

Document de travail¹

Thème 1 : De la vulnérabilité à la résilience : reconnaître les migrants en tant qu'agents du développement

Table ronde 1.2 : *La participation des migrants à la prestation de services publics : de l'accès de base à la prestation conjointe*

Introduction

Tendances mondiales actuelles

1. Les politiques de développement durable et la prestation de services publics peuvent influencer sur la décision d'émigrer et les conditions et conséquences de cette migration. De même, la migration peut être perçue comme la conséquence, le moteur ou un aspect inhérent de facteurs économiques, sociaux, culturels et politiques qui entrent en jeu dans la réalisation des objectifs de développement poursuivis par la prestation de services publics. Cette dernière représente non seulement un défi pour les pays d'accueil mais aussi un moteur important de la migration dans les pays d'origine.
2. Les flux récents de migrants et de réfugiés constituent un enjeu mondial : en 2017, on a compté 258 millions de migrants et réfugiés internationaux². Ce nombre ne tient même pas compte de tous les migrants sans-papiers. Compte tenu de l'importance mondiale des questions de migration, les gouvernements nationaux ne sont pas les seuls concernés, mais aussi les autorités locales, les agences des Nations Unies, les organisations de la société civile (OSC) et le secteur privé. Les autorités locales sont les mieux placées pour créer, à travers un dialogue étroit avec la population, les OSC et le secteur privé, un environnement favorable à l'intégration, dans la mesure où elles contribuent à l'égalité des droits et des chances dans tous les domaines de la vie : l'éducation, le travail, le logement, la santé, la culture, etc. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, elles sont responsables de 40 % des dépenses publiques et de 60 % de l'investissement public³.
3. La majorité de la population mondiale, et donc la majorité des migrants, vit aujourd'hui en zone urbaine. La migration est souvent associée aux villes et aux zones urbaines car les villes en

¹ Ce document a été élaboré par le PNUD à l'aide des données fournies par les co-présidents de la TR 1.2, l'Éthiopie et l'Espagne, ainsi que d'autres membres de l'équipe de la TR, pendant et entre les consultations de la TR. Malgré l'attention apportée à l'exactitude des informations, les auteurs déclinent toute responsabilité et ne donnent aucune garantie concernant la validité, l'exactitude et le caractère complet des informations contenues dans ce document, lequel vise uniquement à enrichir et stimuler les débats de la session 1.2 de la table ronde lors de la onzième réunion au Sommet FMMD, en décembre 2018. Il n'aborde pas le thème de la session 1.2 de façon exhaustive et ne reflète pas nécessairement l'opinion des auteurs, des organisateurs du FMMD ou des gouvernements ou organisations internationales impliqués dans le processus FMMD.

² Nations Unies, International Migration Report, 2017

³ OCDE, « Agir ensemble pour l'intégration locale des migrants et des réfugiés », 2018

expansion ont besoin de plus de main-d'œuvre. Avec ces mouvements de population à grande échelle, les communes et les villes connaissent souvent une expansion rapide et non planifiée qui peut créer des poches d'exclusion là où la prestation de services n'est pas adéquate. Dans ces zones, la population risque d'être laissée pour compte dans leur aspiration de réaliser les objectifs de développement durable (ODD). Au cours des 25 prochaines années, au moins 90 % de la croissance urbaine projetée se fera dans des pays à faible revenu, dont certains sont des États fragiles ravagés par des conflits incessants⁴. Nombre d'autorités et de collectivités urbaines ont joué un rôle de pionnières dans l'intégration des migrants. Pourtant, lorsque l'urbanisation n'est pas contrôlée, les services sont surchargés et les tensions sociales avivées, laissant pour compte les migrants et d'autres franges précaires de la population⁵.

4. Le nombre croissant de récits dénigrants sur les migrants est souvent la cause principale à l'origine des politiques d'exclusion visant à empêcher l'accès des migrants aux services publics de base. Dans le climat politique actuel, nombre des déclarations concernant la migration sont en décalage avec la réalité des faits⁶. Par conséquent, il convient d'orienter ce débat pour faire comprendre que les migrants contribuent au développement des pays à la fois de destination et d'origine. Au cours des dix dernières années, l'immigration a représenté 47 % de l'augmentation de la main d'œuvre aux États-Unis et 70 % en Europe, le plus grand nombre de migrants occupant des postes importants dans des secteurs de l'économie à forte croissance ou en déclin. Dans l'ensemble, au niveau mondial la contribution des migrants aux impôts et cotisations sociales est supérieure au bénéfice qu'ils en tirent en retour⁷. De nouvelles formes d'incorporation des migrants devraient être proposées dans le cadre de l'émergence de nouveaux concepts tels que la « citoyenneté urbaine » ou le « statut de résident étranger » (*denizenship*), qui font des migrants des acteurs dynamiques du développement et non des bénéficiaires passifs d'aides voire des menaces à la sécurité⁸.

Accords et cadres mondiaux

5. Une approche centrée sur les droits est essentielle pour placer le débat concernant l'accès des migrants aux services publics sur des fondements juridiques solides. Par conséquent, les droits des migrants devraient découler de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Par exemple, le droit à l'enregistrement de la naissance est un droit fondamental reconnu par l'article 24, alinéa 2, du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques et par l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est donc important de souligner que le fait de permettre l'accès des migrants aux services publics est non seulement une responsabilité, celle de leur venir en aide du point de vue humanitaire, mais aussi une obligation, résultant de cet accord international.
6. Le paragraphe 26 du Nouveau Programme pour les villes nous engage « à promouvoir un développement urbain et rural centré sur l'être humain, qui protège la planète et prend en compte les questions d'âge et d'égalité des sexes, ainsi qu'à faciliter l'exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, de manière à favoriser l'harmonie dans la société, à éliminer toutes les formes de discrimination et de violence et à donner de l'autonomie à toutes les personnes physiques et à toutes les communautés en favorisant leur participation pleine et effective » (Nouveau Programme pour les villes de 2016)⁹. Le document final du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, négocié et approuvé au niveau intergouvernemental en juin 2018, exhorte les États à « permettre l'accès des migrants aux services de base ».

