

Document de travail¹

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

Séance de table ronde 1.2

Du programme mondial à la mise en œuvre – les plans d'action nationaux des objectifs de développement durable (ODD) relatifs aux migrations²

Introduction

Le 27 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, un cadre général ambitieux qui s'appliquera à tous les pays ces quinze prochaines années et qui a pour objectif de mettre fin à toutes les formes de pauvreté, de lutter contre les inégalités et de s'attaquer aux changements climatiques, tout en garantissant qu'il n'y aura pas de laissés-pour-compte. La migration est un thème transversal du Programme 2030, car il s'agit d'un phénomène mondial qui touche tous les pays, à la fois les pays du Nord et ceux du Sud, ce qui rejoint l'approche universelle des ODD. Ce thème présente donc un intérêt pour les 17 objectifs de développement durable et peut être rattaché à la plupart des 169 cibles du Programme.

De nombreuses cibles mentionnent spécifiquement la migration, par exemple celles concernant le maintien en poste du personnel de santé (3.c), les bourses d'études internationales (4.b), la

¹ Le présent document a été préparé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et sur la base des contributions des co-présidents de la TR 1.2, la Norvège et le Bangladesh, et d'autres membres de l'équipe gouvernementale de la table ronde pendant et entre les réunions préparatoires de la table ronde. Il a pour objectif d'informer et de stimuler le débat de la TR 1.2 lors de la réunion au sommet du FMMD, en juin 2017. Il n'est donc pas exhaustif dans son approche et ne reflète pas nécessairement les points de vue des auteurs, des organisateurs du FMMD ni ceux des gouvernements ou des organisations internationales impliqués dans le processus du FMMD.

² Bien que le présent document ne fasse référence qu'au Programme 2030, et en particulier aux objectifs de développement durable, il est également lié à d'autres programmes pertinents tels que le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), l'Accord de Paris dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Nouveau Programme pour les villes adopté dans le cadre de la Conférence HABITAT III et d'autres.

lutte contre la traite (5.2/8.7/16.2), les droits des travailleurs migrants (8.8), les envois de fonds (10.c), la création d'une identité juridique (16.9) et les données liées à la migration (17.18). En outre, la cible 10.7 des ODD – considérée comme la clef de voûte de la migration dans le Programme 2030 – se réfère aux migrations sans danger, régulières, ordonnées et responsables par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées, et sert ainsi de cible générale pour toutes les composantes des ODD relatives aux migrations. L'objectif primordial est de faire en sorte que la migration exprime tout son potentiel en tant que catalyseur d'une croissance solidaire et d'un développement durable, de rendre les migrants, acteurs majeurs du développement durable, autonomes et, par voie de conséquence, de garantir que le développement durable favorise le bien-être et la sécurité des migrants et des communautés.

En septembre 2016, les États Membres des Nations Unies ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, par laquelle ils se sont engagés à élaborer un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Ce pacte servira de cadre pour une coopération internationale globale en matière de mobilité humaine. Comme le souligne la résolution relative aux modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières³, le pacte mondial devrait « [faire] fond sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Toutefois, ce point soulève principalement deux questions : i) quels enseignements pourrait-on tirer de la mise en œuvre des composantes des ODD liées à la migration, et comment cela pourrait-il *guider* l'élaboration et l'application du pacte mondial ; et ii) quelle sera la nature des liens entre les engagements qui seront pris dans le cadre du pacte mondial et ceux du Programme 2030 ?

Le présent document cherche à faire apparaître les synergies et les liens réciproques potentiels entre le pacte mondial et le Programme 2030. Dans ce contexte, ce document :

- I. fera le point sur les enseignements tirés de la mise en œuvre à l'échelle mondiale, régionale, nationale et locale des cibles des ODD relatives à la migration, et sur la manière dont ces enseignements pourraient guider le processus du pacte mondial ;
- II. examinera la manière dont le pacte mondial pourrait faire fond sur le Programme 2030, ainsi que la façon dont les éléments des ODD relatifs à la migration pourraient être mieux mis en application au moyen du pacte mondial ;
- III. proposera des idées de mesures concrètes.

