



Organisation internationale pour les migrations

Dialogue international sur la migration 2016 **Evaluer les progrès enregistrés en vue de la mise en œuvre** **des objectifs de développement durable relatifs à la migration**

Atelier d'intersession, 11-12 octobre 2016

Document de travail

Suite donnée aux engagements du Programme de développement durable à l'horizon 2030 relatifs à la migration : Chances et défis

Le premier atelier du Dialogue international sur la migration (IDM) 2016 de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), tenu du 29 février au 1^{er} mars au Siège des Nations Unies à New York, avait pour thème « Suivi et examen des points relatifs à la migration dans les objectifs de développement durable »¹. Il avait été l'occasion de débattre des aspects des objectifs de développement durable qui concernent la migration, ainsi que des mécanismes disponibles pour les mettre en œuvre.

Le second atelier de l'IDM 2016 se tiendra les 11 et 12 octobre au Palais des Nations à Genève sur le thème « Evaluer les progrès enregistrés en vue de la mise en œuvre des objectifs de développement durable se rapportant à la migration ». Cet atelier se propose d'analyser et d'examiner les bonnes pratiques suivies, les progrès enregistrés et les enseignements tirés un an après l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (Programme 2030) – une année au cours de laquelle les Etats, les organisations internationales et d'autres parties prenantes ont dû affronter les premiers défis de mise en œuvre. Le présent document examine le processus de mise en œuvre des objectifs de développement durable qui se rapportent à la migration, en s'intéressant aux principaux défis non abordés dans les recommandations du premier atelier.

Contexte

En intégrant la migration dans les objectifs de développement durable, la communauté internationale a fait sienne l'idée communément admise selon laquelle des migrations bien gérées peuvent être un vecteur de développement, les migrants jouant à cet égard un rôle moteur. D'importantes références à la mobilité humaine figurent dans l'ensemble des 17 objectifs du Programme 2030, dont la plus importante apparaît dans une cible à part entière, la cible 10.7, dans laquelle les Etats sont engagés à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ». Un certain nombre d'autres cibles concernent également la migration dans sa relation à la santé (cible 3.8), aux droits du travail (cible 8.8), à la traite (cibles 5.2, 8.7 et 16.2), aux rapatriements de fonds (cible 10.c), à la réduction des risques de catastrophe, à la résilience et à l'environnement (objectifs 1, 11 et 13) ainsi qu'aux villes (objectif 11), tandis que dans l'objectif 17, le statut migratoire doit être pris en considération pour la ventilation des données.

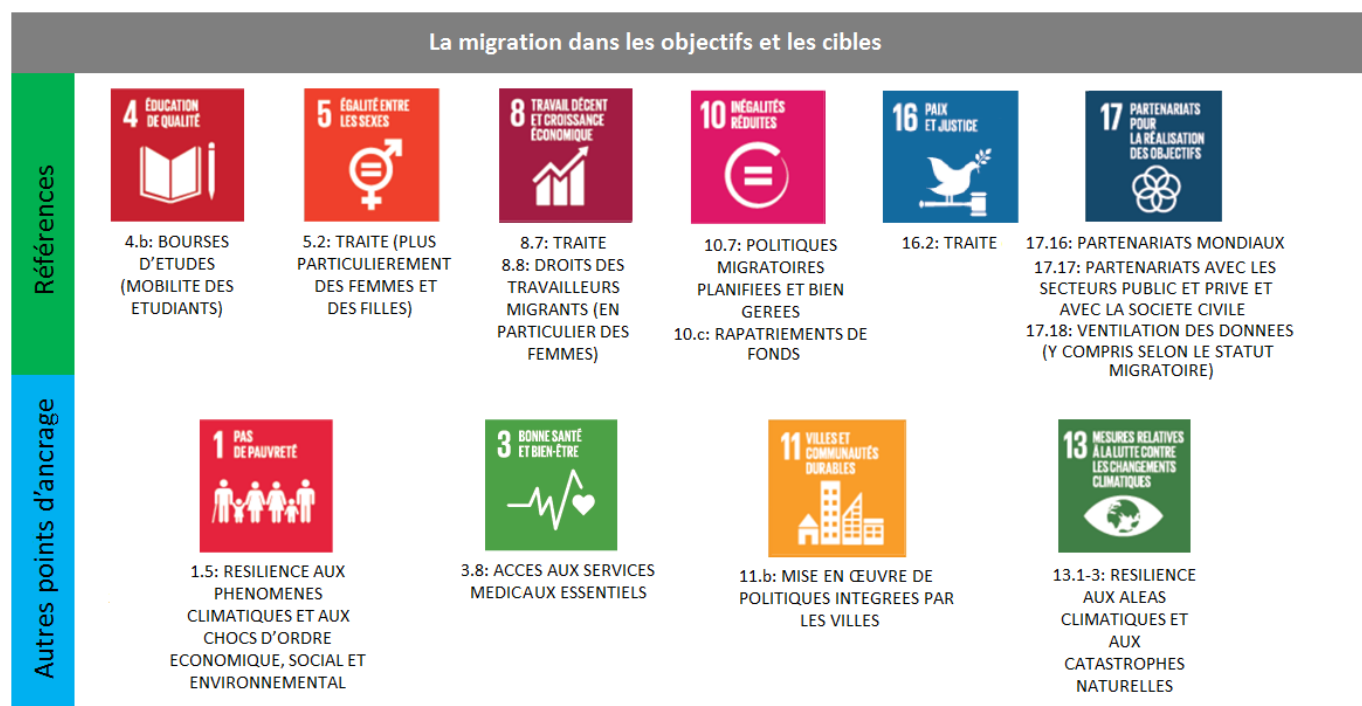
¹ Des informations sur le premier atelier de l'IDM « Suivi et examen des points relatifs à la migration dans les objectifs de développement durable » sont affichées à l'adresse www.iom.int/international-dialogue-migration-2016-follow-and-review-migration-sdgs.