⁴ Document de politique sur le Nouveau Programme pour les villes des Nations Unies, octobre 2014

⁵ Rapport du Secrétaire général, « Rendre les migrations bénéfiques à tous », décembre 2017

⁶ Relief Web, Changing the Narrative on Migration: Q&A with Louise Arbour

⁷ OCDE, Débat sur les politiques migratoires, mai 2014

⁸ Baubock, R. « Reinventing Urban Citizenship », in *Citizenship Studies* vol. 7, no. 2, 2003

⁹ Consulter : <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

7. Nombre de villes et d'autorités locales sont allées au-delà de leurs limites administratives pour répondre à la pression et assumer davantage de responsabilités, dépassant leurs budgets et leurs capacités tout en travaillant à la mise en œuvre effective de l'ODD 16 afin d'intégrer les nouveaux arrivants au sein de leurs communautés de manière pacifique et efficace¹⁰. Les retombées positives de la migration et du développement ont également été clairement reconnues par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (ODD), qui considèrent que le rôle des villes est primordial pour garantir un cadre de vie sûr, ouvert à tous, résilient et durable.
8. Le Pacte mondial pour les migrations insiste aussi sur le fait que les migrants doivent avoir accès aux services publics. Ce principe est inscrit dans l'Objectif 15 (Assurer l'accès des migrants aux services de base¹¹) mais il est aussi repris par d'autres objectifs, tels que l'Objectif 3 (Fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration) et l'Objectif 16 (Donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale).

Définition des services publics

9. Les villes et les autorités locales assurent et coordonnent la prestation de services publics au profit de leur population, y compris des migrants, tel que le préconise le Pacte mondial pour les migrations. Le Cambridge English Dictionary définit « services publics comme le travail que les représentants élus et les fonctionnaires réalisent au profit de la population ou comme une chose faite ou fournie pour la population car elle est nécessaire et non dans le but de réaliser des profits ». Le Pacte établit les critères servant à définir les services de base.
10. Les services publics peuvent être vus comme essentiels au bien-être humain et à la croissance économique. En conséquence, il ne faut pas oublier tous les services nécessaires, selon la déclaration universelle des droits de l'homme, pour atteindre ces objectifs, comme l'éducation, la sécurité sociale, la santé, l'emploi, etc.
11. Mubangizi et Mwesigwa (2017)¹² définissent la prestation de services publics comme « une série d'activités effectuées par diverses institutions publiques (principalement) qui mobilisent les ressources, les transforment en services nécessaires et les dispensent à une catégorie de personnes cibles de façon suffisante et efficace, conférant une valeur ajoutée aux vies des bénéficiaires ». Les services publics ainsi fournis par les gouvernements sont financés par le budget public et sont fournis équitablement à la population. Si les services publics sont, dans la plupart des cadres juridiques nationaux, censés être fournis par le secteur public, tous les acteurs locaux interviennent dans la prestation. La participation de tous les acteurs locaux, ou « prestation conjointe », repose sur le principe que les usagers des services (dans ce cas, les migrants et l'ensemble de la population) devraient contribuer à la définition et à la prestation des services¹³.

¹⁰ ONU DAES, « Migrants and cities: A Public Administration Perspective on local governance and service delivery », Groupe d'experts des Nations Unies réuni autour du thème « villes durables, mobilité humaine et migrations internationales », septembre 2017

¹¹ L'objectif 15.e du Pacte mondial pour les migrations mentionne le Cadre de l'OMS sur les priorités et les principes directeurs de la promotion de la santé des réfugiés et des migrants (http://www.who.int/migrants/about/framework_refugees-migrants.pdf). A ce sujet, la résolution 70.15 de l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) sur la promotion de la santé des réfugiés et des migrants (http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_R15-fr.pdf) appelle également à ce qu'un projet de plan d'action mondial soit soumis à l'AMS en 2019.

¹² Mubangizi, B. et Mwesigwa, B. *Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries*, 2017

¹³ Fonds social européen, How can coproduction strengthen migrant voices in pathways to integration?, 2017