Ce faisant, le présent document vise principalement à engager une réflexion sur les meilleurs moyens d'utiliser les mécanismes existants et d'éviter les chevauchements dans la mise en œuvre des ODD et l'élaboration du pacte mondial.

³ A/RES/71/280

1. Questions clés : aspects les plus importants pour le débat au sujet des politiques

Quels enseignements peut-on tirer de la mise en œuvre des cibles des ODD relatives à la migration ?

Deux ans après l'adoption du Programme 2030, de nombreux pays ont commencé à mettre en place de robustes plans d'action : i) pour aligner les plans et cadres nationaux existants sur les ODD ; ii) pour définir une architecture institutionnelle en vue d'appuyer l'application et le suivi des ODD, et pour promouvoir la cohérence des mesures à travers de multiples secteurs et aux différents échelons de l'administration publique ; iii) pour élaborer des visions à long terme qui couvrent toute la durée du Programme 2030 ; et iv) pour réaliser des progrès dans la réalisation des ODD et en faire le suivi. Ainsi, des enseignements peuvent déjà être tirés de la situation actuelle.

A- Nécessité de promouvoir la sensibilisation et le renforcement des capacités

Il est fait une large place aux migrations dans le Programme 2030 ; il s'agit d'un des divers aspects transversaux que les gouvernements devront prendre en compte, notamment dans la stratégie visant la réalisation des ODD. Il est indispensable que les campagnes de sensibilisation multipartites qui s'appuient sur la technologie et les médias sociaux pour impliquer le public dans les ODD intègrent plus efficacement la migration. Les formations et les ateliers organisés à l'intention des fonctionnaires et du personnel technique des agences gouvernementales, des parlementaires, des maires et des autres parties prenantes clés en vue de les familiariser avec le Programme 2030 devraient plus systématiquement intégrer la migration dans les supports et les présentations.

Il est impératif de susciter une prise de conscience et de mieux faire comprendre la manière dont la migration est prise en compte dans le Programme 2030, non seulement dans les cibles des ODD qui mentionnent spécifiquement la migration, mais également en règle générale, en tant que thème transversal revêtant une importance pour la quasi-totalité des cibles. Bien que plusieurs campagnes de sensibilisation aient été lancées par l'OIM, l'UNITAR et d'autres organismes du Groupe mondial sur la migration (GMM), intensifier le dialogue au sein des administrations nationales, régionales et locales et entre ces administrations et les parties prenantes est crucial pour identifier les besoins spécifiques des États et fournir un appui stratégique et technique. Le matériel d'apprentissage doit être élaboré et introduit de façon à garantir que la migration ne sera pas éclipsée par les nombreuses autres questions à traiter. Les supports de formation et les autres outils de communication préparés par les États Membres et les organismes des Nations Unies mettant en avant la migration dans la mise en œuvre des ODD devraient être plus largement diffusés, afin d'encourager l'apprentissage entre pairs et de tirer parti des bonnes pratiques.

De la même manière, une fois adopté, le pacte mondial devrait s'accompagner d'outils spécifiques pour renforcer les capacités des États Membres d'appliquer des politiques, des programmes et des actions concrets ayant pour objectif de parvenir à des migrations sûres, ordonnées et régulières. Il faudrait également envisager la mise en place d'un dispositif de vaste portée, ainsi qu'un renforcement des capacités institutionnelles allant au-delà des formations et des ateliers, l'accent devant être mis sur des concordances entre les ODD et le pacte mondial.

