

Document d'orientation Partenariats Multipartites 2024

Créer des partenariats multipartites sur la gouvernance locale des migrations et des déplacements dans les villes intermédiaires africaines

Dr. Janina Stürner-Siovitz et Lasse Juhl Morthorst¹
Université Friedrich-Alexander Erlangen-Nürnberg

- Les partenariats multipartites jouent un rôle majeur pour les villes intermédiaires africaines qui se transforment en pôles urbains de migration et de déplacement.
- Il est crucial que les gouvernements nationaux et les organisations internationales considèrent les collectivités territoriales comme partenaires en leur offrant la possibilité de participer à l'élaboration des programmes et à la planification des politiques.
- Les collectivités territoriales devraient mettre en place des points focaux municipaux en matière de migration et de déplacement et ce, même si leurs autorités locales ne s'engagent que de manière indirecte dans ces domaines.
- Les instituts de recherche locaux devraient travailler en coopération avec les collectivités territoriales, les associations de migrants et de réfugiés et les ONG, afin de former des jeunes professionnels et leur permettre d'acquérir une expérience pratique en matière de gouvernance locale des migrations et des déplacements.

L'Afrique fait aujourd'hui l'expérience d'un passage vers des sociétés urbaines de plus en plus diverses et plurielles. Si ces phénomènes sont relativement bien documentés, le milieu académique et les décideurs politiques ont tendance à privilégier les agglomérations urbaines majeures, dont évidemment les capitales, dans leurs analyses de la mobilité. En revanche, les villes intermédiaires, souvent situées à mi-chemin entre les espaces ruraux et les grands centres métropolitains, restent encore largement absentes des débatsⁱ.

Cette lacune se doit d'être comblée, d'autant plus qu'un nombre croissant de migrants, de réfugiés et de déplacés internes s'installent, de façon temporaire ou permanente, dans les villes intermédiaires. Ces dernières constituent en effet des espaces attractifs, quels que soient les motivations du déplacement et le label associé : exode rural lié aux transformations socio-économiques, déplacement lié au changement climatique, à des conflits armés ou à des risques de persécutionⁱⁱ. Les villes intermédiaires, même si elles ne sont pas toujours la destination initialement prévue, sont ainsi souvent jugées plus accessibles que les capitales par les personnes en situation de mobilité, tant sur le plan socioéconomique que territorial.

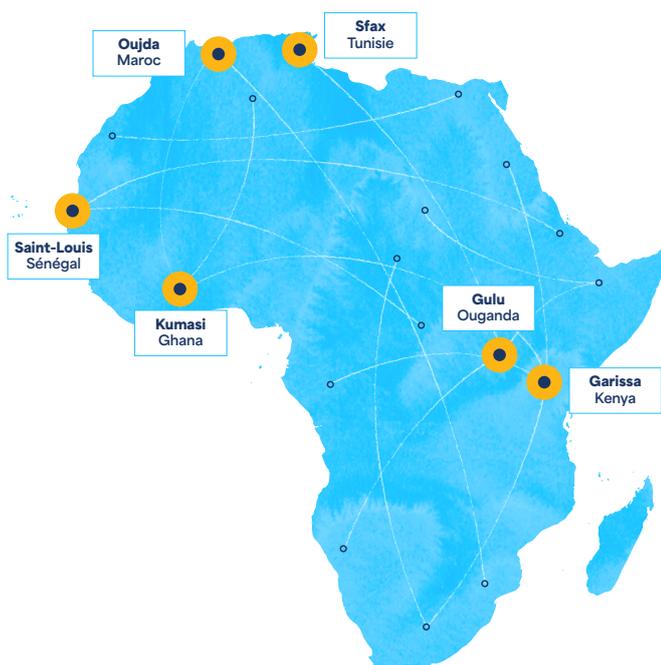
En conséquence, les villes intermédiaires africaines font face à un nombre croissant d'enjeux liés aux migrations et aux déplacements, et sont donc directement concernées par les politiques (inter)nationales,

¹ Il s'agit d'une version traduite de l'original anglais. Nous tenons à remercier toute l'équipe de Partenariats multipartites, particulièrement Petra Bendel, Hervé Nicolle et Daniel Provost, ainsi que tous les partenaires locaux, nationaux et internationaux pour leurs soutien, recommandations et conseils.

