

Rapport du FMMD 2018

**Dix ans de FMMD : les
enseignements tirés et les
perspectives futures**

Résumé

Le FMMD a été créé en 2006, à une époque où l'idée même d'un débat sur la migration aux Nations Unies était controversée. Au cours de sa première décennie, le FMMD a permis, grâce à son action, d'intégrer la migration à l'agenda international, notamment au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux Objectifs de développement durable (ODD), et de dégager un consensus mondial sur un ensemble exhaustif d'objectifs politiques en matière de migration, objectifs inscrits dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (ci-après « Pacte mondial »). Est-il alors temps pour le FMMD de déclarer sa mission « accomplie » ?

Ce rapport des dix années d'existence du FMMD entend mesurer sa contribution au dialogue mondial sur la migration et le développement ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques nationales, tout en évaluant la valeur continue et la pertinence du processus. Les résultats d'une enquête et les consultations avec les États participants du FMMD, la société civile et le secteur privé montrent que le FMMD reste pertinent et que, dans les faits, il devra répondre à des attentes élevées à l'avenir, notamment en ce qui concerne le soutien qui sera accordé à la mise en œuvre, le suivi et l'examen du Pacte mondial.

Avec le début de ce nouveau chapitre, le FMMD envisage le rôle qui lui incombera, et devra travailler dans un espace de migration et de développement occupé par un plus grand nombre d'acteurs. Le FMMD devra négocier sa relation avec l'architecture ou l'écosystème qui émerge pour soutenir le Pacte mondial (les forums d'examen des migrations internationales et régionales, le Réseau des Nations Unies sur les migrations et le Mécanisme de renforcement des capacités). Son environnement opérationnel reste quelque peu incertain, à mesure que ces nouveaux mécanismes sont créés et deviennent pleinement opérationnels. Alors que, tout autour, les pièces s'assemblent, le FMMD peut agir rapidement. Il devrait profiter de l'espace créé par le Pacte mondial pour expérimenter de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux modes d'engagement.

Les États voient le FMMD comme un cadre propice au réseautage, où ils ont la possibilité d'établir des partenariats et de prendre connaissance de politiques et de bonnes pratiques. Il a fourni aux gouvernements un espace informel et malléable où ils puissent débattre des questions sensibles, faire part des enjeux auxquels ils font face et construire une compréhension et un discours communs sur les liens complexes qui existent entre migration et développement. Le FMMD a créé un large ensemble de textes de fond, composé notamment de recommandations politiques sur les migrations et le développement qui ont façonné le consensus mondial sur les ODD, la Déclaration de New York et le Pacte mondial, ainsi que le plus grand recueil des bonnes pratiques existant dans le monde entier, qui figure sur la Plateforme pour les partenariats. Le FMMD a également offert aux parties prenantes issues de la société civile et du secteur privé un espace de discussion de plus en plus vaste et un lieu d'interaction afin de débattre des politiques et des pratiques qui permettent que la migration soit bénéfique pour le développement et que ses risques soient atténués.

S'il a largement tiré parti de son caractère informel, le FMMD souffre aussi des faiblesses structurelles qui en résultent. Il s'est battu à maintes reprises pour que la succession des présidences soit assurée et il repose toujours sur une Unité de soutien minimaliste. Un nombre restreint d'États participants lui ont apporté une aide financière mais ces derniers ont commencé à réduire leurs contributions ces dernières années. Les décisions prises, notamment celles concernant un modèle de financement à long terme ou le roulement des membres du Groupe directeur du FMMD, sont difficiles à appliquer. Qui plus est, les membres du FMMD lui ont reproché son caractère encore trop formel et consultatif, dénué de « mordant » pour pouvoir tirer profit des résultats obtenus. Son programme est considéré comme favorisant la question des migrations à celle des politiques de développement, aux dépens de considérations d'ordre normatif. Les parties prenantes restent en grande partie cloisonnées dans le processus du FMMD et demandent une plus grande interaction. La société civile, en particulier, cherche à être mieux intégrée, et ce dans tous les domaines du Forum.