B- Nécessité de replacer les engagements dans leur contexte

Une caractéristique importante du Programme 2030 est que les administrations locales et nationales doivent s'approprier les engagements globaux qu'il contient et les replacer dans leur contexte. Il est demandé aux pays de classer par ordre de priorité et d'adapter aux contextes nationaux et locaux la liste des ODD, des cibles et des indicateurs. Ainsi, plusieurs pays ont intégré la migration dans leurs plans nationaux et locaux visant à appliquer les ODD. Dans des pays comme le Maroc, l'expérience a montré que l'intégration de la mobilité humaine dans les stratégies nationales de développement exigeait la tenue de débats nationaux approfondis avec des organisations de la diaspora, des immigrants, la société civile et les administrations locales. Des débats similaires sont en cours dans d'autres pays, notamment le Bangladesh, l'Équateur, la Jamaïque, le Kirghizistan, Moldova, la Serbie et la Tunisie.

Dans le même ordre d'idées, le processus du pacte mondial se concentrera sur les engagements universels qui s'appliquent de manière égale à des pays ayant des contextes politiques, économiques et migratoires différents. Il est important que les États transposent ensuite ces engagements en priorités nationales. Afin d'appuyer les efforts déployés à l'échelle nationale, le PNUD et l'OIM ont préparé une note d'orientation générale sur l'intégration de la migration et des déplacements dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), dans le cadre du Groupe de travail du GMM sur l'intégration de la migration, en consultations avec ses membres. La note se fonde sur le précédent Manuel du GMM sur l'intégration de la migration dans la planification du développement, élaboré en 2010.

Le processus commence généralement par une évaluation des plans nationaux et sous-nationaux de développement au regard des cibles des ODD relatives à la migration. Les évaluations fournissent une analyse des lacunes en ce qui concerne les cibles des ODD relatives à la migration qui devraient être prises en compte, mais qui ne sont pas prioritaires dans les plans globaux et sectoriels actuels. Le cadre interdépendant des ODD donne l'occasion de renforcer les effets positifs de la migration et de minimiser les risques et la vulnérabilité qui y sont associés.

C- Nécessité de perfectionner les mécanismes de suivi à travers l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données

Ces deux dernières années, des progrès ont été réalisés en matière d'indicateurs de la migration ; toutefois, comparées à d'autres questions d'importance figurant dans le Programme 2030, les données sur les migrations restent insuffisantes. À l'échelle mondiale, plusieurs indicateurs de la migration ont été validés par le Groupe interinstitutions et d'Experts sur les indicateurs ODD. Parmi les indicateurs qui ont été adoptés en mars 2016 par la Commission de statistique de l'ONU, seul l'indicateur relatif à la cible 8.8 sur les droits des travailleurs migrants, en particulier des femmes migrantes, est considéré comme ayant une méthode pleinement établie (catégorie I). Les indicateurs relatifs aux frais de recrutement, aux politiques de migration et à la traite des personnes sont tous classés dans la catégorie II, c'est-à-dire que « l'indicateur correspond à un concept précis, [qu'il] existe une méthode et des normes établies mais [que] les données **ne sont pas** produites régulièrement par les pays »⁴, ou dans la catégorie III, à savoir « [qu'il] n'existe pas de méthode ou de normes établies pour l'indicateur, ou [qu'elles] sont en cours d'élaboration ou d'essai ». Le FMMD lui-même axe de plus en plus ses efforts sur le suivi et l'application des ODD relatifs à la migration, notamment au moyen de la constitution d'un Groupe de travail spécial du FMMD sur le Programme 2030 et le pacte mondial pour la migration.⁵

Plusieurs nouvelles initiatives ont eu des résultats prometteurs. Concernant l'ODD 3, le volet santé de l'Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX) est un questionnaire qui a été élaboré pour remplacer les sept volets actuels du MIPEX, qui suit de près les politiques ayant des effets sur l'intégration des migrants, prises dans 38 pays en Europe, en Asie, en Amérique du Nord et en Océanie. Le questionnaire du volet santé s'appuie sur un processus de consultation auquel ont participé des chercheurs, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales et un ensemble très divers de spécialistes en soins de santé pour les migrants. Le questionnaire mesure l'équité des politiques liées à quatre questions : i) les différentes formes du droit des migrants aux services de santé ; ii) l'accessibilité des services de santé pour les migrants ; iii) la capacité à satisfaire les besoins des migrants ; et iv) les mesures prises pour parvenir à des changements. Le projet, financé par la Commission européenne, est une collaboration entre l'OIM, le Migrant Policy Group et l'Action COST IS103 « Adapter les services de santé européens à la diversité ».