Qu'est-ce qu'une ville intermédiaire?

Il existe de nombreuses définitions avec une population variant entre 50 000 et 1 million d'habitants. Cependant, la population n'est pas tout. Les villes en question sont dites intermédiaires en ce sens qu'elles relient les capitales aux petites villes et aux régions rurales par des flux de biens, d'idées, de capitaux et de personnes. En même temps, ces villes sont aussi secondaires en termes de statut économique ainsi que de capacités et de ressources municipales. En effet, la priorité dans les stratégies nationales de développement et dans les investissements (inter)nationaux a longtemps été accordée aux capitales. Dans ce document d'orientation, nous faisons référence aux villes intermédiaires lorsque nous parlons de ces espaces urbains particuliers avec leur multitude d'acteurs. Lorsqu'il s'agit de l'entité politique responsable de la gouvernance et de l'administration d'une ville intermédiaire, nous parlons de collectivités territoriales ou de municipalités.

les flux de financement et, dans de nombreux cas, l'absence ou insuffisance de ces derniers. Or, les décideurs politiques nationaux, les organisations internationales et les bailleurs de fonds ne considèrent que rarement les collectivités territoriales comme des partenaires à part en-



tière sur les questions de migration et de déplacement. Ce manque de partenariats est le produit d'un cercle vicieux : les acteurs nationaux et internationaux estiment que les collectivités territoriales – dont les villes intermédiaires – ne disposent pas de mandats officiels, des ressources suffisantes ou des capacités pour assumer le rôle de partenaires en matière de gouvernance des migrations et des déplacements. Ce manque de coopération renforce ces obstacles et accentue certains clivages en matière de coopération, ce qui est d'autant plus problématique que la mobilité humaine joue un rôle majeur au niveau du développement physique et de l'aménagement urbain, social et économique des villes intermédiaires africainesⁱⁱⁱ.

Comment briser ce cercle vicieux? Comment opérer un décloisonnement politique en faveur des villes intermédiaires, dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes? Seule une approche en réseau nous paraît susceptible d'y parvenir. Car si le financement, la mise en place de réseaux et le renforcement des capacités peuvent être partiellement assurés par les institutions nationales et internationales, les connaissances pratiques et l'accès aux communautés de migrants et de réfugiés restent abstraites sans l'action des collectivités territoriales en bonne intelligence avec les Organisations Non-Gouvernementales (ONG), les Organisations de la Société Civile (OSC), les acteurs privés, mais aussi les instituts de recherche.

Dans cette logique, le projet Partenariats multipartites travaille avec des villes intermédiaires africaines afin d'examiner les possibilités de coopération en matière de gouvernance locale des migrations et des déplacements. À travers des recherches participatives, des ateliers et des initiatives de mise en réseau, nous réunissons divers acteurs locaux, nationaux et internationaux, dans le but d'élaborer des idées pratiques et des recommandations politiques pour créer des partenariats dédiés aux enjeux de la migration et aux déplacements dans les villes intermédiaires africaines. Le présent document d'orientation est une synthèse des principales recommandations se rapportant aux partena-

riats pour les collectivités territoriales, la société civile, les associations de migrants et de réfugiés, les instituts de recherche, les organisations internationales, les donateurs et les acteurs du secteur privé.

Comment fonder des partenariats multipartites sur la base de visions conjointes?

Dans le cadre de leur travail quotidien, les acteurs locaux, nationaux et internationaux qui font face aux questions de migration urbaine et de déplacement font généralement appel à différentes définitions pour désigner les groupes cibles. Ces acteurs travaillent selon des calendriers distincts (propres aux projets) et disposent de ressources limitées, ce qui complique davantage encore la mise en place de partenariats durables. Aussi, pour aller au-delà d'une simple coopération ponctuelle, les partenariats doivent-ils être fondés sur des visions conjointes de la gouvernance locale des migrations, en la contextualisant pour chaque ville et collectivité territoriale. Mais comment créer de telles visions conjointes?