Questions clés

Légitimité grâce à une approche territoriale

12. Les politiques de développement urbain se sont appuyées sur le principe selon lequel les diverses dimensions de la vie urbaine (environnementales, économiques, sociales et culturelles) sont imbriquées et que le développement des villes ne peut être réussi que par une approche intégrée. Les mesures de réaménagement physique des villes doivent être associées à celles visant à favoriser l'éducation, le développement économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. Elles supposent également une étroite collaboration entre la population locale, la société civile, l'industrie et les différents échelons de l'État.
13. Mubangizi développe la définition des services publics, qu'il décrit comme une série d'activités effectuées par diverses institutions publiques (principalement) qui mobilisent les ressources, les transforment en services nécessaires et les dispensent à une catégorie de personnes cibles de façon suffisante et efficace, conférant une valeur ajoutée aux vies des bénéficiaires¹⁴. Il faut souligner ici que ce ne sont pas uniquement les services qui importent mais aussi la manière dont ils sont dispensés et ceux à qui ils bénéficient. La prestation de services doit être axée sur la manière dont elle est faite plutôt que sur le contenu des services afin de gagner une certaine légitimité et garantir que personne ne soit laissé pour compte. Il est crucial que les autorités publiques (et en particulier les autorités locales) puissent gérer les multiples liens qui transcendent les dichotomies central-local, formel-informel et public-privé pour construire des systèmes de gouvernance locale qui soient efficaces, réactifs et fondés sur les droits et dont les résultats escomptés en matière de développement local profitent à l'ensemble de la population, y compris les migrants. Les usagers sont désormais habitués à commenter les services dont ils bénéficient et devraient pouvoir accéder à une plate-forme sur laquelle commenter aussi les services publics.
14. La manière dont les services sont fournis participe à instaurer un climat de confiance au sein de la communauté ainsi que dans les rapports avec les autorités locales. Des études ont montré que ce n'est pas le type de services fournis qui est le facteur principal qui crée la confiance et la légitimité mais l'existence de mécanismes de traitement des plaintes et la façon dont les services sont fournis¹⁵. Les études montrent que l'absence de confiance entre les collectivités locales et les ministères du gouvernement central (en plus d'une absence de confiance entre la société civile et les collectivités locales) nuit à la bonne gestion de crises humanitaires telles que la migration irrégulière.
15. Le Programme pour le développement durable à l'horizon 2030 nous engage à assurer l'accès de tous aux services de base, notamment à une éducation de qualité inclusive et équitable à tous les niveaux (petite enfance et enseignements primaire, secondaire, supérieur, technique et professionnel). Tous, indépendamment de leur sexe, âge, race, appartenance ethnique, qu'ils soient en situation de handicap ou non, y compris les migrants, les peuples autochtones, les enfants et les jeunes, en particulier ceux en situation vulnérable, devraient avoir accès à l'apprentissage tout au long de leur vie afin d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour mettre à profit les opportunités et participer pleinement à la vie collective. Afin de favoriser la santé physique et mentale et le bien-être et d'allonger l'espérance de vie pour tous, le Programme 2030 a pour

¹⁴ Mubangizi BC, Development management for vision 2030 – exploring the implementation of the National Development Plan from grassroots. In : Theron F, Mchunu N (éd.) Development, change agent facilitation at grassroots. Van Schaick, 2016

¹⁵ Lisa Denney, Richard Mallett et Dyan Mazurana, « Peacebuilding and Service Delivery », Université des Nations Unies, février 2015

objectifs la couverture sanitaire universelle et l'accès à des soins de santé de qualité sans que personne ne soit laissé pour compte.

16. Pour fournir des services de base intégrés aux migrants ainsi qu'à la population dans son ensemble, les autorités nationales, régionales et locales doivent œuvrer conjointement dans le cadre d'une démarche de gouvernance multi-niveaux. La prestation de services intégrés implique d'associer tout un éventail de mesures politiques couvrant des domaines tels que l'éducation, le travail, la protection sociale, la santé, le logement et l'urbanisme. Les enjeux de taille liés au développement requièrent une cohésion à tous les niveaux, dans tous les secteurs, domaines et niveaux d'organisation sociale, quel que soit le système de gouvernance. Les politiques migratoires sont définies au niveau national et les gouvernements nationaux ont un rôle à jouer pour donner aux autorités locales un cadre souple, garantir leurs ressources financières, clarifier les compétences et partager les enseignements. Toutefois, les autorités locales sont chargées des questions de bien-être économique et social et doivent par conséquent avoir les capacités de gérer les complémentarités à travers les différents services et les différents acteurs tels que le secteur privé et la société civile¹⁶.
17. Les décisions prises en matière de prestation de services se fondent sur des rapports complexes entre de nombreux acteurs, qui n'ont souvent pas les mêmes priorités. Les systèmes et mécanismes de gouvernance multi-niveaux, tels que les plates-formes de dialogue, l'échange d'informations, l'encouragement de la coordination et la hiérarchisation des priorités peuvent avoir une influence sur la position des décideurs politiques vis-à-vis de la prestation conjointe, influencer l'orientation de leurs politiques et les inciter à créer des mécanismes de participation dans le cadre de ces processus.
18. Dans cette optique, nous devons faire en sorte qu'en zone urbaine les migrants aient accès aux services publics, en particuliers ceux d'entre eux qui sont moins qualifiés ou qui ne résident pas légalement dans le pays et qui, bien souvent, n'ont pas accès aux services publics. Nombreux sont ceux parmi les plus vulnérables de ces groupes qui résident dans des pays en développement où les collectivités urbaines qui les accueillent sont parfois elles-mêmes déjà confrontées aux difficultés de fournir des services, du fait d'inégalités, du manque de ressources et des restrictions budgétaires qui touchent les services publics.

Ne laisser personne pour compte

19. Les migrants sont un réel atout pour la prestation conjointe de services mais, si personne n'a confiance en leur capacité de contribuer à la hiérarchisation de la prestation des services publics à la fois dans les pays d'origine et dans les pays de destination, leur potentiel reste inexploité. Les pays d'origine devraient s'allier le soutien de la diaspora au-delà des simples envois de fonds, tandis que les pays de destination devraient faire un effort pour faciliter la reconnaissance des compétences et certifications des migrants afin de leur permettre de prendre activement part à la prestation de services. L'apport de nouvelles connaissances et expériences et la diversité de celles-ci sont souvent source d'innovation, ce qui bénéficiera grandement à la prestation de l'ensemble des services publics.
20. Ce débat devrait porter aussi bien sur les politiques et les prestations de services dont le coût et les effets sur la société sont à court terme que sur des considérations à plus long terme comme le bien-être et les contributions futures. Les migrants ont plus de probabilités d'être en âge de travailler que

¹⁶ OCDE, « Agir ensemble pour l'intégration locale des migrants et des réfugiés », 2018

l'ensemble de la population¹⁷. Le débat sur la migration en tant que tel se centre souvent sur les enjeux politiques liés aux services publics, tels que le taux de participation au marché du travail, sans prendre en compte les enfants de migrants ou d'immigrés. Les enfants migrants sont pratiquement absents des sphères politiques. Toutefois, aux États-Unis, les enfants migrants des première et deuxième générations constituent le groupe de population de moins de 18 ans dont la croissance est la plus rapide¹⁸.

