

## COMMENT créer des cadres de politiques migratoires

« Un cycle politique apporte un système et un rythme à un monde qui pourrait sembler chaotique et désordonné ».<sup>i</sup> (C. Althaus, P. Bridgma, G. Davis)

### MIEUX – catalyseur de politiques migratoires

Depuis sa création, 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. Les enseignements de dix années d'expérience sont repris dans quatre Fiches d'information thématiques qui expliquent le « pourquoi », le « comment », le « qui » et le « quoi » de ce processus.

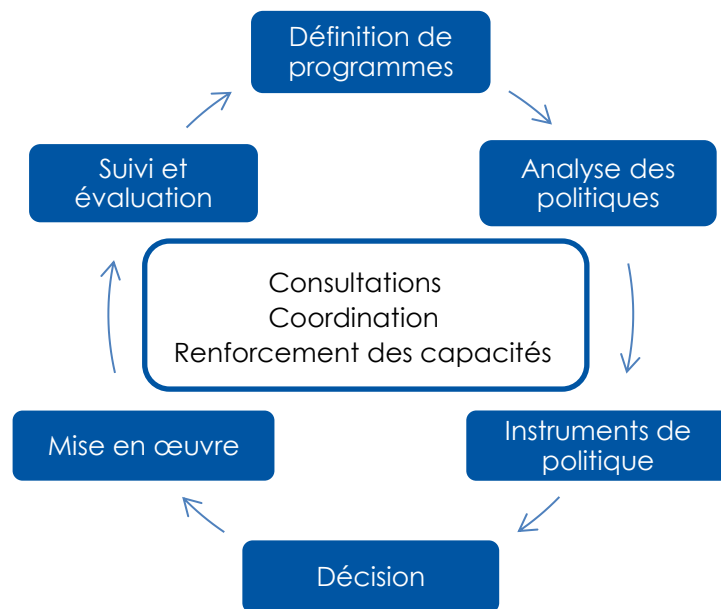
### Un « cycle de politique publique » comme méthode d'élaboration de cadres de politiques migratoires

Défini comme une méthodologie incluant une série d'étapes qui aide à organiser et à structurer le processus non linéaire d'élaboration d'une politique publique, MIEUX a appliqué et adapté cette méthode, sous la forme d'un modèle de pratique pour plusieurs actions visant à produire des cadres de politiques migratoires, en raison de ses principaux avantages :

- La création de processus qui génèrent des idées, des solutions et des ressources ;
- La formation de routines institutionnelles dans l'élaboration de politiques et d'instruments à travers des approches inclusives ;
- Un regard détaillé sur divers aspects et enjeux d'affaires publiques en permettant une mise en commun des connaissances et des données disponibles, donnant ainsi un sens aux politiques ; et
- Une approche structurée capable d'intégrer progressivement de nouvelles institutions, de nouveaux intérêts et de nouvelles idées<sup>ii</sup> tout au long du cycle.

### Quelles sont les étapes ?

La littérature spécialisée décrit de différences mineures au niveau des étapes du cycle. MIEUX opte pour les étapes suivantes et les soutient, en fonction de la nature de l'Action :



**1. Définition de programmes** Cette étape commence par l'analyse de facteurs politiques, externes ou internes et de moteurs qui déclenchent et influencent la création de la politique. Ensuite, un certain sujet est reconnu comme une question d'intérêt public ou un problème nécessitant une intervention, et est donc inclus dans le programme gouvernemental.

**Par exemple, la nécessité d'embaucher de la main-d'œuvre étrangère afin de soutenir certains secteurs de l'économie, parmi d'autres raisons, a incité le gouvernement de Maurice en 2017 à élaborer sa première Politique de Migration et de Développement.**

Les programmes de migration sont fixés par une analyse holistique des synergies et des effets réciproques entre les politiques publiques dans le domaine de la migration et les autres politiques.<sup>iii</sup>

**2. Analyse des politiques** Un processus en plusieurs étapes visant à :

**A. Définir les questions et à formuler les problèmes à résoudre.** Il n'existe pas d'approche unique vu la

complexité de la migration et l'interaction entre la politique migratoire et les autres politiques sectorielles.