Instaurer la confiance entre les parties prenantes

Les collectivités territoriales doivent établir des rapports de confiance avec les acteurs de la société civile, les gouvernements nationaux et les organisations internationales. Les villes de Sfax (Tunisie) et Oujda (Maroc) sont des exemples démontrant que les ONG locales et les associations de migrants et de réfugiés peuvent être d'importants partenaires pour les collectivités territoriales^{iv}. Néanmoins, pour que de telles relations fonctionnent à moyen et à long terme, elles doivent être fondées sur la confiance et bâties pour « survivre » aux cycles électoraux politiques. Les collectivités territoriales, les ONG, les associations de migrants et de réfugiés, ainsi que les universités locales pourraient par conséquent signer des protocoles d'accord à long terme axés sur la coopération pratique. Cette coopération pourrait prendre la forme d'un partage de ressources complémentaires, passant par des espaces physiques pour les

activités, une connaissance directe des besoins et du potentiel socioéconomique mais aussi culturel et linguistique des migrants et des réfugiés, des capacités de formation, des informations sur les appels d'offres et des possibilités de financement.

De même, les collectivités territoriales ont besoin de canaux de communication fondés sur une relation de confiance avec les gouvernements nationaux et les organisations internationales, au-delà d'une simple coopération ponctuelle en cas de pics de mobilité humaine ou de situations de crise. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ONU-Habitat et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) devraient mettre en place des canaux de communication permanents avec les collectivités territoriales, et proposer de faciliter le dialogue entre les niveaux local et national en coopération avec les gouvernements nationaux africains intéressés à améliorer la gouvernance nationale des migrations et des déplacements par la formulation de solutions locales adaptées au contexte.

Créer des points focaux municipaux pour la migration et garantir l'apprentissage institutionnel

Dans les six villes où des études de cas furent menées, les acteurs de la société civile et les représentants municipaux ont souligné les avantages potentiels de la création de points focaux en matière de migration et de déplacement dans les collectivités territoriales. L'idée étant que, même si la collectivité territoriale ne se penche pas sur la migration en soi, mais sur un sujet connexe comme le développement économique, le logement ou l'éducation, il est plus que jamais nécessaire de désigner une personne chargée de recueillir les informations pertinentes sur les activités institutionnelles, et de veiller à ce que les questions liées à la migration et au déplacement soient comprises dans les stratégies sectorielles instituées au niveau des villes intermédiaires. Les points focaux municipaux pourraient ainsi constituer un compromis entre, d'une part, la saisie des opportunités de coopération informelle entre la municipalité et d'autres acteurs et, d'autre part, la détermination explicite des responsabilités des

Comment coordonner la planification au niveau local et international ?

Le Conseil de la Région de l'Oriental à Oujda, la Wilaya et le Gouvernement Marocain ont mis en place une structure de coordination visant à réunir trois agences de développement (CAAD, Enabel, Expertise France) et l'OIM, afin d'assurer l'alignement des projets internationaux sur les stratégies locales en matière de migration et de développement et de renforcer la complémentarité entre les différents projets internationaux.

acteurs municipaux en matière de migration et de déplacement. La création de ces points focaux permettrait également aux acteurs de la société civile et aux organisations internationales d'obtenir plus facilement des informations pertinentes, et de mieux inclure les collectivités territoriales dans les dialogues, les formations et les activités de planification.

Enfin, la création de postes officiels dans les collectivités territoriales pourrait, en outre, améliorer l'apprentissage institutionnel. Actuellement, le savoir-faire en matière d'activités et de réseautage est souvent lié à certains représentants municipaux qui s'engagent sur des questions de migration et de déplacement en sus de leurs responsabilités régulières. Mais, lorsque ces représentants quittent la municipalité ou changent de département, ces connaissances sont souvent perdues. Les points focaux municipaux pourraient ainsi consacrer une partie de leur travail à la documentation institutionnelle des structures de coopération, ainsi qu'à la transmission des connaissances opérationnelles et des coordonnées des partenaires en matière de migration.