Principales controverses

Accès aux services

21. Il nous faut également prêter attention au rôle des migrants non seulement comme prestataires conjoints de services dans les pays vers lesquels ils migrent, mais aussi comme prestataires de services dans les pays qu'ils ont quittés. La migration a des conséquences significatives sur les prestations de services publics dans les pays d'origine également. Les migrants participent pleinement à la chaîne de prestation de services dans de nombreux pays. 86 % des professionnels africains de la santé originaires du Ghana, du Nigeria et de l'Afrique du Sud travaillent aux États-Unis¹⁹. Il en va de même des professionnels de la santé qui quittent les Caraïbes pour le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni²⁰. L'émigration continuera donc de menacer les services publics fondamentaux d'Afrique, qui perdent leur personnel essentiel, notamment celui doté de compétences rares et cruciales comme les médecins, les ingénieurs et les universitaires.²¹ Le manque d'accès aux services publics de base (ou un accès à des services de mauvaise qualité, ou un accès discriminatoire) est une des causes profondes de la migration non volontaire.
22. L'accès aux services publics devrait être libre et indépendant de l'application des lois sur l'immigration. La migration est souvent présentée sous l'angle de la sécurité nationale et de l'ordre public. L'accent est donc mis sur le contrôle des frontières et la prévention de la migration plutôt que sur des services publics inclusifs, la protection des droits des migrants et l'accès à la santé, à l'éducation, aux transports, à l'eau et aux services d'assainissement.
23. Certains migrants ont difficilement accès aux services publics du fait qu'ils ne disposent le plus souvent ni d'une protection juridique, ni d'une protection sociale, ce qui les rend vulnérables aux risques sanitaires. Ils ont déjà été exposés à l'exclusion structurelle et à des violences interpersonnelles. La migration peut rendre les personnes qui travaillent dans des conditions mauvaises, vivent dans des logements surpeuplés, ont un accès limité aux soins de santé ou s'exposent à des comportements sexuels à risques encore plus vulnérables aux risques sanitaires.
24. Certains migrants n'ont pas légalement le droit aux services s'ils ne sont pas considérés comme des citoyens du pays. Dans certains cas, ils ont accès à certaines prestations, notamment dans le

¹⁷ OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2013. Éditions de l'OCDE : https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/perspectives-des-migrations-internationales_19991258

¹⁸ Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, *Immigrant Children and Their Families: Issues for Research and Policy*, *The Future of Children* CRITICAL ISSUES FOR CHILDREN AND YOUTHS Vol. 5 • No. 2 – été/automne 1995

¹⁹ Betty Mubangizi et David Mwesigwa, *Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries*, *Crisis, Identity and Migration in Post-Colonial Southern Africa*, *Advances in African Economic, Social and Political Development*, 2018

²⁰ Adeberge A, Neely-Smith S, Hagopian A, « Estimating nurse migration from the Bahamas between 1994 and 2005: an exploratory descriptive study using a social network identification methodology ». *Journal on Global Public Health*, 2011

²¹ Betty Mubangizi and David Mwesigwa, « Migration and Public Service Delivery: The Status Quo and Policy Responses in Sending and Receiving Countries », *Crisis, Identity and Migration in Post-Colonial Southern Africa*, *Advances in African Economic, Social and Political Development*, 2018

domaine de la santé, mais ne bénéficient pas des mêmes services d'éducation. Nombre de migrants sont victimes de discriminations en raison non seulement des difficultés juridiques qu'ils rencontrent pour avoir accès aux services mais aussi de leur méconnaissance de leurs droits. Dans le contexte plus large de l'intégration sociale et économique des migrants, nous avons besoin de politiques inclusives qui empêcheraient que les migrants ne se voient refuser l'accès aux services. Le fait de séparer le statut migratoire des migrants et leur accès aux services de base permettrait de tendre vers un accès plus large aux services. Certains migrants connaissent également des difficultés en matière d'accès à l'emploi ; ceci peut être lié au fait que les employeurs ne connaissent pas suffisamment les droits des migrants.

Clivage national-local

25. Les villes ou autorités locales, en revanche, sont confrontées à des populations immigrantes et émigrantes et doivent impérativement prendre ces changements en compte dans leur prestation de services. Cette « dissociation » peut constituer un véritable défi²² et créer un clivage entre les politiques nationales et locales, au risque de freiner le développement durable et d'engendrer des conflits. Un service public efficace relève d'un processus de gouvernance multi-niveaux intégrée permettant aux acteurs au niveau central et au niveau local de bénéficier de politiques harmonieuses. Dans certaines régions, une augmentation de la gestion étatique centralisée des migrations a mis à mal les capacités politiques et les ressources financières dont disposent les autorités locales pour relever les défis de la migration.

Stigmatisation

26. La montée de la xénophobie et la politisation des questions de migration qui s'en est suivie peuvent soulever d'autres difficultés dans le cadre de la prestation de services. L'opinion publique s'inquiète notamment du coût que suppose la prestation de services à la nouvelle population. Par exemple, en Californie (États-Unis), « Save our State », groupe issu de la société civile, cherche à empêcher que les enfants d'immigrés clandestins aillent à l'école et impose aux enfants nés américains d'immigrés clandestins des frais de scolarité pour non-résidents. Cette initiative est remise en cause par les tribunaux d'État et fédéraux²³ aux États-Unis.
27. Beaucoup d'attaques xénophobes sont motivées par l'idée que les migrants bénéficient davantage des services publics que la communauté d'accueil ou qu'ils bénéficient de services financés par la communauté d'accueil sans qu'ils ne contribuent financièrement à celle-ci. Il s'agit d'un phénomène mondial. Pourtant, si l'on prend l'exemple d'un seul groupe de migrants aux États-Unis, les migrants sans papiers font une contribution significative aux impôts locaux et aux impôts de l'état fédéral, payant collectivement USD 11,64 milliards (chiffre estimé) par an en impôts.²⁴ Il faut faire évoluer le discours public mondial.