Si l'introduction – qui fera date – de la migration dans la politique de développement traditionnelle est une avancée en soi, le vrai défi consistera à faire en sorte que toutes les parties prenantes mettent en œuvre et atteignent les objectifs et les cibles énoncés dans le Programme 2030 lorsque se tiendra le Forum politique de haut niveau en 2030². A cette fin, il y a lieu de mobiliser l'attention et les ressources, de créer de nouveaux partenariats et d'améliorer considérablement les mécanismes permettant de recueillir et d'examiner les données sur la migration ainsi que les progrès accomplis en vue de mettre en œuvre les objectifs et les cibles se rapportant à la migration. Le présent document abordera certains de ces défis et examinera les solutions pouvant être envisagées.

Défi 1 : Besoin de créer une synergie institutionnelle pour suivre et examiner les points relatifs à la migration dans les objectifs de développement durable

Le Programme 2030 prévoit une structure de suivi et d'examen à quatre niveaux : mondial, régional, national et thématique. Il sera important, ces prochaines années, de tirer le meilleur parti possible de cette structure complexe pour faire en sorte que les aspects des objectifs de développement durable se rapportant à la migration fassent l'objet d'un suivi et d'un examen minutieux, tout en évitant la confusion et les doubles emplois parmi les différents acteurs et forums.

L'illustration ci-dessous donne un aperçu des références à la migration et aux migrants qui figurent dans les objectifs et les cibles du Programme 2030.



Au niveau mondial, le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable a établi une liste de 230 indicateurs, adoptés par la Commission de

² Le Forum politique de haut niveau pour le développement durable est la plateforme centrale d'examen et de suivi des Nations Unies qui doit tenir l'inventaire des progrès accomplis en vue de la mise en œuvre du Programme 2030.

statistique en mars 2016, qui sont censés surveiller les progrès, éclairer les politiques et garantir l'obligation redditionnelle de tous les acteurs associés au processus de suivi et d'examen. Le Groupe d'experts, composé de 27 Etats membres et auquel participent des organismes régionaux et internationaux en tant qu'observateurs, poursuit son travail en vue de renforcer les méthodologies pour les indicateurs de la catégorie III (à savoir, ceux pour lesquels des méthodologies sont en cours d'élaboration). Tel est le cas de l'« indicateur de la politique migratoire internationale » (10.7.2). En ce qui concerne d'autres indicateurs en rapport avec la migration – y compris ceux concernant la traite d'êtres humains (16.2.2) et les dépenses de recrutement (10.7.1) – des méthodologies ont déjà été établies, et des données pertinentes sont régulièrement recueillies et analysées par des organismes statistiques nationaux et d'autres entités. Pour chaque indicateur, un certain nombre d'organes responsables sont chargés d'aider les Etats membres à rassembler les informations requises pour rendre compte des progrès accomplis.

