



Organisation
internationale
du Travail

► Bureau d'évaluation



i-eval Discovery



ÉVALUATION FINALE CONJOINTE INDÉPENDANTE DU PROJET DE GESTION DES MIGRATIONS EN AFRIQUE AUSTRALE (SAMM)

INFORMATIONS RAPIDES

Pays: Région de l'Afrique australe, incluant 16 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo (RDC), Seychelles, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

Date à laquelle l'évaluation a été complétée par l'évaluateur: 30 June 2025

Date à laquelle l'évaluation a été approuvée par EVAL: 17 July 2025

Type d'évaluation: Conjointe

Horaire d'évaluation: Final

Mode d'évaluation: Indépendant

Bureau administratif: Bureau régional de l'OIT pour l'Afrique

Bureau technique: MIGRANT, Siège

Gestion d'évaluation: Adam Adrien Kirby, Responsable principal de l'évaluation (OIT) Rachael Tembo (IOM), Mukandi Herzel and Malene Nielsen (UNHCR), Katherine Aston and Moritz Schuberth (UNODC)

Nom(s) de l'évaluateur: Équipe d'évaluation de GDSI : Dr Landis MacKellar (Chef d'équipe), Anna Ohannessian-Charpin (Évaluatrice), Padil Salimo (Évaluateur)

Code du project: RAF/18/05/EUR

Donateur(s) & budget: Union européenne, 25 675 395 €

Mots clés: [migration de main-d'œuvre](#), [migrant](#), [migration](#), [politique migratoire](#), [migration irrégulière](#)



CONTEXTE

Résumé du but, de la logique et de la structure du projet

Le projet de Gestion des migrations en Afrique australe (SAMM) – intitulé en version complète « Renforcement des mécanismes institutionnels de gestion des migrations dans la région de l'Afrique australe » – visait à améliorer la gouvernance et la gestion des migrations dans la région de l'Afrique australe et de l'océan Indien. Il a couvert 16 pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et s'est déroulé du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2024.

Le projet s'est concentré sur les deux principales composantes de la migration : la migration de main-d'œuvre et la migration mixte. La première de ces composantes consiste en des mouvements transfrontaliers à la recherche d'un emploi et d'un revenu plus élevé. La seconde, plus complexe, couvre un large éventail de flux, y compris, mais sans s'y limiter, les migrants en situation irrégulière, les enfants séparés de leurs parents ou en situation irrégulière, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les apatrides, les victimes de la traite des êtres humains, les migrants faisant l'objet d'un trafic illicite (qui courent un risque élevé d'être victimes de la traite) et d'autres migrants en situation de vulnérabilité. Toutes deux sont liées aux Objectifs de développement durable (ODD), et plus directement à l'ODD 8 sur le travail décent et la croissance économique et à l'ODD 10 sur la réduction des inégalités. La migration de main-d'œuvre relève du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM), et la migration mixte relève à la fois du PMM et du Pacte mondial des Nations Unies sur les réfugiés (PMR). La migration de main-d'œuvre relève principalement de l'Objectif stratégique 1 (OS1) du projet SAMM, tandis que la migration mixte relève principalement de l'Objectif stratégique 2 (OS2).

Le Projet s'est distingué par sa modalité de mise en œuvre « Unité d'action des Nations Unies ». Dans le cadre d'un accord de contribution multipartenaires, quatre agences des Nations Unies dotées d'une expertise sectorielle étaient les partenaires de mise en œuvre. Il s'agissait de l'Organisation internationale du travail (OIT) en tant qu'agence chef de file et responsable de l'OS 1, de

	<p>L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) impliquée à la fois dans les OS 1 et 2, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dont les responsabilités relevaient de l'OS 2, et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), dont les responsabilités relevaient également de l'OS 2.</p> <p>Le projet SAMM a été financé par la Commission européenne dans le cadre du programme indicatif régional de l'Union européenne (11e Fonds européen de développement) pour l'Afrique de l'Est, l'Afrique australe et l'océan Indien (2014-2020). Le projet était axé sur la gestion et la gouvernance des migrations. Les bénéficiaires étaient essentiellement les services gouvernementaux compétents et, dans le cas de la migration de main-d'œuvre, les partenaires sociaux (organisations de travailleurs et d'employeurs). Le projet n'a pas été conçu pour fournir une assistance directe aux groupes vulnérables, mais plutôt pour contribuer aux politiques dont la mise en œuvre permettrait aux autorités publiques (et aux partenaires sociaux) de mieux répondre aux besoins des migrants, en particulier des groupes vulnérables.</p>
Situation actuelle du projet	<p>Le projet a pris fin en décembre 2024. Il n'y aura pas de phase de suivi. Une réunion de stratégie de sortie des ONPU et des parties prenantes s'est tenue à Harare, au Zimbabwe, en octobre 2024.</p>
But, destinataire et portée de l'évaluation	<p>L'objectif global de cette mission d'évaluation indépendante est d'examiner la mise en œuvre du projet SAMM, d'identifier les forces et les faiblesses, les enseignements tirés et les bonnes pratiques qui peuvent être appliquées à des initiatives similaires ou connexes, et de fournir des recommandations exploitables pour les Organisations participantes des Nations Unies (OPNU) et d'autres parties prenantes dans la poursuite de leur travail sur la migration en Afrique australe. Ces agences et parties prenantes sont censées utiliser les résultats de l'évaluation pour éclairer la prise de décision, améliorer la programmation future et assurer la redevabilité.</p> <p>Les principaux clients de l'évaluation sont les Organisations participantes des Nations Unies (OPNU), à savoir l'OIT, le HCR, l'ONUDC et l'OIM. Les clients secondaires comprennent les parties prenantes nationales et régionales, le donateur (UE) et d'autres acteurs pertinents engagés dans le projet ou affectés par celui-ci.</p>