²² ONU DAES, Migrants and cities: A Public Administration Perspective on local governance and service delivery, Groupe d'experts des Nations Unies réuni autour du thème « villes durables, la mobilité humaine et migrations internationales », septembre 2017

²³ Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, « Immigrant Children and Their Families: Issues for Research and Policy », *The Future of Children* CRITICAL ISSUES FOR CHILDREN AND YOUTHS Vol. 5 • No. 2 – été/automne 1995

²⁴ The Institute on Taxation and Economic Policy, Undocumented Immigrants' State & Local Tax Contributions, February 2016

Manque de capacités

28. Il est possible que bon nombre des difficultés que les migrants rencontrent pour avoir accès aux services soient dues à des restrictions de services publics. Les défaillances que connaissent les prestations de services publics se caractérisent par l'exclusion de certains groupes ou certaines régions des services. Il peut s'agir de divers groupes minoritaires ou de personnes qui sont géographiquement isolées de la capitale. S'il peut exister plusieurs raisons à cela, Wild et al. ont suggéré une typologie des contraintes de gouvernance les plus courantes qui sont inhérentes au système politique et semblent se répéter de façon similaire dans différents secteurs et pays²⁵, à savoir : les imperfections du marché politique, comme les relations tendues entre les responsables politiques et la population ; les incohérences ou les contradictions dans la conception, la structure et les rôles des politiques, ce qui empêche la mise en œuvre de tout ou partie des politiques ; l'absence de surveillance efficace de la performance, là où les processus formels de contrôle et de supervision ne sont ni suivis ni appliqués et où les processus informels sont insuffisants ; les obstacles aux actions collectives, qui empêchent les groupes d'agir dans leur propre intérêt collectif, même si des membres individuels trouvent leur intérêt lorsque le groupe atteint ses objectifs ; et l'aléa moral, une situation dans laquelle les acteurs bénéficient d'une certaine forme de protection contre les risques associés à leur action ou inaction²⁶. Cet état de fait est exacerbé si, alors que la population a un accès insuffisant aux services, le pays accueille un afflux accru de migrants. Ces derniers ne sont pas nécessairement responsables de la pénurie des services mais ils aggravent une situation déjà difficile.

Pistes d'actions

29. Dans la pratique, les autorités locales jouent elles aussi un rôle de premier plan dans la prestation de services publics, notamment pour les logements sociaux, la santé, l'enseignement des langues, l'éducation, la formation professionnelle et plus généralement l'intégration sociale, économique, politique et culturelle. Si les variables structurelles telles que le développement économique, les systèmes de gouvernement, y compris si un pays dispose d'un système de gouvernement fédéral ou unitaire, le niveau de décentralisation et la qualité de la gouvernance locale, sans parler des spécificités historiques qui orientent les réponses locales à la migration, l'espace politique est suffisamment vaste pour que les villes et les autorités locales fassent preuve de créativité dans leur manière d'aborder la migration et de l'associer au développement durable.

Mécanismes de participation à la prestation de services

30. Certaines idées sont déjà mises en pratique. En Moldavie, le PNUD soutient les initiatives mises en œuvre par le gouvernement en matière de migration et de développement local dans le but d'établir un lien entre les migrants et leurs villes natales depuis la Moldavie et de les faire participer activement au développement local et aux prestations de services publics. Trente-huit collectivités locales ont réussi à faire de Hometown Associations un mécanisme institutionnel permettant aux migrants d'intervenir dans la planification locale de façon continue et efficace, en particulier dans la prestation de services. Grâce à une plate-forme locale de financement participatif, le gouvernement garantit le financement bien ciblé et à grande échelle de projets de services locaux

²⁵ Wild L, Chambers V, King M, Harris D, « Common constraints and incentive problems in service delivery ». Document de travail. ODI, Londres, 2012

²⁶ Wild L, Chambers V, King M, Harris D, « Common constraints and incentive problems in service delivery ». Document de travail. ODI, Londres, 2012

et communs par les contributions de la diaspora. Plus de 200 initiatives à petite et moyenne échelle ont été financées et mises en œuvre conjointement par les migrants et les autorités locales, dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé et de l'aide sociale. Cet exemple montre comment les gouvernements peuvent améliorer la prestation de services grâce au soutien des migrants et de la diaspora.

Systèmes de gouvernance intégrés

31. Il est nécessaire que des approches territoriales, mises en place au niveau local et en lien avec le niveau national, viennent développer davantage de systèmes de gouvernance intégrés. La solution doit prendre en compte la législation et les dispositifs exécutifs concernant la prestation de services et l'inclusion. Les approches devraient dépasser les niveaux locaux et nationaux et les systèmes de gouvernance multi-niveaux devraient également s'inspirer du niveau régional. Cela peut être particulièrement important pour la prestation de services dans des secteurs tels que la santé. Les réglementations internationales relatives à la prévention et au contrôle des maladies n'ont pas su s'adapter aux défis grandissants liés au volume, à la vitesse et à la diversité des déplacements humains, ni à la disparité des schémas actuels²⁷.

