

POURQUOI créer des cadres de politiques migratoires?

La politique publique traite de ce que fait un gouvernement, pourquoi et à quelles fins (A. Fenna)

MIEUX – catalyseur de politiques migratoires

L'initiative conjointe UE-ICMPD Migration EU eXpertise (MIEUX) apporte une expertise aux gouvernements du monde entier pour la formulation de cadres politiques dans le domaine des migrations, qu'ils soient stratégies, plans ou documents de politique.

Les enseignements de ce travail sont repris dans quatre Fiches d'information thématiques qui expliquent le « pourquoi », le « comment », le « qui » et le « quoi » de ce processus.

Ces dernières décennies, un nombre croissant de pays à travers le monde ont adopté, souvent pour la première fois, des politiques/stratégies thématiques ou holistiques sur les migrations, parfois dans le cadre d'un plan de développement national. La multiplication des documents politiques dédiés aux migrations est le fruit de facteurs divers : décisions politiques, agendas institutionnels, ambitions des dirigeants, engagements internationaux et régionaux, exigence des bailleurs de fonds.

Plaidoyer pour des politiques migratoires

La création d'une politique migratoire, intégrée à l'arsenal politique d'un État, est encouragée et recommandée depuis un certain temps. L'année 2003 marque un tournant dans le débat international sur les migrations avec la création, par Kofi Annan alors Secrétaire Général des Nations Unies, de la Commission mondiale sur les migrations internationales, premier forum mondial sur le sujet.

Dans son rapport final « *Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action* » (2005), la Commission concluait « si les États veulent s'atteler à la question des migrations

internationales de manière cohérente, ils doivent avoir convenu d'objectifs nationaux pour leurs politiques migratoires... ».

Ce rapport a relancé la volonté de l'ONU d'aborder les migrations de façon plus structurée, notamment par la création du *Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement* (2006) qui alimentera ensuite le *Programme de développement durable à l'horizon 2030* (2015) qui appelle les gouvernements à « 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 » (Cible 10.7) et, en 2016, la *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* qui encourage les gouvernements à revoir leurs politiques migratoires afin d'en identifier les éventuelles répercussions négatives fortuites.

Le *Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières* (2018) est l'aboutissement de tout ce travail ; un texte qui promeut les politiques éclairées qui « favorisent un développement durable pour tous ».

Le développement de politiques migratoires est dans l'ADN de l'ICMPD, dans son nom mais surtout dans sa mission qui est de promouvoir des politiques migratoires innovantes, globales et durables fondées sur trois piliers : politique et recherche, dialogues sur les migrations et renforcement des capacités. À la fois acteur de la recherche scientifique et des relations et politiques publiques internationales, l'organisation est dans une position idéale pour apporter de la valeur ajoutée au débat politique.

Qu'entend-on par « politique publique » ?

Depuis les années 1950, les chercheurs ont livré des définitions tantôt simples tantôt complexes du terme « politique publique ». Parmi les caractéristiques phares les plus souvent citées du concept figurent les termes :

décision délibérée : « tout ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » (Thomas Dye)

processus : « ensemble de décisions interreliées prises par un acteur politique ou groupe d'acteurs politiques concernant la sélection des buts et des moyens pour les atteindre dans le cadre d'une situation précise qui, en vertu de la politique publique, relève des compétences de ces acteurs ». (William Jenkins)

intention et acteurs : « approche concertée, décidée par un ou plusieurs acteurs, pour gérer un problème ou un enjeu touchant la population. Les politiques publiques sont celles élaborées par les organes et les agents de l'État ». (James E. Anderson)

Qu'entend-on par « politique/stratégie migratoire » dans le contexte de MIEUX ?

Sur la signification du terme « politique migratoire », les partenaires MIEUX ont des avis différents. Certains y voient une loi, une décision politique, une déclaration ministérielle ou une ligne budgétaire, d'autres un texte de stratégie gouvernementale, un plan d'action ou un outil de gouvernance.

Cela n'a rien d'étonnant vu l'absence de définition universelle des termes « politique migratoire » et « stratégie migratoire », en dépit de leur utilisation massive. D'autant que les réponses varient aussi selon le contexte historique, politique et juridique d'un pays et son modèle d'administration publique ; les systèmes politiques inspirés du modèle anglo-saxon privilégiant le terme « politique », les pays d'influence plus latine lui préférant celui de « stratégie ».

Une définition récente décrit les politiques migratoires comme : « ... les déclarations d'un gouvernement sur ce qu'il entend faire ou ne pas faire (y compris lois, règlements, décisions, arrêtés) concernant la sélection, l'entrée, le séjour et l'éloignement des ressortissants étrangers... » (Bjerre et al., 2015).

Vu les réalités politiques, institutionnelles, historiques et sociales propres à chaque pays, les interventions MIEUX qui requièrent la formulation de documents de stratégie gouvernementale sur les migrations (« politique », « stratégie » ou « plan ») suivent une approche générique et équilibrée, qui échappe à tout débat terminologique.