Méthodologie de l'évaluation

La conception de l'évaluation a été guidée par la politique d'évaluation de l'OIT et alignée sur les normes et standards d'évaluation du Groupe d'évaluation des Nations Unies (*de l'anglais United Nations Evaluation Group - UNEG*), les lignes directrices de l'UNEG pour l'intégration des droits de l'Homme et de l'égalité des genres dans les évaluations, et les lignes directrices éthiques de l'UNEG pour l'évaluation. L'évaluation était basée sur la Théorie du changement, ce qui signifie que les activités, les produits, les résultats et les impacts probables du projet ont été évalués en appliquant les six critères d'évaluation clés du CAD de l'OCDE, à savoir la Pertinence, la Cohérence, l'Efficacité, l'Efficience, l'Impact et la Durabilité. L'évaluation a également intégré des dimensions transversales, notamment l'égalité des genres, l'intégration des personnes handicapées, les droits de l'Homme, la protection et le changement climatique, en examinant la manière dont elles ont été représentées dans les activités et la gouvernance du projet. L'équipe d'évaluation s'est engagée auprès d'un groupe large et diversifié de parties prenantes, en recoupant et en triangulant les données et les informations collectées.

L'évaluation a suivi la séquence conventionnelle suivante :

- une Phase de démarrage au cours de laquelle l'équipe d'évaluation et le Comité de gestion de l'évaluation sont parvenus à une compréhension commune des objectifs et de l'approche ;
- une Phase de collecte de données, comprenant des visites sur le terrain dans six pays (Afrique du Sud, Botswana, Maurice, Namibie, Seychelles et Zambie), à l'issue de laquelle les résultats préliminaires ont été examinés lors d'un atelier virtuel des parties prenantes (avec environ 40 participants), et
- une Phase de synthèse au cours de laquelle des rapports d'évaluation provisoires et finaux ont été élaborés.

Il s'agissait d'une évaluation « à méthodes mixtes », ce qui signifie que l'équipe d'évaluation a utilisé un mélange de sources primaires et secondaires, de données quantitatives et qualitatives. L'équipe d'évaluation a recueilli des données par le biais de quatre canaux

principaux : l'examen des documents du projet, l'examen des données secondaires, les entretiens avec les informateurs clés (en personne et à distance) et une enquête électronique axée sur les participants aux activités de renforcement des capacités et de formation. L'évaluation a utilisé un ensemble de méthodes d'analyse des données, notamment la synthèse des documents du programme, y compris le rapport narratif annuel final du projet, les rapports d'avancement, l'analyse des résultats réels par rapport aux résultats escomptés et les facteurs d'influence, ainsi que l'analyse de la performance par rapport aux critères du CAD de l'OCDE.

Les limites rencontrées n'étaient pas exceptionnelles pour une évaluation de cette ampleur et de cette portée. Parmi les principales limitations figurent :

- L'échantillonnage des missions sur le terrain a stratégiquement couvert une diversité de contextes, y compris les principaux centres de migration, les Communautés économiques régionales (CER) et les États insulaires présentant une dynamique migratoire unique. L'évaluation a impliqué des fonctionnaires nationaux et régionaux, du personnel des Nations Unies, des représentants des partenaires sociaux et de la société civile, ainsi que les bénéficiaires finaux de la formation et du soutien politique, les représentants des institutions gouvernementales. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, seuls six pays ont été visités sur le terrain, à raison de cinq jours de travail chacun pour la première vague de pays visités et de quatre jours de travail chacun (en raison du vendredi saint) pour la deuxième vague.
- La phase de démarrage, d'une longueur inattendue, a considérablement comprimé les phases de collecte et de synthèse des données.
- Le taux de réponse à l'enquête électronique, ~30%, a été faible, mais cela correspondait à ce qui avait été prévu dans le rapport de démarrage. Les résultats de l'enquête, cités avec précaution, restent suggestifs. La couverture géographique a démontré un fort engagement régional,

couvrant 15 pays. Cette représentation diversifiée renforce la validité des informations régionales tout en mettant en évidence les domaines où l'impact du programme a été concentré.

- Les réponses positives à certaines questions de l'enquête électronique - par exemple, l'adaptation du projet aux conditions du COVID, la pertinence de la formation pour les fonctions opérationnelles - ont été si largement positives qu'il faut soupçonner un biais dans les réponses (« leur dire ce qu'ils veulent entendre »). La stratégie d'atténuation habituelle, qui consiste à approfondir le suivi, souvent par le biais d'entretiens, n'était pas réalisable.
- Les réponses positives aux demandes d'entretiens à distance dans les pays qui n'ont pas été visités sur le terrain ont été moins nombreuses que prévu. Dans l'ensemble, cependant, l'objectif de 78 entretiens (virtuels et en personne) a été atteint, de même que la nécessité d'un équilibre linguistique.