Reste la question du financement de ces postes. Or, sachant que de nombreuses collectivités territoriales accusent un manque de ressources humaines, les gouvernements nationaux devraient soutenir les collectivités territoriales intéressées en créant de tels postes. Un cofinancement du Fonds d'affectation spéciale multi-partenaire pour la migration du Pacte mondial

pour les migrations pourrait les inciter à s'engager dans cette direction. La création d'un tel programme dédié au soutien logistique, financier et institutionnel des points focaux municipaux contribuerait également à la mise en œuvre de l'approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics du Pacte mondial pour les migrations.

Placer les perspectives des migrants et des réfugiés au cœur des processus de planification

Dans plusieurs des villes ayant pris part à cette recherche, les migrants, les déplacés internes et les réfugiés ne sont pas en mesure de participer aux activités de planification et aux processus décisionnels en raison des barrières linguistiques, juridiques, culturelles, administratives, ou de la marginalisation socioéconomique ou de discriminations liées au genre. En particulier, les migrants qui ne disposent pas des autorisations et permis de travail, ainsi que les réfugiés urbains, légalement consignés aux camps de réfugiés dans certains contextes, sont confrontés à d'importants défis lorsqu'il s'agit de créer des organisations, d'adhérer à des associations de migrants et de réfugiés existantes, ou d'avoir accès à des structures de coordination impliquant les pouvoirs publics. Certains représentants d'associations de migrants ont par exemple affirmé que les autorités avaient étouffé leurs efforts déployés pour aider les migrants en situation irrégulière à s'intégrer, déclarant qu'elles cesseraient de soutenir les associations si des contacts étaient établis avec ces migrants.

Cependant, les expériences de la société civile et des acteurs internationaux, tels que MS.2 et Pionniers du Changement à Oujda (Maroc) ainsi que l'OIM et Terre d'Asile à Sfax (Tunisie), montrent que la coopération directe avec les migrants et les réfugiés, quel que soit leur statut juridique, peut renforcer l'impact des actions menées par ces organisations sur le terrain^v.

Une telle coopération consiste, entre autres, à recruter des migrants et des réfugiés en tant que personnel local, à effectuer des activités de sensibilisation des communautés et à organi-

ser des réunions de coordination multilingues. Les collectivités territoriales devraient tirer les leçons de ces approches, désigner des points focaux responsables de l'ouverture vers les communautés de migrants et de réfugiés, organiser des réunions de consultation et de coordination avec une traduction adéquate, créer des organes consultatifs pour les migrants et les réfugiés au sein des conseils municipaux, et recruter des personnes ayant une expérience de la migration ou du déplacement pour travailler sur des questions telles que la cohésion sociale, l'accès aux services de base (et en particulier dans le domaine de la santé et du soin) et l'urbanisme.

Baser une planification internationale sur les perspectives locales et repenser l'évaluation

Au cours de la décennie passée, nous avons observé un « virage local » au sein des organisations internationales et des agences de développement, qui s'est traduit par un nombre croissant de projets soutenant les municipalités. Toutefois, les collectivités territoriales ne sont généralement invitées à se joindre aux projets ou à répondre à des appels de projets que lorsque la phase de planification est déjà en grande partie terminée. Par conséquent, les acteurs internationaux ratent des occasions importantes de renforcer l'impact de leurs efforts programmatiques, par manque de connaissances locales contextualisées. Plusieurs parties prenantes locales, qui ont participé aux ateliers du projet Partenariats multipartites, ont notamment souligné qu'elles avaient parfois l'impression d'être forcées de réinventer la roue en refaisant les mêmes projets. Pour éviter ce risque, les organisations internationales et les agences de développement devraient réserver une partie de leur budget aux consultations avec les collectivités territoriales, la société civile et les associations de migrants et de réfugiés avant même l'élaboration de la programmation. Dans l'idéal, plusieurs acteurs internationaux devraient organiser de telles consultations conjointement pour éviter de solliciter outre mesure les capacités locales, et établir les bases d'un engagement complémentaire.