À l'avenir, le FMMD devrait exploiter ses points forts et chercher à améliorer ses points faibles, d'autant qu'il est confronté à un environnement politique de plus en plus difficile. De nombreux gouvernements reconsidèrent leur engagement en faveur du multilatéralisme. Les logiques unilatérales et commerciales se développent concernant la coopération internationale en matière de migration et de développement. Il est probable que le FMMD soit lui aussi évalué de plus en plus selon qu'il produit des résultats tangibles servant les intérêts immédiats des États ou non. Un domaine dans lequel les États cherchent à obtenir des améliorations et où le FMMD pourrait permettre le partage de bonnes pratiques est l'intégration, car les pays d'accueil, en particulier, attendent des migrants qu'ils s'intègrent et qu'ils participent à la société.

La sécurisation accrue des migrations, parfois pour des raisons légitimes, notamment l'implication du crime organisé dans la facilitation des déplacements, limite les possibilités d'adopter une approche favorable au développement qui reconnaisse et cherche à renforcer les bienfaits pour les migrants et les sociétés. Parallèlement, les acteurs du développement qui, par le passé, étaient difficiles à mobiliser manifestent désormais leur intérêt car ils sont sollicités pour résoudre les problèmes liés à la migration, ce qui pourrait permettre de faire intervenir ces acteurs. Le FMMD pourrait également servir de passerelle entre les communautés de migrants et de réfugiés, étant donné que la division de la Déclaration de New York en un Pacte mondial sur les réfugiés et un Pacte mondial sur la migration ne résout pas toutes les interrogations ni tous les enjeux de coordination en ce qui concerne les (grands) mouvements migratoires mixtes.

Pour que les années à venir voient un certain nombre d'avancées, les canaux de communication et de dialogue doivent rester ouverts. Il est également crucial que des mesures viennent améliorer concrètement la vie des migrants, des communautés de la diaspora ainsi que des sociétés qu'ils quittent et rejoignent. La mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des ODD et du Pacte mondial dépend des mesures volontaires prises par les États et les autres parties prenantes ainsi que de leur coopération.

Le FMMD a toujours été porté par un petit cercle de gouvernements engagés qui ont attiré un plus grand nombre de gouvernements intéressés. Il a été l'un des principaux moteurs pour faire avancer la question de la migration, selon le principe de la motivation, de l'apprentissage et de la coopération entre pairs. À mesure que le Pacte mondial entre dans sa phase de mise en œuvre, le FMMD a un rôle de catalyseur à jouer. Il repose et continuera de reposer sur le volontariat. En tant que tel, le FMMD fournit avant tout un espace à ces gouvernements et parties prenantes qui souhaitent agir et partager leurs bonnes pratiques et sont désireux d'en apprendre davantage et cherchent à coopérer. Dans un climat politique difficile, il peut permettre aux partisans d'une migration sûre, régulière et ordonnée de bénéficier d'une entraide entre les gouvernements et autres parties prenantes partageant une même vision. En même temps, comme il s'agit d'un processus informel, il laisse la porte ouverte aux échanges d'ordre technique même lorsqu'il existe une grande tension politique autour de la migration.

Pour nombre d'États, la fonction principale du FMMD reste de fournir un espace informel pour le dialogue et la création de réseaux afin de s'attaquer aux sujets sensibles tout en construisant un climat de confiance. Parallèlement, l'examen a mis en évidence un certain nombre d'autres fonctions que les États et les parties prenantes attribuent au FMMD : un rôle accru pour permettre la création de partenariats (multipartites) afin de soutenir la mise en œuvre du Pacte mondial ; un rôle nouveau de plate-forme, résultant du Pacte mondial, pour évaluer les avancées dans la mise en œuvre de ce Pacte ; et un rôle de pivot central pour l'échange de données et de connaissances et pour favoriser l'apprentissage et le développement des capacités.

Les recommandations faites par ce rapport voient le FMMD intervenir à l'avenir dans trois domaines distincts : la politique, les partenariats et l'évaluation par les pairs. Ces domaines viendraient structurer les activités du FMMD au moment du Sommet et tout au long de l'année, en s'étendant à la fois aux interactions en ligne et aux interactions hors ligne (en

personne). Il est proposé que les trois domaines comprennent une combinaison d'interactions entre gouvernements uniquement et entre plusieurs parties prenantes. Ils devraient permettre d'actionner cinq leviers essentiels pouvant améliorer l'élaboration des politiques en matière de migrations et de développement ainsi que la situation des migrants et des sociétés. Il s'agit de :