MIEUX utilise le terme neutre de « **cadre de politique migratoire** » qui peut se substituer indifféremment aux concepts évoqués plus haut et au document officiel adopté par un gouvernement. Il désigne aussi bien les cadres holistiques que thématiques qui régissent l'émigration, l'immigration et les migrations internes en tenant compte des sujets, domaines d'intérêt et enjeux divers et spécifiques d'un gouvernement et en

fixant des objectifs, des perspectives et une vision à long terme dans le domaine des migrations.

Cadre de politique migratoire – évolution

En 1995, à l'issue du *Programme d'action du Caire* (1994), la Division Population du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques des Nations Unies a établi une liste de catégories de « politiques internationales sur les migrations » qui couvre, entre autres, les politiques sur l'immigration, la résidence permanente, l'admission des travailleurs migrants, l'émigration, l'incitation au retour, l'intégration des non-nationaux, les réfugiés.

Cette classification s'est imposée aux gouvernements qui, soit, formulent des cadres de politique migratoire globaux qui intègrent plusieurs domaines des migrations au sein d'une approche cohérente ou optent pour des documents sectoriels centrés sur une thématique spécifique.

Un bon exemple de cadre régional holistique est l'*Approche commune de la CEDEAO sur la migration* (2008) qui énonce toute une série d'actions pour promouvoir la libre circulation, la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière, les droits des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés et la dimension de genre.

Au niveau national, MIEUX a notamment aidé la République démocratique du Congo (RDC), le Kirghizistan, le Malawi et la Sierra Leone à élaborer des documents de politique ambitieux qui traitent de la migration irrégulière, la traite des êtres humains, la migration légale, l'intégration, les enfants laissés pour compte, le développement, etc.

Dans certains cas, l'adoption d'un cadre national global va donner lieu à la formulation de documents thématiques ou, à défaut, de stratégies sectorielles par chaque ministère concerné en vue d'insuffler le changement dans un domaine donné. MIEUX a ainsi facilité l'élaboration de stratégies d'engagement de la diaspora dans le cadre de politiques sur la migration et le développement.

D'autres cadres politiques thématiques conçus dans le cadre de MIEUX sont centrés sur la gestion des frontières, l'intégration, la lutte contre la traite ou l'immigration (voir tableau au-dessous).

MIEUX soutient l'élaboration de politiques

Burundi	Stratégie de gestion des frontières Stratégie d'engagement de la diaspora
Cap-Vert	Stratégie nationale sur l'immigration Plans municipaux pour l'immigration et l'intégration
Costa Rica	Plan national pour l'intégration
Côte d'Ivoire	Migration et développement Stratégie de lutte contre la traite des êtres humains
RDC	Engagement de la diaspora
Ghana	Engagement de la diaspora
Kirghizistan	Stratégie sur les migrations
Madagascar	Engagement de la diaspora
Malawi	Politique migratoire Engagement de la diaspora
Maurice	Migration et développement
Niger	Stratégie de lutte contre la migration irrégulière
Panama	Gestion des frontières
Sénégal	Stratégie de gestion des frontières
Sierra Leone	Politique migratoire
Togo	Stratégie sur la migration et le développement

10 raisons qui justifient l'élaboration d'un cadre de politique migratoire

Point de départ : le cadre en « 3 I ».

Pour comprendre ce qui pousse un gouvernement à se lancer dans l'élaboration d'un cadre de politique, l'on peut partir de ce qui résulte du rapport de forces entre institutions, intérêts et idées (« 3 I »). Le cadre conceptuel en 3 I analyse les institutions, les intérêts et les idées en présence, et leur jeu d'influences au cours du cycle politique. Il permet de mieux comprendre ce qui doit être fait, les facteurs de réussite, les priorités et les intérêts des

différents acteurs, leur degré d'ambition, d'engagement et leurs attentes, ainsi que les dynamiques et les interactions à l'œuvre entre ces acteurs multiples et leurs intérêts respectifs.

Il révèle que le processus d'élaboration d'une politique n'est pas linéaire : les gouvernements cherchent à rédiger un document de politique (produit) tout en visant d'autres objectifs et d'autres processus institutionnels (résultats profonds). Dès lors, le processus implique à la fois des acteurs multiples (institutions et intérêts) et des buts multiples (idées).

Cette approche théorique, enrichie des leçons tirées d'une décennie d'actions MIEUX, permet d'énoncer 10 considérations pratiques expliquant « POURQUOI » un gouvernement se dote d'une politique migratoire.

1/ Gérer le volume, la composition, l'origine, la direction et la structure des flux migratoires : face à la croissance économique, au développement social et humain, aux évolutions démographiques, aux enjeux sécuritaires ou autres prérogatives, priorités, besoins et ambitions du pays (découlant par ex. d'un plan de développement national et des Objectifs de développement durable).

2/ Rédiger un document de politique récapitulatif : qui clarifie la vision et les objectifs d'un gouvernement, définit sa ligne d'actions, guide et détermine ses directions et ses choix politiques par des approches pangouvernementales et pansociétales.