La nécessité d'organiser des discussions avec des groupes cibles, envisagée à l'origine, a été reconsidérée car il est apparu que les actions du projet visaient essentiellement les agences et les organisations impliquées dans la gouvernance et la gestion des migrations, et non les migrants eux-mêmes. Des défis logistiques - peu de temps sur le terrain, distance à parcourir pour se rendre dans les centres de réfugiés, considérations éthiques, difficultés de programmation dans certains cas - ont également été identifiés.

Résultats principaux et Conclusions

Pertinence :

La conception du SAMM était très pertinente par rapport à l'évolution du paysage migratoire de l'Afrique australe, répondant à un besoin de politiques migratoires techniquement solides, fondées sur les droits, ainsi qu'au renforcement des capacités. Sa double focalisation sur la migration de main-d'œuvre et la migration mixte était essentielle, compte tenu de la complexité de la région : la plupart des pays sont à la fois pays d'origine, de transit et de

destination pour des migrants aux statuts variés. Malgré les difficultés de mise en œuvre (notamment la nécessité de coordonner quatre agences des Nations Unies chargées de la mise en œuvre), le fait de traiter les deux dimensions en même temps était essentiel pour la pertinence du projet. Les interventions du projet étaient alignées sur les priorités de la CDAA et du COMESA et largement compatibles avec les cadres de développement nationaux et les stratégies de coopération soutenues par les Nations Unies. Malgré ces points forts, l'évaluation a révélé que l'évaluation des besoins avant la mise en œuvre était parfois insuffisante, ce qui a donné lieu à des solutions génériques ou à des lacunes dans la prise en compte de l'hétérogénéité nationale, en particulier pour les États insulaires.

Cohérence :

Le projet a fait preuve d'une grande cohérence en s'alignant sur les obligations internationales (PMM, PMR), les stratégies de la CDAA et des CER, et les priorités des agences des Nations Unies participantes. Dans le domaine des migrations de main-d'œuvre, le projet était parfaitement cohérent avec les stratégies de la CDAA et les conventions et priorités internationales de l'OIT. Bien que cohérent avec les stratégies de l'OIM, du HCR et de l'ONUDC, l'alignement sur les stratégies nationales a été plus difficile, simplement parce que de nombreux pays participants n'avaient pas encore de politiques applicables au large éventail de migrants mixtes. Néanmoins, en travaillant par l'intermédiaire de ces agences, le projet a veillé à ce que les pays soient soutenus dans leur évolution vers des stratégies et des politiques cohérentes avec les normes, les conventions et les bonnes pratiques internationales.

L'égalité des genres a été recherchée en équilibrant la participation aux activités du projet ; en outre, le projet disposait d'une stratégie explicite en matière d'égalité des genres. Dans toutes les activités impliquant l'élaboration de politiques, de plans d'action, etc., l'aspect du genre a été pris en compte. Peu d'activités ou de stratégies spécifiques aux personnes en situation de handicap ont été trouvées. Le changement climatique n'était pas un thème majeur dans les activités examinées. Le thème transversal des droits de l'Homme a été intégré dans toutes les activités du projet ; les droits des

travailleurs migrants dans le cadre de la migration de main-d'œuvre et les droits de l'Homme de manière plus générale dans le cadre de la migration mixte.

Il y a eu, à certains moments, des problèmes de chevauchement et d'incapacité à atteindre la complémentarité entre les OPNU. Si la collaboration entre les OPNU a permis de réunir des compétences diverses, la mise en œuvre a révélé des difficultés de coordination qui ont affecté l'exécution du projet. Les efforts visant à établir un lien avec le travail des équipes nationales des Nations Unies, des organismes régionaux et de la société civile varient selon les pays, et une coopération significative et formalisée au-delà des OPNU n'a été documentée que de manière sporadique. Ces problèmes de coordination ont affecté le rythme et la cohérence globale de la mise en œuvre du projet.

Efficacité :

Le projet SAMM a considérablement progressé vers ses objectifs de renforcement des capacités institutionnelles, d'amélioration des cadres de gouvernance des migrations et de promotion du dialogue politique. Parmi les réalisations les plus marquantes, on peut citer l'élaboration et l'adoption de plans d'action sur les migrations de main-d'œuvre, de systèmes de données (notamment des observatoires régionaux des migrations), ainsi que l'institutionnalisation de groupes de travail et de stratégies nationales dans plusieurs pays de la CDAA. Le projet a été crédité de progrès dans l'harmonisation des politiques régionales, l'établissement de nouveaux forums de dialogue sur la migration de main-d'œuvre, la mise en place de formations ciblées (notamment sur la traite des personnes et la gestion des données), et l'encouragement de l'engagement de la CDAA sur la politique de la diaspora. Tous ces éléments ont contribué à la réalisation des deux principaux Objectifs stratégiques.