1) Données et connaissances servant à anticiper les évolutions, à évaluer les conséquences de la migration sur le développement durable et inversement, à évaluer les politiques et à mesurer les avancées faites pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre des ODD et du Pacte mondial sur la migration. 2) Coopération entre les secteurs pour promouvoir une compréhension holistique et une approche pangouvernementale de la migration et du développement. 3) Décentralisation pour favoriser des approches axées sur la résolution des problèmes et l'obtention de résultats, et ce à tous les niveaux de gouvernance, qu'ils soient mondiaux, régionaux, bilatéraux, nationaux ou locaux, en fonction du meilleur niveau pour traiter le problème en question. 4) Action collective de diverses parties prenantes, y compris les migrants, pour tirer parti de leurs mandats, compétences, ressources, réseaux et expériences vécues. 5) Moyens pour faciliter et animer activement les approches intégrées s'appuyant sur des données probantes, et ce dans différents domaines, à différents niveaux et entre différentes parties prenantes.

Il existe plus d'une façon d'assembler ces pièces. Les recommandations de ce rapport dessinent, sur la base des commentaires des parties prenantes, un scénario ambitieux pour l'avenir du FMMD. Pour que ces visées ambitieuses deviennent réalité, il faudra repenser l'« infrastructure » à la base du Forum mondial, ce qui aura des incidences sur les ressources. Pourtant, même avec un scénario qui maintienne le Forum dans une situation proche de son statu quo, le FMMD devra investir dans ses capacités pour pouvoir exercer les nouvelles fonctions résultant du Pacte mondial sur la migration. Il devra donc envisager une coopération plus étroite et des synergies avec les structures émergentes des Nations Unies qui soutiennent le Pacte, au cœur desquelles se trouve l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Recommandations

Afin que le FMMD puisse renforcer le dialogue sur les politiques et la cohérence de ces dernières, nous proposons que les débats techniques prennent des formes plus continues, telles que :

- **La création de réseaux sectoriels** qui facilitent les consultations entre les principaux ministères et organismes (comme les ministères de l'Intérieur, du Travail, des Affaires sociales et du Développement) de façon volontaire et régulière pour favoriser la compréhension entre les responsables gouvernementaux qui ne sont habituellement pas associés à la coopération internationale, encourager la communication interministérielle en amont des Sommets du FMMD et promouvoir une approche plus holistique de l'élaboration des politiques nationales en matière de migration et de développement.
- **La mise en place de groupes de travail multipartites traitant de questions spécifiques**, dirigés par les États mais composés d'autres parties prenantes concernées, pour examiner les questions politiques épineuses, comme celle de la migration mixte.

En outre, nous proposons que les résultats des travaux de recherche soient plus systématiquement intégrés aux discussions politiques du FMMD :

- **Instauration d'un cadre dédié aux interactions avec le milieu de la recherche** (groupes de réflexion, milieux universitaires), que ce soit en ligne, lors des réunions du Groupe de pilotage et des Amis du Forum ou pendant les Sommets du FMMD, permettant aux chercheurs d'analyser les tendances et résultats principaux et de les présenter, et aux gouvernements, notamment, de poser des questions et de débattre des implications politiques.

Afin de faciliter la création de partenariats d'exécution, nous proposons que le FMMD ait recours à de nouvelles formes d'engagement pour faciliter la coordination entre les

gouvernements et les autres parties prenantes et soutenir le développement de partenariats axés sur la résolution des problèmes et l'obtention de résultats à différents niveaux de gouvernance.

- **Mettre en place un « marché » axé sur les solutions qui permette aux partenaires potentiels d'entrer en contact:** le FMMD pourrait mettre un marché en ligne et en personne à la disposition des gouvernements et autres parties prenantes qui disposent d'une solution ou d'outils spécifiques qu'ils sont prêts à partager (en vue, par exemple, de parvenir à un accord bilatéral pour les travailleurs migrants ou de favoriser l'intégration locale des migrants) afin d'aider les autres à élaborer leurs propres solutions.
- **Soutenir le développement de partenariats axés sur l'obtention de résultats grâce aux laboratoires de la migration :** en s'inspirant du modèle de laboratoire de la migration réalisé pendant la co-présidence germano-marocaine du FMMD, le FMMD pourrait conclure un partenariat afin de reproduire d'autres laboratoires de la migration conçus pour apporter des solutions dans des contextes régionaux, nationaux et locaux spécifiques.