En 2010, le **Cap-Vert** a lancé la rédaction de sa stratégie en matière d'immigration dans l'objectif de réguler l'immigration de manière à contribuer au développement socioéconomique du pays.

Le développement durable et la sûreté sont les deux besoins qui ont poussé le **Kirghizistan** à développer sa politique de gestion des migrations.

Déterminé à exploiter le potentiel de la migration, le **Togo** s'est doté, en 2016, d'une stratégie nationale sur la migration et le développement.

En 2018, le **Costa Rica** a approuvé son plan national sur l'intégration –le premier du genre en Amérique latine–, qui vise à « garantir l'intégration et l'inclusion sociale des migrants et des réfugiés en promouvant l'égalité des chances, l'équité et le respect des droits humains ».



3/ Contextualiser les facteurs qui influencent ou sont influencés par la migration pour mieux comprendre la migration, sa dynamique et sa complexité, et déterminer ce qui doit être créé. En résumé, les décideurs adoptent différentes visions politiques pertinentes après avoir analysé et compris l'environnement. Contextualiser revient à penser système en admettant que la migration est complexe et que cette complexité doit être au moins partiellement comprise avant de décider des interventions, messages, stratégies ou approches nécessaires pour provoquer le changement.

4/ Déterminer qui et quoi influencer pour répondre au besoin de clarté par rapport aux cibles de l'arsenal politique. En tant que tel, le document de politique est le miroir des besoins du pays car il identifie les lacunes à combler, les objectifs à réaliser et l'impact à produire, ainsi que les attentes et les besoins de celles et ceux qui seront touchés par ces politiques (p.ex. les migrants et la diaspora).

5/ Établir les principes de la gouvernance migratoire. Parmi les principes primordiaux déjà adoptés par les gouvernements, citons : les partenariats, la protection des droits humains, la non-discrimination, la participation, la coordination et la coopération, la transparence et la responsabilité, et la cohérence des politiques. Ces principes, inspirés de la législation internationale et nationale, ou fondements des systèmes d'administration publique, renforcent l'engagement des gouvernements à gérer les affaires publiques dans le respect de normes et standards explicites.

6/ Identifier clairement les acteurs et consolider les paysages institutionnels. Pour qu'un processus politique soit efficace et que l'on sache à qui on le doit et qui le dirige, le document de politique doit fixer les « règles du jeu » qui cadrent et influencent l'élaboration des politiques et ses résultats, tout en définissant les rôles des différents acteurs.

7/ Renforcer les efforts et les capacités de collecte et d'analyse des données migratoires, qui constitue à la fois un passage obligé, un outil et une finalité de l'élaboration de politiques. Souvent, les données produites par les pays ne sont ni fiables, ni actuelles, ni harmonisées. L'option rentable consiste à exploiter le potentiel des structures interagences

créées aux fins de l'élaboration du document de politique, qui pourraient identifier les déficits de données et convenir du partage et de l'analyse de ces données à plusieurs fins au service du processus.

8/ Essayer de concilier les intérêts, et gérer les attentes et les préférences car elles déterminent la qualité de la coopération, de la coordination, de la collaboration et des réseaux. Les nombreux acteurs de la migration ont des intérêts différents et divergents qui doivent être pris en considération dans la prise de décisions collectives. Ces intérêts prennent la forme d'« idées » qui reposent sur des connaissances, des priorités et des données probantes qui modifient les valeurs et paradigmes.

9/ Promouvoir et favoriser la cohérence institutionnelle et politique à travers des structures de gouvernance, p.ex. comités/groupes de coordination interagences, qui gagnent en popularité ces dernières années. Souvent cause et effet du processus d'élaboration des politiques, l'approche « pangouvernementale/pansystémique » est le fer de lance de la communion des vœux, de la collaboration, de la confiance et de la création de réseaux qui, in fine, peuvent influencer la poursuite des objectifs communs et la cohérence entre la politique migratoire et les autres politiques publiques. Cohérence qui, à son tour, est essentielle pour une plus large coopération et un plus grand consensus.

10/ Utiliser et viser l'inclusivité, simplement parce que la formulation de politiques n'est pas un processus linéaire mais complexe par le nombre de composants, acteurs et groupes cibles impliqués. L'approche « pansociétale » requiert un processus inclusif et la participation d'un large spectre d'acteurs – autorités (non) gouvernementales/locales, groupes de migrants, universités, secteur privé, partenaires sociaux et organisations internationales. Leur participation immédiate est gage de légitimité et de transparence, nourrit le processus de perspectives différentes, garantit son bon déroulement et rationalise l'utilisation des ressources.

Oleg Chirita, Coordinateur Coordinateur de programme pour les Initiatives mondiales ICMPD.

La présente publication a été rédigée dans le cadre de l'initiative conjointe UE-ICMPD Migration EU eXpertise (MIEUX). Son contenu relève de la seule responsabilité de MIEUX et ne peut en aucun cas être considéré comme le reflet des opinions de l'UE.