Au cours des dernières décennies, l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles a reçu une attention accrue. Définie comme une approche qui « aide les gens à prendre des décisions éclairées sur les politiques, programmes et projets en mettant les meilleures données disponibles issues de la recherche au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques »<sup>iv</sup>, la démarche vise à encourager des politiques publiques à reposer sur des données, la recherche systématique et de solides connaissances sur la ou les questions.

Dans le cadre de MIEUX, un ensemble de méthodes a été déployé et mis à la disposition des pays partenaires:

- L'analyse de la situation ou analyse SWOT, qui offre une compréhension multidimensionnelle de la situation migratoire ;
- L'analyse des plans de développement du pays (en lien avec les Objectifs de développement durable) et des politiques multisectorielles existantes ainsi que des cadres institutionnels et juridiques en vue d'identifier les lacunes et besoins (rapports de missions d'enquête menées par des experts MIEUX) ;
- L'analyse d'autres secteurs publics pouvant avoir un impact sur ou être impactés par la migration ;
- Une cartographie exhaustive des parties prenantes. Ces méthodes visent à recueillir des preuves et impliquent la collecte et l'analyse de données, la recherche et la réception de commentaires directs de groupes cibles (émigrants, immigrants, diaspora, etc.).

**Dans Cap-Vert, cet exercice, mené en vue de l'élaboration de la Stratégie nationale d'immigration, a impliqué l'analyse de données du Département de la Statistique, diverses sources de données administratives, les conclusions d'un rapport exhaustif commandé par le gouvernement d'un expert indépendant, le rapport de mission d'enquête de MIEUX, ainsi que des entretiens avec des associations d'immigrés.**

Des défis pratiques générés par la faiblesse de la propriété institutionnelle, la coordination et la compréhension peuvent affronter la réalisation de cette étape.

**B. Formuler la vision, les objectifs stratégiques et les objectifs spécifiques de la politique.** Généralement, les gouvernements optent pour une durée de cinq ans pour aligner la politique sur la validité et les objectifs de la stratégie et du plan de développement nationaux. Cette étape s'accompagne souvent du processus de façonnement des principes sous-jacents qui guideront la mise en œuvre de la politique (la protection des droits fondamentaux des migrants, le respect de la législation nationale, la participation, la coordination, etc.).

**C. Définir les priorités, les solutions et les options politiques.** À ce stade, les décideurs doivent proposer des pistes d'action concrètes, fondées sur les priorités et besoins identifiés, et des moyens de les aborder, sur la base des ressources disponibles. Les options recommandées jetant les bases de la mise en œuvre pratique de la politique, elles doivent être réalisables, flexibles et viables, et tenir compte de divers facteurs et hypothèses qui peuvent déterminer de futures tendances migratoires.

**3. Identification d'instruments de politique** Les gouvernements peuvent concevoir un large éventail d'instruments :

- *De réglementation* (législation, décrets, licences pour agences privées pour l'emploi, etc.) ;
- *Financiers* - Subventions pour l'intégration des réfugiés, taxes ou frais spécifiques (visa, procédure de regroupement familial) ;
- *D'information* (campagnes de sensibilisation contre la traite des êtres humains, débats, ateliers communautaires) ; ou
- *Organisationnels* (prestation de services, installations, développement de bases de données).

Le savoir-faire de MIEUX transmis à ce stade se concentre sur les choix d'instruments de politique, les modalités d'établissement de critères pour sélectionner les meilleurs instruments, compte tenu des ressources disponibles et des mandats des institutions impliquées dans la mise en œuvre des politiques.

**La Politique d'engagement de la diaspora du Malawi offre une source très riche d'instruments, dont une base de données de la diaspora, une**

**cartographie, des réseaux et des plateformes de communication.**

**4. La prise de décision ou l'adoption** L'étape au cours de laquelle le gouvernement (Cabinet, Conseil des ministres) approuve le document de politique censé être accompagné d'un plan d'action<sup>1</sup>.

