

MIEUX

Étude de cas

Costa Rica (2017)

Financé par
l'Union Européenne



Mis en oeuvre par
ICMPD



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

Comment lire cette étude de cas?

Domaines 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

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

Costa Rica (2017)

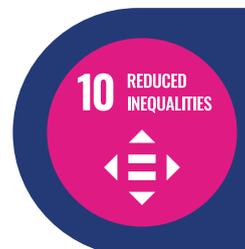
L'intégration des immigrants a acquis de l'importance politique dans de nombreux pays d'Amérique latine. Le Costa Rica fait figure de pionnier sur cette question et, avec le soutien de MIEUX, a rédigé son Second Plan national pour l'intégration (2018-2022).

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.¹

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.² 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

¹ DGME (2017): « *Diagnóstico del contexto migratorio de Costa Rica 2017* ».

² 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.³

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.

3 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 impliquées** 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 MIDEPLAN⁴ 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.

4 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.



www.mieux-initiative.eu



Migration EU Expertise



@mieux_migration



mieuxmigration

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.