Toutefois, il s'agissait essentiellement d'un projet de formation et de renforcement des capacités et des institutions. Après l'élaboration des politiques, leur adoption et mise en œuvre nécessitent du temps. La traduction des cadres politiques et institutionnels en

améliorations concrètes et vécues pour les migrants et les réfugiés s'est avérée plus difficile. Si la formation et le renforcement des capacités ont permis d'accroître les connaissances et les capacités techniques des agences de première ligne, cela n'a pas toujours conduit à des améliorations tangibles des services ou à la mise en œuvre de politiques à grande échelle. Les contraintes de ressources, la rotation du personnel gouvernemental et les retards dans l'adoption de la législation ont contribué à ce décalage. L'évaluation n'a pas trouvé de preuves substantielles d'effets directs généralisés sur les expériences individuelles des migrants, soulignant l'« effet d'entonnoir » selon lequel les réformes régionales et nationales produisent des rendements décroissants plus près du niveau des bénéficiaires finaux. À quelques exceptions près (par exemple, la mise à disposition de fonds pour abriter les migrants bloqués par la crise du COVID), l'équipe d'évaluation ne dispose que de peu d'éléments prouvant que le projet a eu un effet concret sur l'expérience des migrants.

Le projet n'a pas eu de conséquences imprévues majeures, qu'elles soient négatives ou positives. Quelles que soient les forces hostiles à la (im)migration de main-d'œuvre et aux migrants mixtes existant au niveau national dans les pays de la CDAA - et elles sont considérables - elles n'ont pas été aggravées par le projet et ses activités ; en d'autres termes, en traitant la migration comme une question de développement, d'intégration régionale et de droits de l'Homme, le projet n'a pas suscité de réactions négatives. Le projet a rassemblé les pays, créant des opportunités de partage d'expériences et parfois d'élaboration d'accords.

L'équipe de gestion du projet de l'OIT a été confrontée à une tâche difficile en raison de la complexité du projet. L'équipe du projet a réagi en adoptant une stratégie de programmation, de coordination et de suivi axée sur la « décentralisation » - rendant les OPNU largement indépendantes, y compris dans leurs interactions avec les partenaires nationaux. Les participants au niveau national, qu'il s'agisse des OPNU ou de bénéficiaires, n'ont eu que des contacts limités avec le personnel du projet de Pretoria. La coordination entre les bureaux régionaux et nationaux a parfois été problématique.

Cependant, bien que le projet ait été principalement mis en œuvre au niveau national, une approche décentralisée, avec une coordination assurée au niveau régional par les coordinateurs de projet des 4 OPNU, était appropriée.

Efficiency :

Au niveau thématique le plus élevé, l'affectation des ressources du projet au renforcement des capacités, à l'appui technique et au développement institutionnel a été judicieuse. Certaines personnes interrogées au niveau national ont estimé que le contrôle budgétaire à Pretoria entraînait des retards dans la prise de décision et la désallocation de fonds pour les partenaires locaux, mais ces problèmes étaient liés aux demandes des donateurs. Certains partenaires nationaux ont été confrontés à des pénuries de personnel qui ont compromis à la fois la mise en œuvre du projet et sa viabilité à long terme. Si le projet a permis de financer des activités, il n'a pas prévu de ressources pour les postes supplémentaires nécessaires pour assurer un impact durable. D'autres ont objecté que les allocations financières favorisaient de manière disproportionnée la mise en œuvre régionale par rapport à la mise en œuvre locale, créant des goulets d'étranglement procéduraux qui entravaient les interventions spécifiques à chaque pays. Les approches régionales sont à la fois prometteuses et difficiles à mettre en œuvre. Si des organismes régionaux tels que le COMESA et la CDAA ont été engagés avec succès, l'harmonisation de la mise en œuvre dans des pays aux capacités et aux priorités politiques très différentes a été inégale.

La macro-distribution des ressources, c'est-à-dire entre les agences des Nations Unies, était inégale. Le principal problème était l'avantage de l'OIT (migration de main-d'œuvre) et de l'OIM (aspects de la migration de main-d'œuvre et de la migration mixte) par rapport à l'ONUDC (TEH, TIM) et au HCR (protection). Cette situation, combinée à la force du système tripartite de l'OIT, a conduit à un projet largement perçu comme un projet de migration de main-d'œuvre avec une composante migration mixte ajoutée secondairement. L'approche commune de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » consistant à établir un partenariat entre les quatre agences a été bien conçue, mais lors de la mise en œuvre, elle

est devenue l'une des quatre agences poursuivant des programmes qui étaient plus souvent multiples que conjoints. L'équipe d'évaluation n'a pas ressenti un fort sentiment de partenariat inter-agences.