Une certaine pérennité, dans le cadre à la fois des journées gouvernementales et de l'Espace commun, est nécessaire pour favoriser l'apprentissage et l'évaluation des progrès accomplis en vue du Pacte mondial sur la migration et des ODD, notamment grâce aux rapports remis par le FMMD au Forum d'examen des migrations internationales et au Forum politique de haut niveau.

- **Mise en place de l'évaluation par les pairs au sein du FMMD :** L'évaluation pourrait être organisée par thème, en fonction de modules d'objectifs du Pacte mondial sur la migration ainsi que des enjeux liés à la mise en œuvre transversale et à l'évaluation (tels que l'élaboration et le financement de plans nationaux de mise en œuvre du Pacte mondial sur la migration, l'étude de plusieurs modèles de partenariats et l'élaboration et la vérification d'indicateurs servant à mesurer les progrès réalisés). Il est possible que ce dernier point nécessite un débat approfondi et soutenu, dans le cadre d'un groupe de travail ou d'un laboratoire, par exemple.
- **Création d'un lieu d'apprentissage en ligne** qui reprendrait la Plateforme pour les partenariats disponible en ligne tout en l'améliorant a) en introduisant des critères de « contrôle de la qualité » des bonnes pratiques et, éventuellement, en laissant la possibilité aux États et à ceux qui ont soumis leurs pratiques d'avoir accès aux services d'évaluation ; et b) en développant d'outils plus interactifs pour le partage de connaissances en ligne, tels que les communautés de pratiques en ligne, les tutoriels et les cours en ligne.

Pour favoriser un sentiment plus large d'identification au FMMD, que les parties prenantes soient encouragées à contribuer et à assurer la présidence et que l'« expérience utilisateur » générale du processus soit améliorée, nous proposons que le FMMD :

- **Introduise des techniques de facilitation de pointe** lors du Sommet du FMMD et d'autres types de réunions en intégrant des compétences professionnelles extérieures afin de proposer aux points focaux du FMMD et/ou aux participants la possibilité d'acquérir des compétences en facilitation. Ceci représenterait une opportunité de perfectionnement professionnel qui ferait partie du processus du FMMD, en vue de faire appel à leurs compétences dans le processus du FMMD.
- **Réduise la fréquence des Sommets du FMMD :** Avec la création des forums d'examen des migrations internationales et régionales, les Sommets du FMMD pourraient n'avoir lieu que tous les deux ans, de façon à alterner avec les forums d'examen des migrations régionales et internationales.
- **Étende la présidence du FMMD à deux ans :** Si la fréquence des Sommets est réduite, les périodes de présidence pourraient être allongées de façon à couvrir une année sans Sommet et une année avec le Sommet. Alternativement, les pays pourraient aussi faire le choix d'une co-présidence sur deux ans et décider que l'organisation du Sommet se fasse conjointement.

- **Propose que le Sommet du FMMD se tienne à Genève :** Progressivement, le FMMD pourrait s'installer de manière permanente à Genève en laissant la possibilité aux gouvernements d'organiser le Sommet annuel dans cette ville, ce qui réduirait considérablement les coûts liés à la présidence.
- **Crée des structures de supervision désignées pour les partenariats et l'évaluation :** Le Groupe de pilotage devrait envisager de demander à certains membres ou à des groupes spécifiques, tels que le groupe de travail ad hoc sur le Programme 2030 et le Pacte mondial sur la migration, d'assumer la responsabilité de superviser le rôle accru du FMMD dans le développement des partenariats et de permettre une évaluation rigoureuse des progrès accomplis dans le cadre des engagements pris.
- **Distingue les rencontres du Groupe de pilotage de celles des Amis du Forum :** Le profil du Groupe de pilotage pourrait gagner en visibilité s'il était présenté comme un Groupe d'amis, en faisant appel au réseau des anciens présidents du FMMD pour qu'il contribue à la supervision des rencontres informelles au niveau des ambassadeurs ou des directeurs généraux. Les réunions des Amis du Forum pourraient avoir une fréquence limitée à deux fois par an et mettre à l'ordre du jour des questions de fond, par exemple en invitant des experts à faire des exposés ou en facilitant le dialogue entre les parties prenantes.
- **Renforce le système des points focaux du FMMD** en demandant aux États de nommer un Comité technique sur la migration et le développement rassemblant les organismes publics concernés. Il pourrait constituer une interface plus large pour le FMMD et favoriser la prise de mesures en matière de migration et de développement au niveau national, notamment en encourageant activement les partenariats et la coopération entre les États.