Au niveau régional, la résolution 70/299 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée « Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial » « Engage les Etats Membres à déterminer quelles instances ou structures régionales et sous-régionales, selon le cas, permettraient à l'avenir de contribuer au mieux au suivi et à l'examen de la mise en œuvre effectués dans le cadre du Forum politique de haut niveau, sachant qu'il est nécessaire d'éviter les chevauchements d'activités, et se félicite des mesures prises à cet égard » (paragraphe 10)³. Des forums multipartites, tels que les processus consultatifs régionaux sur la migration, qui font office d'enceintes de dialogue et d'échange d'informations sur des questions relatives à la migration, pourraient utilement contribuer à l'examen et à la mise en commun des succès, des obstacles et des défis rencontrés à l'occasion du suivi et de l'examen des objectifs de développement durable.

Au niveau national, les pays sont chargés de transposer les indicateurs mondiaux en indicateurs nationaux. Plusieurs d'entre eux ont déjà atteint l'indicateur relatif aux coûts des rapatriements de fonds (10.c.1, « Coûts des envois de fonds en proportion du montant transféré ») et l'ont utilisé pour renforcer leurs engagements. Ils ont, par exemple, pu s'efforcer d'améliorer les connaissances financières en s'appuyant sur des indicateurs nationaux tels que ceux visant à déterminer si les dispositions prises en vue d'améliorer les connaissances financières des bénéficiaires de rapatriements de fonds sont intégrées dans la stratégie nationale de migration.

Au niveau thématique, les thèmes annuels du Forum politique de haut niveau offrent l'occasion d'examiner non seulement des questions transversales (résolution 70/1 de l'Assemblée générale, paragraphe 85)⁴, mais aussi les nouveaux enjeux (projet de résolution 70/L.60, paragraphe 2)⁵. Chaque année, un ensemble de cinq ou six objectifs seront examinés en détail au titre d'un thème précis. Les thèmes retenus pour les trois prochaines années sont les suivants :

Année	Thème	Objectifs
2017	Eliminer la pauvreté et promouvoir la prospérité dans un monde en mutation	1, 2, 3, 5, 9 et 14
2018	Transformer nos sociétés pour les rendre viables et résilientes	6, 7, 11, 12 et 15

³ Disponible à l'adresse http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.60&Lang=F.

⁴ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 25 septembre 2015 « Transformer notre monde : Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », disponible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.

⁵ Projet de résolution déposé par le Président de l'Assemblée générale, 26 juillet 2016, Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial, disponible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N16/237/30/pdf/N1623730.pdf?OpenElement>.

2019	Donner des moyens d'action aux populations et assurer l'inclusion et l'égalité	4, 8, 10, 13 et 16
------	--	--------------------

Le 19 septembre, le Sommet des Nations Unies sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants a adopté une déclaration politique – la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants – assortie de deux appendices : l'appendice I, qui définit un cadre d'action global pour les réfugiés et ouvre la voie à un pacte mondial sur les réfugiés ; et l'appendice II, intitulé Vers un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Ce pacte sera probablement constitué d'un ensemble de principes, d'engagements et d'accords concernant les migrations internationales sous tous leurs aspects – aide humanitaire, développement, droits de l'homme, entre autres – s'inscrivant dans un cadre de coopération internationale global en matière de migration et de mobilité humaine fondé sur le Programme 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba, qui doit être adopté à une conférence internationale en 2018. Ainsi qu'il est indiqué à l'appendice II, le Secrétariat des Nations Unies et l'OIM assureront conjointement le service des négociations, l'un fournissant des capacités et un appui, l'autre apportant les compétences nécessaires sur les plans technique et stratégique.

Défi 2 : Besoin de renforcer les capacités institutionnelles

Pour mettre en œuvre les mesures et les stratégies propres à aider les pays à réaliser les aspects des objectifs de développement durable qui se rapportent à la migration, il y a lieu de redoubler d'efforts pour que les Etats Membres connaissent et comprennent mieux les cibles relatives à la migration. Le Cadre de gouvernance des migrations de l'OIM, par exemple, peut servir de point de départ pour former les pays de façon à ce qu'ils sachent ce que signifient des politiques migratoires bien gérées. A ce jour, le Cadre est le premier et seul document convenu à l'échelle internationale qui indique comment gérer au mieux les migrations, de manière cohérente et globale. Il a été adopté par les Etats Membres de l'OIM par la résolution du Conseil n° 1310 du 24 novembre 2015⁶, qui encourage les Etats à l'utiliser pour renforcer leur propre gouvernance des migrations et de la mobilité, avec l'appui de l'OIM. Cet outil permet aux pays de mettre en lumière les insuffisances ou les lacunes des politiques qui ont une incidence sur les migrants et la gouvernance des migrations, de prendre des décisions quant aux priorités politiques et de déterminer la chronologie des initiatives en vue d'obtenir des résultats durables compte tenu des tendances migratoires nationales.