Orientation de l'impact :

Des progrès substantiels ont été réalisés au niveau des politiques, mais moins au niveau des pratiques réelles, c'est-à-dire de la mise en œuvre. Les fonctionnaires interrogés ont exprimé une certaine frustration face à la lenteur du passage d'une idée à une politique, d'un plan d'action à l'adoption et à la mise en œuvre effectives. Cette frustration résulte d'une combinaison de défis au niveau du projet et d'une dynamique politique plus large. Du point de vue du projet, les principales limitations ont été l'insuffisance des allocations budgétaires pour répondre aux attentes du gouvernement, ainsi que les difficultés de coordination et de communication. L'engagement auprès des institutions gouvernementales s'est avéré essentiel mais difficile dans tous les pays du projet. Dans certains pays, l'élaboration de la législation relative à la migration a été retardée en raison de priorités gouvernementales concurrentes et de la longueur des processus d'approbation. Dans le même temps, un certain nombre de politiques et de plans d'action nationaux en matière de migration de main-d'œuvre ont été élaborés avec le soutien du projet.

Le principal impact du SAMM réside dans les améliorations durables des cadres politiques relatifs à la migration, l'expansion des capacités et le développement naissant de mécanismes de coordination régionale. Le projet a contribué à la base de connaissances par le biais d'études, de bases de données et de la création d'organes techniques, en particulier dans des domaines tels que les systèmes d'information sur la migration de main-d'œuvre et l'engagement des diasporas. Ces avancées constituent une base pour les interventions futures, bien que l'absence de mécanismes fiables de suivi des impacts en aval et la collecte systématique limitée de données sur les résultats aient limité les évaluations du projet essentiellement aux niveaux des produits et des résultats immédiats.

Durabilité :

Les interventions du projet ont permis de poser les bases d'une amélioration de la gestion et de la gouvernance des migrations et ont contribué à développer des compétences nécessaires pour leur mise en œuvre. Certaines d'entre elles doivent être poursuivies dans le cadre d'autres interventions financées par d'autres fonds. L'intégration des composantes du projet dans certains plans d'action nationaux et structures gouvernementales a représenté des étapes importantes vers la durabilité.

Parmi les autres résultats nécessitant une attention continue et un soutien soutenu figurent les stratégies de migration de main-d'œuvre, en général, approuvées au cours de la dernière période du projet. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre les politiques d'engagement de la diaspora. Une coordination régionale renforcée est essentielle pour traiter les questions transfrontalières telles que la traite et le trafic de migrants, ce qui exige une plus grande collaboration avec les pays voisins.

Enfin, il sera essentiel d'obtenir un soutien financier fiable pour pérenniser ces résultats ; par conséquent, un plan de retrait progressif solide et clair était nécessaire pour gérer et garantir l'accès continu aux connaissances et aux outils développés au cours du projet. Cependant, la planification de la durabilité a été un aspect négligé de la mise en œuvre du projet. Les plans de formation et d'ateliers étaient souvent dépourvus de composante de suivi. Bien qu'une stratégie de sortie ait été préparée au cours des derniers mois du projet, rien n'indique qu'elle ait été réellement mise en œuvre.

La nécessité de poursuivre le renforcement des capacités et le soutien technique a été un thème récurrent parmi les parties prenantes, qui ont appelé à passer d'une formation ponctuelle à un renforcement institutionnel complet. Fait révélateur, les dernières étapes du projet ont été marquées par une certaine confusion entre les partenaires concernant la clôture du projet et la durabilité des résultats, mettant en évidence les lacunes en matière de communication et de planification de la transition. Les plans de transfert des connaissances, des responsabilités et du financement

continu aux institutions nationales ont souvent été insuffisamment mis en œuvre ou communiqués.

Ces résultats ont été synthétisés en quatre Conclusions principales :

- **Conclusion 1** : Le projet était très pertinent par rapport aux besoins partagés par les pays de la région de l'Afrique australe et de l'océan Indien, bien qu'il soit plus orienté vers le continent que vers les États insulaires. *[Basée sur les Résultats liés à la Pertinence et à la Cohérence]*
- **Conclusion 2** : Malgré le fait que les quatre OPNU aient contribué au projet et qu'il y ait eu des exemples épars d'actions conjointes ou complémentaires, le projet a été largement perçu comme un projet de migration de main d'œuvre. *[Basée sur les Résultats liés à la Cohérence, l'Efficacité et l'Efficience]*
- **Conclusion 3** : Bien que le projet ait renforcé les bases d'une gestion et d'une gouvernance améliorées de la migration, les perspectives de durabilité sont mitigées en dépit d'une volonté politique généralement adéquate. *[Basée sur les Résultats liés à l'Efficacité, à l'Orientation de l'impact et à la Durabilité]*
- **Conclusion 4** : La mise en œuvre effective des politiques et des cadres élaborés a été limitée, mais, en particulier dans le domaine de la migration de main-d'œuvre, elle a permis d'établir des forums de dialogue précieux. L'évaluation n'a pas révélé d'impact concret sur la vie des migrants. *[Basée sur les Résultats liés à l'Efficacité et à l'Orientation de l'impact]*

RECOMMANDATIONS, LEÇONS APPRISSES ET BONNES PRATIQUES

Principales recommandations et suivi

Comme le projet SAMM est arrivé à son terme et qu'aucune activité future n'est prévue, et la présente évaluation constituant son évaluation finale, l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de formuler des recommandations au niveau du projet comme cela pourrait être fait, par exemple, dans le cadre d'une évaluation à mi-parcours. De plus, il s'agit d'une évaluation du projet dans son ensemble, et non d'un regroupement de quatre évaluations distinctes des OPNU. Cependant, l'équipe est en mesure de

recommander aux agences des Nations Unies et aux parties prenantes les orientations à prendre dans les actions futures liées à la migration dans la région de la CDAA. Ces recommandations sont divisées en deux groupes : les recommandations stratégiques générales et les recommandations opérationnelles qui sont plus étroitement liées aux OPNU individuelles et à ce que nous avons appelé la phase de « sortie et consolidation du projet ». Par conséquent, ces dernières peuvent être plus adaptées à la réponse de gestion des OPNU.