Le rapport Sutherland évoque également le rôle clé que pourrait jouer le Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'OIM, à Berlin, s'il donnait des orientations à partir de recherches indépendantes. En particulier, les travaux réalisés par l'OIM et l'Economist Intelligence Unit sur un indice de gouvernance migratoire peuvent aider les gouvernements à

⁴ Voir https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-04/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_21%20Dec%20for%20website.pdf

⁵ Constitué en tant que « Groupe de travail spécial sur le Programme 2030 » en 2016.

évaluer leurs politiques migratoires en vue d'atteindre la cible 10.7 des ODD. Cet outil, qui évite de comparer inutilement les États, peut être utilisé à titre volontaire par les États qui souhaitent examiner leur architecture en matière de politiques migratoires dans le contexte du pacte mondial.

Il est à espérer que le processus du pacte mondial puisse tirer parti de certaines nouvelles initiatives prometteuses qui découlent des efforts déployés en faveur d'un mécanisme solide de suivi et d'examen des ODD, développer un peu plus ces initiatives et accélérer davantage les travaux visant à améliorer la qualité, la disponibilité et l'actualité des données sur les migrations, afin de permettre aux décideurs politiques de prendre des décisions fondées sur l'analyse des faits.

D- Nécessité d'intégrer la migration dans tous les secteurs et échelons de la gouvernance

Intégrer la migration dans la planification du développement est indispensable pour avoir des politiques de la migration bien gérées. La prise en compte du phénomène migratoire dans les politiques sectorielles qui concernent la santé, comme au Sri Lanka et en Thaïlande, et l'adoption d'une approche intersectorielle pour répondre aux besoins des migrants en matière de santé en sont des exemples pertinents. Le Sri Lanka a adopté le Cadre de coordination interministérielle et interinstitutions afin de renforcer et d'appuyer la politique nationale en matière de santé des migrants, qui coordonne de nombreux secteurs impliqués dans la promotion de la santé des migrants et des familles restées dans les pays d'origine. La Thaïlande a réussi à faire en sorte que la question des migrations dans les politiques de santé devienne une préoccupation nationale et une des priorités régionales du Programme de développement de la santé pour l'après-2015 de l'ASEAN.

En Zambie, un plan d'action national a été élaboré concernant la migration mixte et irrégulière. Parmi les mesures prioritaires figurent le soutien aux communautés et groupes concernés en vue d'une coordination dans des domaines thématiques à de multiples niveaux ; la mise en place d'outils de protection et de formations sur la manière de traiter la migration mixte et irrégulière ; l'amélioration de la collecte et de la gestion des données ; et la conception de mécanismes pour favoriser les solutions de substitution à la détention. Israël a déployé d'importants efforts d'intégration avec l'élaboration de son *Programme Oulpan*, qui consiste en cours intensifs d'hébreu destinés aux nouveaux immigrants, qui sont généralement hébergés dans des [Centres d'absorption](#) à travers tout le pays.

Financé par la Suisse, le Programme conjoint mondial OIM-PNUD sur l'intégration de la migration dans les stratégies nationales (2011-2018) collabore aussi avec les gouvernements en vue d'incorporer la migration dans la planification nationale de développement et met en place des approches cohérentes en matière de migration et de développement pour l'équipe de pays des

Nations Unies. Le Programme est actuellement présent dans huit pays : le Bangladesh, l'Équateur, la Jamaïque, le Kirghizistan, Moldova, le Maroc, la Serbie et la Tunisie.