**Le Plan d'action de la Stratégie de migration et de développement du Togo (2016), présenté par le ministère de la Planification et du Développement, par exemple, définit des indicateurs clairs pour mesurer l'impact de la stratégie et un budget détaillé en lien avec chaque option/mesure politique proposée.**

**5. Mise en œuvre** Pour que les cadres portent leurs fruits, une chaîne de responsabilité claire en termes de rôles institutionnels et responsabilités partagées doit être déterminée et appliquée. À cet égard, le rôle important de la coordination (y compris des intérêts et des idées), la communication et la collaboration, ainsi que la cohérence institutionnelle doivent être permis.<sup>v</sup>

La volonté politique est d'importance capitale et doit impliquer non seulement les bonnes décisions au bon moment, mais aussi l'allocation de ressources suffisantes dans le but de mettre en action les options et instruments politiques prescrits dans le document de politique. La disponibilité et la génération constante de données fiables et à jour sont des ingrédients clés mettant en perspective les réussites et les manquements du processus de mise en pratique.

S'assurer de la cohérence des politiques est l'un de ses objectifs, permettant ainsi aux décideurs et au niveau institutionnel opérationnel de créer en permanence de la valeur ajoutée en matière de politique.<sup>vi</sup>

**6. Suivi et évaluation** Cette étape clé qui permet d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs politiques et le plan d'action ont été atteints, ainsi que leur impact et leurs coûts.

Des exercices de suivi et d'évaluation tenant les décideurs et exécutants responsables de la mise en œuvre de résultats, et susceptibles de générer des idées pour le prochain cycle politique, seront nécessaires. L'étape de suivi et d'évaluation doit solidement bénéficier d'un cadre d'indicateurs clairement défini, de structures institutionnelles accomplissant les tâches spécifiques nécessaires à la

conduite de cet exercice, ainsi que de méthodes et modalités pour les effectuer.

**Le gouvernement de Maurice a chargé le Comité de pilotage de la migration national de suivre la Politique de migration et de développement et son Plan d'action, et donc d'intégrer le processus dans le cadre national existant de gouvernance des migrations.**

Les étapes du cycle politique nécessitent une coordination, une communication et une coopération constantes, durables et structurées entre tous les acteurs concernés. Compte tenu de ces éléments essentiels d'élaboration de politiques, MIEUX soutient et promeut l'approche du (système du) gouvernement entier, et la création de structures multipartites pertinentes qui facilitent l'échange d'idées et de preuves, les consultations publiques et la formulation d'objectifs et de buts, et participe à l'élaboration, à la mise en œuvre ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des politiques.

Certains chercheurs ont identifié la « consultation », la « communication » et la « coordination » comme des phases supplémentaires du cycle politique, occultant d'une certaine façon leurs fonctions transversales et horizontales qui sont extrêmement bénéfiques pendant toutes leurs étapes. Au lieu de cela, MIEUX a intégré ces étapes sur l'ensemble du cycle politique, facilitant ainsi la participation et l'inclusion tout le long.

Tout bien considéré, l'expérience de MIEUX montre que le cycle politique n'est pas et ne doit pas être un processus linéaire, ce qui signifie que ses étapes doivent être aussi souples et inclusives que possible, s'adaptant au contexte de chaque institution et pays, et intégrant de nouvelles fonctionnalités selon les besoins. Pour MIEUX, le cycle politique représente également un « facteur d'incitation » propice à la création ou au renforcement de processus organisationnels déjà existants.

### Le rôle des consultations

MIEUX soutient et promeut l'idée parmi les institutions partenaires de consulter différents acteurs, groupes cibles de la politique et parties prenantes tout au long du processus d'élaboration des politiques en vue de garantir un processus transparent et inclusif. Les consultations contribuent à l'établissement d'un

soutenus par MIEUX.