Recommandations stratégiques générales

Recommandation 1 : Les futures initiatives en matière de migration devraient consacrer beaucoup de temps à la réalisation d'évaluations de référence approfondies et à l'élaboration de documents de projet détaillés, avec des objectifs, des activités et des résultats escomptés clairement définis, afin de s'assurer que tous les partenaires partagent une compréhension commune. Avant la mise en œuvre du projet et au-delà des dialogues nationaux, il convient d'évaluer clairement les besoins et les capacités au niveau national et régional, d'identifier le soutien nécessaire et d'analyser les méthodes de mise en œuvre. En d'autres termes, un projet de cette ampleur et de cette portée nécessite une courte phase d'identification/formulation.

Recommandation 2 : Afin d'éviter les défis de coordination et de renforcer la collaboration ainsi que les complémentarités entre les OPNU, il est recommandé que les futures initiatives multipartites disposent de Termes de Référence clairs, tenant compte des différences de mandats, de méthodes d'intervention et de processus propres à chaque agence des Nations Unies chargée de la mise en œuvre. Ces termes, inscrits dans un plan de travail général clair, devraient articuler les compétences et activités complémentaires afin d'éviter les duplications et la confusion, et proposer des processus de coordination pour orienter la mise en œuvre. Des mécanismes plus structurés de planification conjointe, d'allocation des ressources et de mise en œuvre des activités contribueraient à renforcer la cohérence, l'efficacité et l'efficience.

Recommandation 3 : Renforcer la coordination entre les bureaux nationaux et régionaux des Nations Unies afin de mieux soutenir les agences et d'améliorer la collaboration inter-agences. De même, prévoir une plus grande implication des bureaux nationaux des Nations Unies (par exemple, le rôle du Coordinateur Résident) dans le soutien aux agences et la coordination entre les OPNU dans les pays. L'établissement de rôles de leadership clairs tout en maintenant des processus de prise de décision collaboratifs améliorerait considérablement l'efficacité du projet. Équilibrer l'allocation des ressources entre la mise en œuvre régionale et locale afin d'éviter les goulets d'étranglement procéduraux et de garantir l'efficacité des interventions spécifiques au pays.

Recommandation 4 : Aller au-delà de l'élaboration de politiques pour assurer la mise en œuvre pratique des initiatives, avec des voies claires du concept à l'exécution. Pour des projets de cette ampleur, couvrant 16 pays et 3 CER qui ne partagent pas toujours les mêmes défis, il est nécessaire d'avoir deux niveaux de mise en œuvre : le premier, un niveau régional et général global assuré par des ateliers et des formations ; le second, un niveau sous-régional et thématique spécifique à un sujet visant à rassembler les pays confrontés à des défis similaires afin d'échanger et de partager des expériences, en particulier sur les progrès concrets. Les futurs projets devraient équilibrer le développement des compétences individuelles avec le renforcement institutionnel, en veillant à ce que les connaissances soient intégrées dans les structures et les processus organisationnels plutôt que de résider uniquement dans les mains de personnes formées qui pourraient quitter leur poste ou n'avoir que peu d'occasions d'appliquer les compétences développées. Ils devraient donner la priorité au développement de systèmes de données conviviaux, à la formation des statisticiens et des planificateurs à l'analyse des données et à l'établissement de protocoles clairs pour le partage des données entre les services gouvernementaux et les organismes régionaux afin d'améliorer la qualité et l'utilité des informations relatives à la migration.

Recommandation 5 : Les agences des Nations Unies chargées de la mise en œuvre devraient collaborer plus étroitement avec les

partenaires locaux/nationaux afin d'assurer la continuité et la durabilité. Un engagement réussi nécessite d'identifier et de travailler avec des fonctionnaires de haut niveau, en particulier les Secrétaires permanents qui pourraient faciliter la prise de décision. Les futurs projets devraient allouer plus de temps aux processus gouvernementaux et développer des stratégies visant à obtenir l'adhésion rapide des principaux décideurs afin d'accélérer la mise en œuvre. Les futures initiatives devraient renforcer les mécanismes régionaux tout en respectant les contextes nationaux, peut-être par le biais de calendriers de mise en œuvre différenciés en fonction de l'état de préparation des pays. Les futures initiatives en matière de migration devraient intégrer dès le départ une planification de la durabilité, y compris des stratégies de transition des responsabilités vers les institutions nationales, assurer un financement continu et maintenir de la dynamique de mise en œuvre des politiques après la fin du soutien externe.