Du point de vue des collectivités territoriales et de la société civile, les acteurs internationaux devraient également repenser leurs stratégies d'évaluation. L'objectif ici devrait être de moins se concentrer sur le nombre de personnes consultées, atteintes et desservies lors d'une phase spécifique d'un projet, mais plutôt de convaincre les bailleurs de fond qu'une utilisation responsable des ressources nécessite l'allocation d'un budget suffisant pour l'évaluation des impacts à moyen terme sur des communautés ou des zones urbaines entières. De telles stratégies d'évaluation permettraient de faire progresser les principes fondamentaux des approches territoriales et du Pacte mondial pour les migrations.

Comment pérenniser les partenariats multipartites?

À ce jour, la coordination multipartite en matière de migration urbaine et de déplacement dans les villes intermédiaires africaines demeure souvent ponctuelle et de courte durée, en fonction de l'engagement individuel et de la disponibilité variable des fonds pour le financement des projets. Mais qu'est-ce qui permet aux partenariats de prospérer à moyen, voire à long terme?

S'appuyer sur les structures de coordination existantes

Les villes dotées de structures de coordination préexistantes, qui rassemblent des acteurs de différents niveaux de gouvernance comme le Groupe de pilotage à Garissa (Kenya), pourraient profiter de l'intégration des questions de migration et de déplacement dans les activités de coordination en cours. En s'appuyant sur les structures établies, il serait alors possible de réduire la pression sur les ressources et de lier l'engagement des autorités locales sur la migration et le déplacement aux principaux mandats municipaux^{vi}.

Dans les villes où les acteurs publics et ceux de la société civile ont mis en place des structures de coordination séparées sur les questions de migration et de déplacement, ces parties prenantes devraient envisager de créer un espace

commun d'échange tout en tenant compte de la nécessité des pare-feu opérationnels. Le Réseau des migrations d'Oujda, qui rassemble des ONG, des acteurs gouvernementaux locaux et régionaux ainsi que des agences nationales, illustre une bonne pratique émergente à cet égard^{vii}.

Professionaliser l'action

Les partenariats multipartites deviennent durables lorsqu'ils sont mis en œuvre par des acteurs disposant des capacités, des compétences et des connaissances administratives, juridiques et techniques requises. Toutefois, les options de formation pratique sont rares et les programmes universitaires ne préparent pas nécessairement les étudiants à travailler sur le terrain. Afin d'élargir le vivier de professionnels bénéficiant d'une expérience pratique en matière de gouvernance des migrations urbaines, les universités pourraient créer des partenariats avec les collectivités territoriales et les ONG, en vue de mettre en place des programmes de licence ou de master comprenant des séances menées par des intervenants externes issus des collectivités territoriales ou des ONG. Une autre possibilité serait de faciliter des stages au sein des ONG et des services municipaux. Si les étudiants pouvaient consacrer un semestre à acquérir une expérience pratique dans ce domaine dans le cadre de leurs études, les étudiants, les collectivités territoriales et les ONG pourraient fortement en profiter. Cette coopération pourrait également promouvoir des cours de formation de courte durée dispensés par et pour la société civile, les administrations locales et les conseils municipaux.

Améliorer l'accès au financement inter(national)

Les actions locales inclusives en matière de migration et de déplacement nécessitent des ressources financières. Les gouvernements nationaux devraient transférer des ressources financières adéquates aux collectivités territoriales, afin de couvrir les besoins de la véritable

population migrante et réfugiée (contrairement à celle officiellement enregistrée).² Les organisations internationales, les établissements financiers internationaux et les banques de développement devraient permettre aux collectivités territoriales d'avoir accès aux prêts, subventions et autres sources de financement. Certaines initiatives telles que le « Global Cities Fund » révèlent la manière dont les collectivités territoriales peuvent mener des actions inclusives, par exemple concernant la mobilité humaine et les déplacements liés au changement climatique, lorsqu'elles ont accès à des financements internationaux^{viii}.