Parallèlement à un approfondissement de leur compréhension des enjeux énoncés dans les objectifs, les Etats doivent renforcer leurs capacités de collecte, d'analyse et de diffusion des données sur la migration afin d'être à même de dûment identifier les lacunes, de prendre les mesures appropriées pour mettre en œuvre les aspects des objectifs qui se rapportent à la migration et pour examiner les progrès accomplis en ce qui concerne les objectifs qui se rapportent à la migration. Les données actuelles sur la migration et les déplacements sont souvent rares, si bien que les décideurs ont du mal à élaborer des politiques migratoires efficaces et fondées sur des faits. Même lorsqu'il existe des statistiques sur la migration, les responsables politiques ne sont pas toujours en mesure de les exploiter pleinement parce qu'elles peuvent être dispersées entre différentes parties prenantes et pays ou qu'elles ne sont pas fiables.

Il est aussi important d'élaborer ou d'améliorer les outils et les méthodologies permettant d'aider les Etats à identifier les lacunes et à suivre les progrès concernant la mise en œuvre des aspects des objectifs de développement durable qui se rapportent à la migration. L'OIM et l'Economist Intelligence Unit ont mis au point un indice de gouvernance des migrations à l'aune duquel les pays évalueront leurs institutions et politiques de gouvernance des migrations du point de vue de la cible 10.7. Cet indice s'appuie sur 73 questions qualitatives pour mesurer les résultats obtenus dans cinq domaines, qui s'inspirent du Cadre de gouvernance des migrations. Il s'agit d'un outil d'analyse des lacunes qui fait fonction de cadre d'étalonnage des politiques, dont le but n'est pas tant d'établir un classement des pays sur la base de leurs politiques migratoires, mais plutôt d'informer

⁶ Disponible à l'adresse <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-RES-1310%20MIGOF.pdf>.

ceux-ci sur les leviers politiques qu'ils peuvent actionner pour renforcer leur gouvernance des migrations, et de leur permettre d'identifier des pratiques exemplaires en vue d'une programmation future.

Défi 3 : Créer de nouveaux partenariats

« Nous devons jeter des passerelles entre toutes les entités des Nations Unies car c'est là le sens même des 17 objectifs du nouveau Programme ». – David Nabarro, Conseiller spécial du Secrétaire général sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030

S'il est évident que chaque pays est invité à transposer les objectifs de développement durable dans des engagements nationaux, aucun ne pourra, seul, mettre en œuvre avec succès l'ensemble des objectifs. De même, ceux-ci ne peuvent être appréhendés par les organisations internationales et les autres acteurs pertinents selon une approche territoriale. Face à la complexité des cibles et des objectifs, il n'est plus de mise que les parties prenantes fassent cavaliers seuls.

Ce constat suppose aussi d'associer davantage les organisations de la société civile et le secteur privé. Des enceintes consacrées à la migration, telles que le Conseil de l'OIM, le Dialogue international sur la migration ou le Forum mondial sur la migration et le développement, ont fait apparaître un intérêt plus marqué et une participation plus active d'acteurs non gouvernementaux depuis quelques années. Tel a aussi été le cas lors des consultations menées dans le cadre de l'initiative Migrants dans les pays en crise – pour laquelle l'OIM assure le secrétariat – qui a organisé des consultations spéciales pour les organisations de la société civile et le secteur privé.

La collaboration doit également être renforcée à tous les niveaux de gouvernance, en particulier avec les autorités locales, qui sont à l'avant-scène de la gestion des chances et des défis que présente la migration. Comme l'avait relevé le Maire de Montréal, M. Denis Coderre, lors du premier atelier de l'IDM à New York, la « migration est avant tout une réalité locale et urbaine – quitter un endroit dans l'espoir de s'enraciner dans un autre. C'est donc à l'échelle locale que se joue la réussite ou l'échec de la migration. Et c'est dans nos villes que la diversité devient une ressource féconde pour construire un avenir plus radieux. Mais c'est aussi là qu'elle peut devenir une source de tensions ». Le Nouveau Programme pour les villes renforcera le rôle des acteurs locaux pour mettre en œuvre les objectifs. De plus, il envisage de doter les villes d'un cadre politique à l'appui de leurs efforts de mise en œuvre nationaux, ce qui renforcera l'efficacité des objectifs.