Recommandations opérationnelles générales

Recommandation 6 : Recueillir et communiquer les lacunes et les défis non résolus. Il est recommandé que toutes les OPNU du projet SAMM fournissent un rapport consolidé soulignant les questions non résolues et les lacunes, en particulier dans les domaines de la migration mixte, de la protection et de l'appropriation par les gouvernements nationaux. Ce rapport devrait être officiellement soumis au donateur et aux parties prenantes régionales afin d'enregistrer le mécontentement concernant les lacunes dans les résultats de la protection, la mise en œuvre des politiques et la coordination, garantissant ainsi une traçabilité transparente pour l'apprentissage institutionnel et le plaidoyer.

Recommandation 7 : Institutionnaliser les enseignements tirés et les lacunes dans les approches inter-agences. Les agences participantes devraient procéder à un débriefing interne et produire une note de gestion qui détaille clairement les enseignements tirés, mais qui documente aussi explicitement les lacunes dans la coordination inter-agences, la répartition des responsabilités et les mandats. Il ne s'agit pas de concevoir de futurs projets, mais de reconnaître

officiellement les limites rencontrées et d'éclairer les réformes organisationnelles au sein des agences des Nations Unies.

Recommandation 8 : Soumettre des recommandations pour un suivi régional et national. Une fois le projet achevé, et compte tenu des lacunes en matière de mise en œuvre et de durabilité, il est pratique pour toutes les agences de soumettre des recommandations ciblées au secrétariat de la CDAA, aux CER et aux gouvernements nationaux concernés, en demandant de continuer à accorder de l'attention et des ressources aux priorités non résolues (telles que la protection des migrants vulnérables et la poursuite de la coordination transfrontalière). Il s'agit à la fois d'un outil de plaidoyer et d'une activité de clôture, démontrant la diligence nécessaire pour s'assurer que les besoins en suspens ne sont pas laissés sans réponse.

Recommandation 9 : Mise en place d'un mécanisme permanent d'échange d'apprentissage inter-agences. Même si le SAMM ne sera pas poursuivi, les OPNU peuvent proposer, comme résultat de clôture, l'établissement d'un échange régional périodique d'apprentissage multi-agences sur la gestion des migrations. Ce mécanisme pratique et peu coûteux garantirait une discussion continue sur les défis de la migration, réexaminerait les questions en suspens soulevées par le projet et fournirait un canal pour un plaidoyer continu. Les réponses de la direction peuvent utiliser cette recommandation à la fois pour reconnaître l'insatisfaction non résolue et pour signaler une voie constructive à suivre en matière d'expression institutionnelle et d'apprentissage.

Principales leçons apprises et bonnes pratiques

Les enseignements tirés de l'expérience du projet SAMM sont les suivants :

1. **Complexité accrue dans les projets multi-agences, multi-pays et multi-thématiques.** L'un des principaux enseignements tirés du projet SAMM est que la complexité est importante. Quatre agences (OIT, OIM, ONUDC, HCR), trois CER (CDAA, COMESA, COI), deux thèmes (migration de main-d'œuvre et migration mixte, cette dernière couvrant de multiples populations vulnérables ayant des besoins spécifiques différents) et seize

pays couverts ont soulevé des défis en matière d'administration et de gestion. En outre, les relations entre l'OIM, l'ONUDC et le HCR sont essentiellement des relations d'agence à gouvernement (sans négliger la société civile et les relations d'agence à bénéficiaire final), tandis que la structure institutionnelle de l'OIT est fortement articulée autour de sa structure tripartite. Les quatre ONPU ont non seulement des structures institutionnelles distinctes mais, plus important encore, des styles institutionnels distincts et des parties prenantes différentes.

2. **La valeur et le coût de la coordination dans les initiatives régionales complexes.** Le fait que le projet ait pu contribuer aux progrès régionaux en matière de gestion et de gouvernance des migrations, avec des avantages tangibles pour toutes les parties prenantes (qui plus est, face à la COVID-19), est un hommage à la force de la gestion du projet. Néanmoins, comme l'illustrent les exemples de chevauchement et de duplication au niveau des activités, la coordination n'a pas toujours été couronnée de succès. Autre point important, la coordination n'est pas sans coût. Un enseignement à en tirer est que les coûts liés de coordination nécessaire doivent être pris en compte dès la phase de formulation du projet.
3. **Nécessité d'une harmonisation précoce et d'approches adaptées dans les projets multipartites.** Un enseignement étroitement lié est que, à mesure que le nombre de parties prenantes se multiplie, l'hétérogénéité augmente. L'une des conclusions de cette évaluation est qu'il faut redoubler d'efforts, par exemple, pour adapter les actions nationales aux besoins et aux priorités des pays ; peut-être dans un premier document de phase de formulation du projet, antérieur à la Description de l'action. Il en va de même pour la répartition des ressources entre les principaux domaines d'action (migration de main-d'œuvre et migration mixte) et entre les agences de mise en œuvre en fonction de leurs mandats et de leurs compétences techniques.
4. **Comblar le décalage entre la réforme des politiques et l'impact tangible sur les bénéficiaires.** Un quatrième enseignement est que le décalage temporel entre l'élaboration de politiques et de cadres, le renforcement des institutions (essentiellement le