Coordination et approches en réseaux

32. Dans leur quête de solutions, de nombreuses villes et municipalités ont créé des bureaux ou commissions distincts, chargés des questions de migration. En outre, l'extension des réseaux pousse les villes et autorités locales à travailler ensemble, que ce soit sur les questions de migration ou dans d'autres domaines. Il s'agit d'une mission qui incombe non seulement aux gouvernements nationaux et aux autorités locales et à la communauté internationale, mais aussi à tous les acteurs locaux. Nous devons travailler avec les différents partenaires du secteur privé et de la société civile.
33. Tout d'abord, outre la création de bureaux ou commissions distincts, les villes et autorités locales ont souvent adopté leur propre politique migratoire au niveau municipal, que celle-ci soit conforme ou non aux politiques nationales. Grâce à une bourse de la Fondation Rockefeller, plusieurs villes jordaniennes, telles qu'Amman, ont élaboré des stratégies de résilience et nommé un fonctionnaire chargé de leur mise en œuvre en vue d'alléger la pression sur les services publics²⁸.
34. Ensuite, une approche en réseaux est un autre exemple de modèle de gouvernance dans le domaine de la migration. Les autorités locales ne sont pas les seules responsables de la prestation de services publics, mais aussi d'autres acteurs tels que le secteur privé et la société civile. La dernière décennie a vu apparaître de nombreux réseaux, notamment la Coalition internationale des villes inclusives et durables (ICCAR) et ses coalitions régionales, le Forum des maires sur la mobilité, la migration et le développement, organisé tous les ans par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), le réseau Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), le groupe de travail d'Eurocities sur la migration et l'intégration, *Cities of Migration*, qui connecte les principales villes d'accueil dans le monde ou encore les réseaux « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe, *City Mayors Network*, *Strong Cities Network*, *World Cities Network*, *100 Resilient Cities*, pour ne citer qu'eux.

²⁷ BD Gushulak, J Weekers, et DW MacPherson, « Migrants and emerging public health issues in a globalized world: threats, risks and challenges, an evidence-based framework », *Emerging Health Threat Journal*, Version 2, 2009

²⁸ www.100resilientcities.org

35. Le Pacte mondiale pour les migrations est un instrument essentiel dans le domaine des services publics et de la migration, dans les pays de destination comme dans ceux d'origine. Malgré l'absence de véritables difficultés insurmontables, l'action doit être coordonnée afin de permettre l'accès des migrants aux services de base et renforcer le rôle essentiel qu'ils jouent dans la prestation conjointe de services nécessaires à tous. À cette fin, les campagnes de sensibilisation visant à rectifier la manière, souvent erronée, dont les migrants sont perçus devraient être davantage développées. Ce type de campagnes devrait montrer que tous, y compris les migrants, devraient non seulement participer en tant que bénéficiaires du développement des prestations de services, mais aussi en tant que moteurs du développement, contribuant par là à l'amélioration des services publics.

Quatre questions directrices pour le débat

Pour toutes les questions, veuillez garder à l'esprit les différents modèles de distribution, d'autonomie et d'espace politique qui existent selon les différents types de gouvernements (présidentiels, parlementaires, fédéraux, unitaires), en tenant compte de la décentralisation, de la dévolution et de la déconcentration.

- i) Quels sont les initiatives, politiques et mécanismes législatifs qui ont contribué à ce que les communautés d'accueil assurent la prestation de services publics conjointement avec les communautés de migrants ; à ce que les migrants soient impliqués dans la conception et la prestation de services publics dans les pays d'accueil, notamment via la reconnaissance de leurs compétences et l'intégration de leurs qualifications et expériences au sein de la fonction publique et sur les marchés du travail ; à ce que *tous* les migrants aient accès aux services publics de base, indépendamment de leur statut juridique et sans discrimination ; à ce que la prestation de services ne soit pas perçue comme un facteur d'incitation susceptible d'encourager les migrations irrégulières ?
- ii) La volonté de restreindre l'accès aux services et celle d'encourager l'intégration des immigrants peuvent faire naître une certaine tension politique²⁹ et donner lieu à une réglementation complexe venant régir l'accès des migrants aux services et la prestation de services destinés aux migrants. Quelles politiques ou quels systèmes de gouvernance pourraient y remédier ? Qu'est-ce que les États ou les villes et autorités locales devraient considérer comme prioritaire ? De quelle manière un niveau politique en influence un autre ?
- iii) Les études montrent que les villes ont une approche très différente des migrations en fonction de leur taille, de leurs ressources économiques, des capacités de ressources humaines, du contexte local ainsi que de la décentralisation et de l'espace accordé aux autorités locales pour élaborer et mettre en œuvre des politiques inclusives fondées sur des approches multipartites³⁰. La décentralisation est-elle pour autant une solution potentielle ? La décentralisation permettrait-elle aux autorités municipales d'assurer une prestation de services plus globale au profit des migrants, et à ces derniers de prendre part à la prestation ? Quels sont les risques pour la décentralisation, tels qu'un manque de coordination entre les différents niveaux de gouvernement et comment peut-on les compenser ?

²⁹ Economic and Social Research Council, *Immigrants and Access to Public Services*, août 2013

³⁰ Caglar, A. « Urban Migration Trends: Challenges and Opportunities in Europe ». Document de travail. État de la migration dans le monde, 2015. Organisation internationale pour les migrations. 2014.

- iv) Enfin, comment peut-on faire en sorte que les retombées soient positives pour les pays hôtes et d'accueil ? Comment la communication devrait-elle être organisée à ce sujet ? Certaines formes d'innovation institutionnelle tiennent compte de l'engagement d'acteurs non étatiques tels que le secteur privé et la société civile, notamment les associations créées par des migrants et des réfugiés eux-mêmes, et ont davantage utilisé les technologies de l'information et de la communication pour encourager la participation des communautés.