Pour doter le FMMD d'une base financière plus solide, nous proposons les mesures à court terme suivantes :

- **Assurer l'évaluation en suspens du cadre de financement à long terme du FMMD** qui était prévue pour 2017, établir un bilan des progrès réalisés pour atteindre les objectifs du cadre de financement, identifier les points de blocage et estimer les besoins financiers à venir du FMMD, en envisageant notamment des solutions alternatives de mobilisation des ressources.
- **Exploiter les initiatives spéciales et les nouveaux formats afin de générer des revenus**, en dehors du budget ordinaire du FMMD mais qui pourraient assurer ses fonctions essentielles, telles que la gestion des connaissances, en générant des revenus pour couvrir les frais généraux de l'Unité de soutien. Un projet spécial pourrait reproduire par exemple le format du laboratoire de la migration.
- **Développer les contributions en nature de tous les États participants** ainsi que des autres parties prenantes du FMMD, comme le fait d'assumer les frais de déplacement, de détacher des experts, d'accueillir des réunions ou de fournir des services et compétences d'ordre professionnel (gestion des connaissances, facilitation de réunions), afin de favoriser un sentiment plus large d'identification au Forum et de réduire les besoins financiers de ce dernier.
- **Prendre des mesures incitatives, telles que les fonds de contrepartie, pour élargir le cercle des contributeurs du FMMD :** Les bailleurs de fonds de longue date du FMMD pourraient inciter les autres à offrir leur contribution en apportant au moins une partie de leur soutien financier sous la forme de fonds de contrepartie déverrouillés uniquement si d'autres gouvernements et parties prenantes, telles que les grandes organisations non gouvernementales internationales et entreprises, apportent eux aussi leur contribution.

Au cours des deux prochaines années, le FMMD devra estimer si une refonte plus approfondie de son modèle financier est nécessaire.

- **Envisager la mise en place d'une cotisation annuelle pour tous les États participants** du FMMD en fonction de leur revenu (les pays dont le revenu est élevé paient une cotisation supérieure à celle des pays dont le revenu est faible) et, éventuellement, de l'appartenance aux groupes de décision au sein du FMMD (ainsi, les membres du Groupe

de pilotage pourraient avoir à s'acquitter de cotisations plus élevées et être tenus de payer en temps et en heure, au risque d'être suspendus de leurs fonctions au sein du Groupe de pilotage).

- **Planifier rigoureusement une éventuelle transition vers les cotisations** : Il peut être nécessaire de prendre une mesure provisoire pour faciliter la transition vers un nouveau modèle financier et l'évaluation de celui-ci. Pour ce faire, le FMMD pourrait continuer de solliciter les pays donateurs qui ont apporté un soutien financier significatif au cours des dix dernières années pendant qu'un nouveau système de cotisations est testé et mis en place.

Pour que l'Unité de soutien du FMMD assure un plus grand nombre de fonctions dans les meilleures conditions possibles, il convient de :

- **Renforcer l'Unité de soutien du FMMD**, en commençant par revoir son champ d'action effectif, classer ses postes de façon adéquate et répondre aux besoins supplémentaires en matière de capacités pour assurer la gestion des connaissances ainsi que les activités de vulgarisation et de communication, tout particulièrement.
- **Revoir la relation entre l'Unité de soutien et l'OIM** afin de veiller à ce que l'Unité de soutien bénéficie de l'aide opérationnelle nécessaire et de définir clairement sa relation avec le Réseau des Nations Unies sur les migrations, concernant en particulier la coopération, et, éventuellement, le partage des ressources humaines, pour l'établissement du Mécanisme de renforcement des capacités. Au fur et à mesure que nous aurons davantage de visibilité sur la manière dont le FMMD s'intégrera aux autres parties de l'architecture émergente du Pacte mondial, les États pourront en temps voulu envisager d'intégrer davantage l'Unité de soutien à l'OIM.