Afin d'accélérer l'application des ODD au niveau national, onze missions MAPS (Intégration, accélération et soutien aux politiques) ont été menées en 2016, et 40 autres sont prévues pour 2017. Les résultats de ces missions ont été des feuilles de route à l'intention des gouvernements afin qu'ils s'approprient les ODD à l'échelle nationale et les adaptent au contexte local. Ces feuilles de route proposent : la convergence par le biais d'évaluations rapides intégrées ; des dispositifs institutionnels pour favoriser la cohérence et la coordination ; des campagnes de défense d'intérêts ; des modes de financement ; la collecte et la communication de données ; et des moyens de passer à la vitesse supérieure pour gagner en efficacité. Les parties prenantes sont conscientes de la nécessité de prendre en compte la migration dans ces processus. Par exemple, le problème de la migration s'est posé en Jamaïque pendant une mission MAPS, qui avait pour objet le rôle des obligations-diaspora dans le financement de la mise en œuvre des ODD. À Maurice, la question concernait l'amélioration de l'accès aux travailleurs qualifiés en vue de garantir la croissance économique. Cela étant, il est possible de faire davantage pour intégrer systématiquement la migration dans le processus d'accélération de la mise en œuvre des ODD.

À l'échelle locale, l'Initiative conjointe pour la migration et le développement (ICMD) fournit un appui technique et financier en vue d'étendre la portée d'initiatives locales existantes en matière de migration et de développement, dans le cadre de 16 projets menés dans huit pays cibles sur la base des leçons apprises. L'ICMD favorise l'intégration de la migration dans la planification locale et nationale du développement pour renforcer la gouvernance des migrations aux fins du développement.

2. Principales controverses : divergences d'intérêts et de vues

Établir un lien entre le pacte mondial, les ODD et les autres cadres de développement

Avec ces enseignements à l'esprit, la difficulté pour les gouvernements au moment d'élaborer le pacte mondial sera de définir le lien et la relation qui existent entre le pacte et d'autres dispositifs importants tels que le Programme 2030. Il s'agit d'une question déterminante, non seulement sur le plan opérationnel – pour garantir des mesures cohérentes et complémentaires au niveau national – mais également sur le plan institutionnel, eu égard au système international. Par exemple, la nature de cette relation pourrait notamment avoir des conséquences sur, entre autres, la façon dont les débats relatifs au suivi et à l'examen seront menés, ainsi que sur la manière d'intégrer ce suivi et cet examen dans les mécanismes existants afin de ne pas surcharger les États. Le pacte mondial est susceptible de jouer un rôle central et déterminant en vue de définir la manière dont les aspects de fond de la migration sont traités d'un point de vue conceptuel.

S'agissant de la mise en œuvre, le pacte mondial peut être utilisé comme un moyen de faire apparaître et de présenter des mesures concrètes pour atteindre les ODD. Toutes les mesures qui seront prises en vue de réaliser le programme du pacte mondial contribueront à approfondir la mise en œuvre par les pays des cibles des ODD relatives à la migration. Inversement, toutes les mesures adoptées afin de réaliser les composantes des ODD relatives à la migration joueront en faveur d'une migration sûre, ordonnée et régulière, un concept au cœur de toutes les composantes du Programme 2030 relatives à la migration.

Étant donné le lien évident entre les deux processus, il faudra que le dispositif de suivi et d'examen du pacte mondial s'appuie sur celui créé pour les ODD et le complète. Les appels répétés en faveur du renforcement des capacités de collecte et d'analyse des données sur la migration seront déterminants en la matière. En recherchant de nouvelles sources de données sur la migration et une utilisation innovante de ces données, le pacte mondial pourrait créer de nouveaux moyens pour les États d'évaluer les progrès qu'ils ont réalisés sur les composantes des ODD relatives à la migration.

On pourrait également donner une impulsion politique et accorder une attention particulière aux questions nouvelles, émergentes ou en constante évolution, par exemple les migrants en situation de vulnérabilité, ou aux liens entre migration, environnement et changements climatiques. À cet égard, le pacte mondial pourrait être l'occasion de débattre des questions qui ne sont pas encore examinées dans le cadre des ODD et des autres cadres d'action, afin de favoriser une réflexion plus globale et complète sur la migration dans toutes ses dimensions.

