ; et comme une **finalité** menant à la matérialisation des principes directeurs et des valeurs du PMM (§15). Le RC ciblerait et soutiendrait les trois niveaux (niveau individuel, niveau organisationnel et environnement propice) afin d'obtenir de manière efficace des résultats effectifs à différents niveaux et dans différents domaines d'intervention.

Par ailleurs, le RC doit être ciblé, adapté à la situation, aux besoins et aux priorités, étant donné que la migration requiert des approches complexes aux niveaux local, national, régional, sous-régional et international, ainsi que des contextes politiques impliquant un nombre croissant d'acteurs nouveaux et expérimentés.

---

**Auteurs : M. Bernhard Perchinig, Senior Research Officer, ICMPD et M. Oleg Chirita, Programme Coordinator Global Initiatives, ICMPD**

Cette publication a été rédigée dans le cadre de l'initiative conjointe UE-ICMPD Migration EU eXperts (MIEUX). Son contenu relève de la seule responsabilité des experts et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les points de vue de l'Union européenne.

La version française est une traduction de l'original en anglais à titre d'information. En cas de divergence, la version originale anglaise prévaudra.