Défi 4 : Affecter de nouvelles ressources au financement de projets de migration et développement

Lors du premier atelier de l'IDM à New York, des panélistes ont fait observer que les cibles 10.b et 10.c, qui visent respectivement à stimuler les flux financiers, y compris les investissements étrangers directs, et à faire baisser les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants, ouvrent toutes deux la voie à une diversification du financement. Il est toutefois important de comprendre les limites des rapatriements de fonds et de prendre en considération les conditions dans lesquelles ces derniers sont acquis et utilisés. Pour que les fonds rapatriés contribuent de façon positive au développement durable, sans l'entraver, il est fondamental de garantir un recrutement éthique et le plein respect des droits des migrants. En effet, en œuvrant en faveur d'une suppression ou de la réduction au minimum des coûts de recrutement supportés par les travailleurs, l'on permettra à ceux-ci d'augmenter leurs revenus nets, ce qui pourrait se traduire par une augmentation des transferts de fonds⁷. Selon l'Organisation internationale du Travail, si les frais de recrutement étaient entièrement

⁷ D. Ratha, 2014, Reducing migration costs. Disponible à l'adresse <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/reducing-migration-costs>.

supprimés, en accord avec les règles de l'Organisation, les migrants pourraient économiser jusqu'à huit fois le montant des frais de recrutement acquittés⁸.

Les rapatriements de fonds sont des transferts monétaires internationaux multidirectionnels, volontaires et privés, que les migrants effectuent individuellement ou collectivement à l'intention de personnes avec lesquelles ils entretiennent d'étroites relations. Ils peuvent contribuer de manière significative au développement durable. Néanmoins, l'utilisation de ces fonds privés, y compris en faveur d'initiatives de développement, relève de la liberté fondamentale des expéditeurs et des bénéficiaires. En conséquence, à moins que ceux-ci ne le souhaitent expressément, les rapatriements de fonds ne devraient pas servir à financer des projets relatifs aux objectifs de développement durable, et ne sauraient se substituer directement à l'aide publique au développement.

Encourager les investissements de la diaspora est un moyen d'accroître les fonds et d'intégrer les migrants dans des projets de développement. Les pays d'origine des migrants peuvent s'associer à des programmes bénéficiant d'une mobilisation de la diaspora et, ce faisant, financer, lorsque cela est possible, la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Les diasporas contribuent depuis longtemps au développement durable grâce aux transferts de ressources, de connaissances et d'idées dans leurs pays d'origine, et en favorisant l'intégration de ces derniers dans l'économie mondiale. Outre les fonds rapatriés, les diasporas disposent d'un important patrimoine financier sous la forme, par exemple, de comptes d'épargne et de retraite, de biens immobiliers, d'emprunts et de fonds propres. Mobiliser ces avoirs à la faveur d'un investissement des diasporas est une manière novatrice et fondamentale de lever des fonds pour promouvoir la réalisation des objectifs qui se rapportent à la migration et, plus généralement, d'autres cibles.

Conclusions : La voie à suivre

Lors du premier atelier de l'IDM, les orateurs ont réaffirmé l'importance que revêtent la migration et les migrants pour le développement, et ont reconnu que le Programme 2030 avait créé une dynamique pour collaborer à une approche de la migration fondée sur les droits de l'homme, et pour faire en sorte que les migrants soient pleinement pris en considération dans les plans et cadres de développement nationaux. Les débats avaient en outre fait apparaître qu'une approche globale s'imposait pour parvenir aux objectifs de développement durable, et qu'il fallait améliorer la collecte des données, y compris des données ventilées, établir un cadre solide de surveillance des objectifs relatifs à la migration, et nouer des partenariats forts pour réaliser le Programme 2030⁹.

Le second atelier de l'IDM 2016 se propose d'aborder la mise en œuvre des objectifs relatifs à la migration d'un point de vue global, en tenant compte du rôle des pouvoirs publics à tous les niveaux et de celui du secteur privé, de la société civile et des organisations internationales – autant d'acteurs qui devraient être associés aux processus consultatifs régionaux sur la migration pilotés par les Etats et aux processus internationaux.

Enfin, il offre aux Etats l'occasion de réfléchir à des possibilités de partenariats et de financement novatrices pour mettre en œuvre les cibles relatives à la migration. Ce faisant, il est possible d'élargir l'éventail des moyens permettant de s'atteler aux multiples difficultés et questions qui se posent, qu'elles concernent directement ou non la migration. Dans ce contexte, des partenariats de vaste portée et une planification détaillée s'imposent. Cette table ronde a pour ambition d'y contribuer.

⁸ Organisation internationale du Travail, 2015, Promoting decent work for migrant workers. Disponible à l'adresse www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_344703.pdf.

⁹ Voir le document intitulé « Résumé des conclusions », disponible à l'adresse http://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2016_IDM/R%C3%A9sum%C3%A9%20des%20discussions.pdf.