Le cadre établi par les négociations relatives au pacte mondial peut permettre de rendre compte chaque année (pour les cibles des ODD pertinentes) ou tous les quatre ans (pour la cible 10.7) au Forum politique de haut niveau de la manière dont la communauté internationale progresse vers des migrations plus sûres, ordonnées et régulières qui bénéficient aux migrants et aux sociétés. Le fait de créer des mécanismes de suivi et d'examen pour rendre compte régulièrement des progrès faits sur les engagements qui concernent la migration pourrait garantir que le pacte mondial renforce la mise en œuvre des ODD, et vice versa.

3. Idées d'action

À partir de cette courte analyse, on peut recommander les mesures suivantes :

- a. Les Membres du FMMD devraient organiser des débats au sein des administrations nationales, régionales et locales et entre ces administrations et les parties prenantes pour identifier les besoins et les lacunes individuels en vue d'élaborer des plans d'action et des politiques migratoires à l'échelle nationale ;

- b. Les Membres du FMMD devraient participer à la préparation du matériel didactique et informatif sur les ODD et à sa diffusion, en veillant à faire le lien avec le pacte mondial ;
- c. Plus d'efforts doivent être déployés pour améliorer la collecte, l'analyse et l'utilisation des données sur les migrations, le but étant d'aider les décideurs politiques à prendre des décisions fondées sur des faits et d'orienter les discussions sur les ODD et le pacte mondial. Les pays pourraient par exemple élaborer des « plans relatifs aux données migratoires » ;
- d. Il convient de définir des démarches plus systématiques pour intégrer la migration dans les plans d'action nationaux et locaux relatifs aux ODD, dans le PNUAD et dans les plans nationaux de développement, y compris dans le cadre des missions MAPS, et de les diffuser en tant que bonnes pratiques lorsque ces démarches existent ;
- e. Les examens thématiques sur la migration réalisés dans le cadre des ODD pourraient être directement reliés au mécanisme de suivi et d'examen des engagements du pacte mondial ;
- f. Le mécanisme de suivi et d'examen du pacte mondial pourrait être utilisé pour rendre compte au Forum politique de haut niveau de l'état de la gouvernance des migrations chaque année ou tous les quatre ans.

4. Questions directrices pour la table ronde au sommet du FMMD

- Compte tenu des processus actuels de mise en œuvre des ODD, quelles sont les meilleures pratiques des États Membres du FMMD en termes d'intégration de la migration dans la mise en œuvre des objectifs et des cibles ?
- Quelles bonnes pratiques peut-on échanger en termes de mécanismes efficaces et de coordination interministérielle et entre administrations centrale et locale en vue de la mise en œuvre des ODD ? Dans quelle mesure l'établissement d'un mécanisme de coordination spécifique à la migration est-il efficace pour la mise en œuvre des ODD ?
- Quelles mesures spécifiques les États Membres ont-ils prises au niveau national pour atteindre les objectifs 10.7, 10.c, 3.8, 3.c, 4.b, 8.8, 16.9 et 17.18, et lesquelles parmi celles traitées dans le cadre des partenariats de migration (Nord-Sud/Sud-Sud) peuvent être reproduites ? Quelles mesures générales ont été prises pour intégrer les politiques migratoires et pour protéger les groupes de migrants particulièrement vulnérables, en particulier les femmes et les filles ?
- Quelles recommandations peuvent être faites au Forum politique de haut niveau sur la mise en œuvre des ODD relatifs aux migrations ?
- Comment le pacte mondial devrait-il être relié au Programme 2030 et aux autres dispositifs pertinents ?

- Comment la mise en œuvre des politiques facilitant « les migrations ordonnées, sans danger, régulières et responsables », y compris les migrations planifiées et bien gérées, peut-elle être surveillée et mesurée ?
- Comment garantir que les mécanismes du pacte mondial contribuent directement aux mécanismes de suivi et de communication de l'information du Programme 2030 ?