Annex 1: Examples

Title	Summary
<p><u>Athens, Greece – Coordination and delivery with CSOs</u></p>	<p>Athens has a population of approx. 660,000 (2011), with more than 15,000 immigrants (March 2016), but also nearly 400,000 youth that have emigrated from the city due to the financial crisis. Being the major economic hub of Greece, displaced people come to Athens looking for friends and relatives, empty apartments and cheap housing, as well as higher chances of finding work than in the country's rural areas.</p> <p>To address the housing challenges, the city plans to build 20,000 houses (growing to 30,000 in the next two years) with the support of UNHCR, the EU and 15 other partners. The city is also partnering with the Munich, Germany, to provide access to the labour market and to exchange policies through the mentorship programme CITIES-GroW. To improve urban planning, a collaboration and communication platform informing citizens and authorities about initiatives and facilitating the identification and matching of the needs and gaps in providing services has also been launched and provides opportunity to coordinate actions of key actors during refugee / migration crisis.</p> <p>In addition, municipality of Athens has recently established the Athens Coordination Centre for Migrant and Refugee issues (ACCMR). This is one of several different councils and centers established by the municipality for participation of migrants in development of local policies and initiatives for integration and delivery of services to migrants. The ACCMR is a collaborative platform bringing together municipal authorities and around 70 participating stakeholders (national and international NGOs, the third sector, migrant and refugee fora), with the aim the mapping of needs, identifying gaps in the provision of services, and to facilitate collaboration for the development of a strategic action plan for the effective integration of refugees and migrants living in Athens. The ACCMR is organized around five Working Committees (with the participation of both municipal and NGO actors), each focusing on a</p>

	<p>specific set of services (housing employment, health, education, legal support), all working towards defining a comprehensive service delivery system that takes into consideration the short-term and long-term goals of integration.</p> <p>Source: OECD: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, April 2018 http://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm</p> <p>World Economic Forum: Migration and Its Impact on Cities – An Insight Report, October 2017 http://www3.weforum.org/docs/WEF_Migration_Report_Embargov.pdf</p>
<p><u>Barcelona, Spain – Access to Services</u></p>	<p>All residents whatever their nationalities are invited to register in the Padron, the administrative municipal census, to automatically gain the status of a “neighbour”. The Padron is managed by the local authority (Offices of Citizenship Attention). Access to many services in the city requires registration in the Padron (i.e. for social housing, public education, but also city public bikes). Barcelona registers all persons living in the city, including without an address, allowing irregular migrants, asylum seekers and refugees to access local social services from registration day onwards. In addition, it decreases informality as it ensures the provision of reliable data to public authorities and may help migrants to benefit from proof-of-residence and local activities</p> <p>OECD: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, April 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en</p>
<p><u>ASEAN (Association of South East Asian Nations) - Committee on Migrant Workers– Regional Cooperation</u></p>	<p>In July 2007, the ASEAN Foreign Ministers established the ASEAN Committee to Implement the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers. Part of the role of this committee has been to strengthen information services to educate migrant workers about their rights, access to services and immigration requirements. Leveraging on the policy repository in paragraph 4(a) of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, ASEAN strengthened information services for migrant workers by producing materials such as brochures, pamphlets, and posters, to reach out to migrant workers in both labour sending and receiving countries. The information services offered cover areas such as (i) preemployment and pre-departure information on channels, procedures and requirements for documented migration and access to overseas labour markets for skilled and unskilled workers, (ii) the hazards of undocumented migration and human trafficking, and (iii) the avenues for further information and assistance.</p>
<p><u>Moldova – Outgoing migration</u></p>	<p>The main push factors for Moldovans migration are of economic nature, mainly poverty, lack of employment opportunities and low salaries⁵. The main countries of destination are Russia (over 40 per cent) and Italy (over</p>

25 per cent). Other preferred destination countries are also: The United Kingdom, Portugal, Greece, Ireland, Ukraine, Turkey, Spain and others.

Overall migration trends did not change significantly in 2016-2017, continuing a decreasing trend in the last couple of years. After almost two years of decline, remittances have rebounded to the 2015 level, nearing USD 213 million in the third quarter of 2017, fueling consumption and demand, and are projected to maintain a stable trend in the short term. At the same time, remittance income has diminished by 1.7 per cent, due to the appreciation of the Moldovan currency, and wage and price increases.

The Government of Moldova is carrying out an initiative to link migrants with their native localities and actively engage them in local development, at all stages. The concept of mainstreaming migration into local development is piloted in two phases in 38 target Moldovan communities. Below are some highlights on achievements to-date:

- All 38 localities successfully mainstreamed migration into local development, both at institutional (mayors and migration focal points designated and capacitated, local migration databases launched and updated regularly) and policy level (local socio-economic strategies developed/fully mainstreamed with migration aspects), through large consultations with migrants during the entire process;
- All 38 local communities established Hometown Associations as an institutional mechanism for migrants' continuous and effective engagement in local planning and development;
- A local crowd-funding platform was launched and successfully tested as an instrument for alternative funding for local development, with migrants' communities support, thus empowering local governments to use this tool for ensuring large-scale and well channeled financial contributions from Diaspora for joint local services projects.
- Over 200 small and medium initiatives were jointly implemented by migrants, and local authorities, in the field of education, culture, health, and social care within 2 years.
- 36 local services development projects were launched and implemented through a local crowdfunding platform, Govern24, co-funded and co-implemented, in partnership, by local public authorities and migrants. Hence, about 9,000 migrants successfully contributed with over 3.5 million dollars to bring better local services in their native cities and villages.
- Migration is mainstreamed in the National Employment Strategy for 2017-2021. The document envisages capitalizing on the benefits of labour migration, diversifying opportunities for circular migration and facilitating reintegration of returned migrants, including their economic empowerment.
- The automated information system of the National Employment Agency was updated to allow a better collection of data about their returned migrants beneficiaries. Now Government representatives, partner beneficiaries have better capacities to develop reintegration policies and