renforcement des capacités) et l'impact concret sur le terrain pour les bénéficiaires finaux est important. Les contributions tangibles de ce projet ont été documentées de manière crédible dans cette évaluation, mais pourtant l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de trouver beaucoup de preuves d'un changement réel dans la vie des migrants. On pourrait faire valoir qu'une évaluation plus ambitieuse aurait permis de le découvrir. Mais la métaphore de l'entonnoir est utile : beaucoup de réformes au niveau politique, menant à de plus petites réformes au niveau de la mise en œuvre, qui débouchent sur des impacts encore plus faibles au niveau individuel. Certaines contraintes institutionnelles et de ressources (par exemple, la bureaucratie, le budget, la rétention du personnel) sont canoniques et peuvent être critiquées en toute impunité par des observateurs externes, tels que les évaluateurs. Mais d'autres sont inhérentes aux processus délibératifs démocratiques. Toutes, les bonnes comme les mauvaises, rétrécissent l'entonnoir à chaque étape.

5. **L'importance d'un engagement gouvernemental de haut niveau pour renforcer l'efficacité des projets.** Le projet SAMM aurait pu mieux surmonter les retards et réduire la confusion s'il s'était engagé de manière plus agressive auprès des hauts fonctionnaires du gouvernement aux niveaux des Secrétaires permanents et de leurs adjoints. Ce sont les contreparties gouvernementales qui peuvent faire tomber les barrières institutionnelles et surmonter l'inertie institutionnelle. Cependant, l'évaluation globale est que le projet SAMM a contribué aux progrès en matière de gestion et de gouvernance de la migration dans une région où la migration est une force motrice.
6. **La préparation future nécessite une meilleure justification de la valeur et de la coordination des agences.** Les enseignements tirés soulèvent la question de savoir quels enseignements devront être tirés à l'avenir. Les bonnes (et mauvaises) pratiques du passé imposent également la question « Qu'en sera-t-il à l'avenir ? ». Ce n'est un secret pour personne que les fonds des donateurs disponibles pour le soutien de base des agences et le soutien au développement de projets diminuent. Plusieurs agences impliquées dans le SAMM subissent des coupes

budgétaires importantes, certaines en raison du retrait ciblé de donateurs bilatéraux, d'autres en raison d'un contexte géopolitique marqué par des préoccupations pressantes en matière de dépenses de sécurité et de défense. Les agences seront de plus en plus en concurrence pour obtenir les fonds encore disponibles, ce qui aura pour effet de rendre plus urgente la démonstration de la coordination, de la complémentarité, de l'efficacité et de la valeur ajoutée (en gros, « Qu'est-ce que cette agence peut accomplir que nous ne pourrions pas accomplir seuls sur le plan bilatéral ? »).

7. **L'absence de stratégies de sortie précoces a mis en danger la réussite à long terme.** Il est vital que les stratégies de durabilité et de sortie du projet soient préparées dès le début, avec des plans d'action garantissant que ces stratégies soient appropriées et comprises par tous les acteurs concernés, et communiquées tout au long de la mise en œuvre du projet.

Le projet SAMM a également mis en évidence un certain nombre de bonnes pratiques pertinentes pour les travaux futurs :

- **Adopter une large portée régionale et thématique pour refléter les réalités de la migration.** Une bonne pratique, malgré les difficultés qu'elle a engendrées, a été la conception du projet à grande échelle et avec une large portée. En ce qui concerne l'ampleur, notamment géographique, le fait que la migration soit un phénomène intrinsèquement transfrontalier plaide fortement en faveur de l'approche régionale, tout comme le programme d'intégration régionale des CER. Quant à la portée du projet, tout indique que le fait de traiter les migrations dans leur ensemble, plutôt que petit à petit, a contribué à la force globale et à l'impact potentiel du projet. Il n'y a pas eu d'effet de dilution.
- **Mise en place de mécanismes de coordination intensive pour naviguer dans la complexité et les crises.** Avec l'ampleur et la portée sont apparues des problèmes de coordination, et une bonne pratique a été la manière dont l'équipe du projet a géré ces défis dans des circonstances difficiles. Le mécanisme de coordination intense (hebdomadaire) introduit par l'équipe du

projet dès le début, alors que la situation était assombrie par l'urgence de la COVID, a contribué de manière significative à maintenir le projet sur la bonne voie, même avec des modalités et des calendriers radicalement modifiés. La décision du donateur d'accorder une prolongation d'un an sans frais était tout à fait justifiée.

- **La programmation et l'établissement de rapports décentralisés comme réponse pratique à la complexité institutionnelle.** Compte tenu de ce que l'on a appelé ici qualifié de dimensionnalité, l'approche de décentralisation de l'équipe de projet en matière de programmation et de rapports était une bonne pratique justifiable, loin d'être parfaite, mais bonne. Elle a certes conduit à des cas de duplication et de chevauchement, mais dans une certaine mesure, cela était dû à des facteurs internes aux OPNU, certaines ayant des bureaux nationaux, d'autres non, avec des relations institutionnelles différentes entre le niveau régional et le niveau national. Il est évident que l'« Unité d'action des Nations Unies » doit prendre en compte les mandats institutionnels, les structures et les cultures des agences. La coordination, même si elle demande beaucoup de temps, est la seule réponse possible.