En outre, les bailleurs de fond qui soutiennent les projets de migration / pour les réfugiés dans les villes doivent passer d'un financement à court terme – souvent lié à des projets individuels – à une combinaison de financements spécifiques aux projets et de financements institutionnels basée sur des échéances à moyen terme dans le but de renforcer les capacités des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile.

Favoriser la collecte de données ascendante

L'obtention de données fiables sur les migrations et les déplacements de populations est un défi rencontré à tous les niveaux de la gouvernance, mais plus particulièrement sur le plan local. Les organisations internationales et les bureaux nationaux de statistique devraient ventiler les données au niveau urbain afin de renforcer la planification des politiques locales.

De surcroît, les organisations internationales et les gouvernements nationaux devraient soutenir la création de réseaux de centres de données locaux. Contrairement aux données collectées dans le cadre du recensement national, qui ne sont relevées qu'une fois tous les dix ans et qui se concentrent essentiellement sur les citoyens ainsi que sur les migrants et réfugiés enregistrés officiellement, des approches ascendantes coordonnées pourraient être mises en œuvre à un rythme plus régulier.

2 Cela nécessiterait également de faciliter l'accès des migrants, des réfugiés et déplacés interne à l'enregistrement dans les villes intermédiaires et de créer des outils et des capacités d'enregistrement adéquats.

Ces approches pourraient être organisées sous forme de modules en vue de répondre au besoin de données contextuelles des collectivités territoriales, tout en fournissant des données comparatives sur les espaces urbains à l'échelle nationale et internationale. Une approche modulaire permettrait également d'introduire des mécanismes efficaces de protection et de confidentialité des données.

Finalement, à mesure que les villes intermédiaires africaines deviennent des pôles de migration et de déplacement, nos études montrent que les zones urbaines ne peuvent plus être de simples espaces de mobilité humaine sans avoir les moyens d'endosser elles-mêmes des responsabilités. Les partenariats multipartites doivent justement permettre de traiter les questions d'urbanisation et de mobilité humaine sur le continent africain de manière inclusive. Pour autant, les études du projet Partenariats multipartites soulignent aussi qu'aucun changement d'envergure et de long-terme ne peut intervenir sans le soutien politique, financier et juridique du niveau national. Ces dernières années ont suffisamment montré que les prétendues « crises des migrants » - en Europe comme dans de nombreux pays africains - étaient en réalité des crises politiques, souvent enflammées par des narratifs populistes. Une gouvernance collégiale de la mobilité, depuis les villes intermédiaires et soutenue par une volonté politique nationale, peut ainsi ouvrir un champ d'action mieux aligné avec les droits humains mais aussi plus digne, plus inclusif et plus durable.

Pour consulter nos rapports sur les villes intermédiaires et découvrir les perspectives de nos partenaires sur le terrain, rendez-vous sur le site du projet Partenariats Multipartites :

www.equal-partnerships.com



Notes de fin de document

- i Cities Alliance (s.d.): [The Role of Secondary Cities in a National System of Cities](#). Cities Alliance.
- ii Janina Stürner-Siovitz, Lasse Juhl Morthorst (2023): [Migration in African intermediary cities: why multi-stakeholder partnerships are key to inclusive action](#). OECD Development matters.
- iii Florence Lozet (2023): [Sustainable integration – Reflections on local interventions and urban refugee policy](#). Cities Alliance.
- iv Janina Stürner-Siovitz, Lasse Juhl Morthorst (2023): [Equal Partnerships – African intermediary cities as actors and partners in urban migration governance. Partnerships in Oujda, Morocco](#). Equal Partnerships. Hervé Nicolle, Daniel Provost (2023): [Equal Partnerships – African intermediary cities as actors and partners in urban migration governance. Partnerships in Sfax, Tunisia](#). Equal Partnerships.
- v Ibid.
- vi Pauline Cherunya, Daniel Provost (2023): [Equal Partnerships – African intermediary cities as actors and partners in urban migration governance. Partnerships in Garissa, Kenya](#). Equal Partnerships.
- vii Partnerships in Oujda, Morocco.
- viii MMC (2023): [The Global Cities Fund for Migrants and Refugees](#). MMC.