	<p>local employment agencies can better serve the returned migrants.</p>
<p><u>Jamaica – Mainstreaming Migration</u>³¹</p>	<p>International migration has been an integral part of the historical and contemporary experience of most Jamaicans and is a feature of the country’s demographic landscape. The Government of Jamaica (GoJ) has recognized that with a population of approximately 2.7 million at home and a relatively large diaspora in destination countries, international migration has the potential to contribute to economic growth while reducing poverty and improving the well-being of individuals in countries of origin, transit and destination.</p> <p>The GoJ has taken steps to harness the potential of migration for development, primarily by integrating international migration into the Vision 2030 Jamaica-National Development Plan. Specifically, international migration in the development context refers to the fact that migrants make positive contributions to the countries of origin, transit and destination. International migration should be viewed as a dynamic process of growth, empowerment and progress. The migration and development nexus is based on the premise that migration has the potential to increase human capabilities, enlarge the scope of human choices, and create safe and secure environments for citizens and migrants. The process of mainstreaming international migration into national development can enhance productivity, dignity and equality for all, while preventing and suppressing internal and external trafficking and promoting respect for human rights.</p> <p>Therefore, the GoJ has taken a proactive approach to leverage the benefits of migration for enhancing development and building capacity and inter-institutional coherence in policymaking. The migration and development nexus represents an opportunity to focus on evidence-based planning, policymaking and capacity-building in a systemic and strategic manner.</p> <p>The policy premise presupposes the need for a more systematic approach to the integration of international migration into development policies, plans and programmes of the government. This is a paradigm shift from the negative perception of the role of international migration on developing states.</p>
<p><u>Thailand – Access to basic services including healthcare and education</u></p>	<p>Over the past few years, Thailand has regularized over two millions undocumented migrant workers, enabling them to get the same legal protection as Thai nationals and gain access to basic social services such as healthcare and education.</p> <p>In access to Education, on 19 January 2018, the Ministry of Education issued a directive instructing all public schools to accept for enrolment all children including those that do not have Thai nationality or legal documents.</p>

³¹ <http://www.mainstreamingmigration.org/country-overview/jamaica>

	<p>In access to healthcare, Thailand recognizes the important role that migrants can play in terms of health service delivery, especially making health service responsive to particular needs of migrants. Thailand has ‘migrant health volunteers’ who work closely with the migrants’ communities in many provinces, for instance, Samutsakhon, Tak and Ranong, particularly on raising awareness of self-care and also provision of basic healthcare.</p> <p>Additionally, recognizing that language barrier is a big challenge for service providers and receivers, in many areas with large concentration of migrants, ‘language coordinators’ are hired to work with Thai health personnel in some hospitals in providing services to migrants. Furthermore, to ensure that migrant workers are better protected, ‘hotline’ has also been set up with an option of three different languages for migrants seeking assistance. In 2017, there were 131,924 calls to the hotline, 9.2% (12,156 calls) of which were made by migrant workers.</p>
<p><u>Chile - Incorporate the health needs of migrants in national and local health care policies and plans, towards ensuring access to basic services</u></p>	<p>The Chilean Ministry of Health’s “<i>Sectoral Health Advisory Team for Immigrants</i>” developed the <i>Health Policy for International Migrants</i> launched in 2017 which now constitutes the national framework for actions focused on migrant’s healthcare.</p>
<p><u>Sri Lanka - Incorporate the health needs of migrants in national and local health care policies and plans, towards ensuring access to basic services</u></p>	<p>Sri Lanka has established an inter-ministerial and inter-agency coordination framework for migration health and development comprised of a National Steering Committee on Migration Health (inter-ministerial), a National Migration Health Task Force (inter-agency and inter-ministerial) and a Migration Health Secretariat. The Secretariat coordinates the national migration health agenda housed within the Ministry of Health and supported by IOM. This work emphasizes the application of key GCM principles including international cooperation, whole of government and whole of society approaches, as well as people-centered, human rights-based and gender-responsive action to promote health of migrants.</p>
<p><u>Joint UN Initiative on Migration and Health in Asia (JUNIMA) - Gathering of networks of member states, international organizations and stakeholders to contribute to the implementation of GCM and respect of GCM principles</u></p>	<p>As a model whereby member states, international organizations and stakeholders can come together for the shared vision for promotion of health of migrants, conditions that ensure decent work, as well as reduce vulnerabilities in migration, the Joint UN Initiative on Migration and Health in Asia (JUNIMA) ensures effective regional coordination to advocate for access to health for migrants in Asia. IOM is the Secretariat of the JUNIMA Steering Committee. Moreover, in collaboration with Member States and other partners, IOM launched <i>the Joint Initiative on the Health of Migrants and their families</i> in Mexico and Central America, a regional technical coordination mechanism, to respond to the recommendations of the World Health Assembly 2008 Resolution on the Health of Migrants 61.17.</p>
<p><u>Migrant Integration Policy Index (MIPEX)</u></p>	<p>The index fosters health provision for migrants in Europe through focusing on improving the equity and access of health care services, health promotion and prevention to meet the needs of migrants. With multiple partners, including IOM, MIPEX has carried out a comprehensive study on migrant health policies, measuring the equitable inclusion of migrants</p>

	within national policies in 38 countries. The health strand of MIPEX was designed around four dimensions, including: entitlement to health services; policies to facilitate access; responsive health services; and measures to achieve change.
--	---