<sup>1</sup> La Fiche d'information n° 1 fournit des exemples de politiques

consensus, à l'obtention de l'appui nécessaire de différentes composantes de la société, à l'amélioration de la qualité du processus et de ses résultats finaux, à la réduction des coûts liés à la collecte des données et au traitement plus cohérent des problèmes.

**Les consultations peuvent être menées de diverses façons, notamment via des sondages d'opinion ou des questionnaires (Ghana : élaboration d'un questionnaire destiné à la diaspora), réunions avec des groupes d'intérêts (Philippines : unités gouvernementales locales ; Madagascar et Malawi : réunions de consultation avec des membres de la diaspora dans des pays de destination), consultations en ligne, audiences publiques et événements d'audition, groupes de réflexion (Myanmar : développement de campagnes de sensibilisation par l'organisation de groupes de réflexion avec des agents locaux du travail), etc.**

### Le rôle de la coordination et de la communication interinstitutionnelle

La coordination interinstitutions est une condition préalable à la réussite de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de toute politique ou stratégie nationale. La réussite des mécanismes de coopération repose sur une répartition claire des tâches et responsabilités entre les principales parties prenantes. À cet égard, MIEUX soutient la mise en place ou ancre ses activités dans le cadre de structures interagences comprenant plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en vue de favoriser la cohérence et des modalités appropriées pour l'élaboration de politiques ou leur traduction dans la pratique.<sup>vii</sup>

### Le rôle de la collecte et de l'analyse de données

Comme en témoignent les preuves pratiques, dans plusieurs cas, l'un des objectifs de l'établissement de structures interagences, ou du processus de formulation d'une stratégie migratoire, est aussi d'établir un mécanisme propice au partage de

données. Dans de telles circonstances, une fois ces plateformes mises en place, la première étape consiste à identifier les lacunes en matière de données et à s'entendre sur le partage des données et l'analyse des modalités aux fins, par exemple, de la fixation d'objectifs, de l'identification de solutions et, au final, de la mise en pratique de la politique.

### Le rôle du renforcement des capacités

Les actions de MIEUX orientées sur les politiques publiques intègrent une forte composante de renforcement des capacités comprenant des séances de formation thématiques, des séminaires, des ateliers ou des visites d'étude. L'expérience de MIEUX souligne le fait que toute intervention de renforcement des capacités, soutenant ou se rapportant aux étapes du cycle politique, nécessite l'implication de toutes les agences dotées de compétences en matière de migration, ciblant les niveaux individuels, organisationnels et de promotion de l'environnement. Cette approche pratique est à la base de la préparation sur le terrain à l'élaboration du produit politique requis et aboutit à des mesures ou instruments politiques ciblé(e)s.

Les activités de renforcement des capacités de MIEUX abordent les différents besoins et attentes des institutions, entraînant de multiples finalités. Par exemple, elles offrent des plateformes efficaces de discussion, de consolidation de réseaux, de renforcement de la confiance, ainsi que d'autonomisation des institutions pour assumer et s'approprier les résultats du processus d'élaboration de politiques. Les activités permettent également l'échange de points de vue et d'opinions sur la meilleure façon de réaliser la vision et l'objectif de la politique nationale en matière de migrations entre le gouvernement central, les autorités publiques locales et les secteurs non gouvernementaux.

**Oleg Chirita, 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.**

<sup>i</sup> C.Althaus, P. Bridgman et G. Davis (2017) « The Australian Policy Handbook »

<sup>ii</sup> L'approche en « 3 Is » décrite dans la Fiche d'information n° 1.

<sup>iii</sup> Le thème de la cohérence politique sera abordé dans la Fiche

d'information n° 4.

<sup>iv</sup> P. Davies (2008) « Making Policy Evidence-Based »

<sup>v</sup> Fiches d'information nos 3 et 4 (à paraître au 4<sup>e</sup> trimestre de 2019)

<sup>vi</sup> Ce thème sera abordé dans la Fiche d'information n° 4.

<sup>vii</sup> La Fiche d'information n° 3 est consacrée à ce sujet.