

33.

Politiques en matière de diaspora et de développement dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

Irene Schöfberger¹



RECONNAISSANCE
DES COMPÉTENCES



CONTRIBUTION
DES MIGRANTS ET
DES DIASPORAS



ENVOIS DE FONDS
ET L'INCLUSION
FINANCIÈRE



COOPÉRATION
INTERNATIONALE
ET LES PARTENARIATS
MONDIAUX

Résumé : La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et ses États membres adoptent de plus en plus de mesures et de politiques visant à maximiser les avantages potentiels de la migration pour le développement. Ce chapitre analyse les relations entre les États membres de la CEDEAO et leur diaspora. Il s'appuie sur une analyse des politiques, des stratégies et des règlements relatifs à la migration, à la diaspora et au développement adoptés par les Nations Unies, l'Union africaine, la CEDEAO et les pays. Il constate que l'attention portée par les décideurs des États membres de la CEDEAO à la migration et à la diaspora est récente, mais croît rapidement. Des mesures relatives à la diaspora ont ainsi été intégrées aux politiques et stratégies migratoires élaborées ou en cours d'élaboration dans 14 des 15 États membres depuis 2014. Dans certains cas, les politiques de diaspora ont précédé l'adoption de politiques migratoires plus générales. Si 13 États sur 15 considèrent les membres de la diaspora comme des acteurs du développement, ils n'ont pas tous la même définition de leur contribution potentielle au développement. Si tous les États citent les transferts de fonds, ils sont moins nombreux à évoquer les transferts de connaissances et de compétences des migrants, les transferts d'influence politique ou les avantages de la participation politique de la diaspora. Des institutions chargées de la diaspora ont été créées dans 13 pays, avec un statut de ministère dans 9 d'entre eux. Cependant, le peu de données disponibles sur les diasporas constitue un obstacle à l'élaboration de politiques efficaces dans ce domaine.

33.1. Introduction

La migration peut être une chance pour le développement. En Afrique de l'Ouest comme dans le reste du monde, ce phénomène augmente, s'accompagnant d'évolutions technologiques et infrastructurelles pouvant faciliter les transferts financiers et non financiers, ainsi que la circulation des connaissances et des compétences entre les pays d'origine, de transit et de destination. Cependant, plusieurs obstacles, tels que le faible appui aux contributions des émigrants et les coûts de transaction élevés associés aux rapatriements de fonds, freinent encore l'exploitation de ces possibilités.

Dans ce contexte, les pays d'émigration adoptent, de plus en plus, des mesures et des politiques visant à maximiser les avantages potentiels de ce phénomène. En Afrique de l'Ouest comme ailleurs, les États déploient de plus en plus d'efforts pour nouer des liens avec leur diaspora. Ces efforts se traduisent par une multiplication rapide de politiques et d'institutions consacrées à la diaspora. Si cette évolution n'est pas récente dans certains pays d'origine importants tels que le Mexique ou l'Italie, elle s'accélère à l'échelle mondiale depuis le milieu des années 2000, lorsque les Nations Unies ont

¹ Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

commencé à recommander l'adoption de telles politiques à titre de bonne pratique en matière de coopération pour le développement. Ce modèle international s'est rapidement répandu et a été adopté par des États ayant des besoins, des identités et des profils migratoires divers (Gamlen, 2019). Parallèlement, les États ont coordonné de plus en plus leurs initiatives de mobilisation de la diaspora, auparavant relativement dispersées. Dans ce contexte, ils ont eu tendance à définir les membres de la diaspora² comme des ressortissants non résidents (voir l'encadré 1).

Malgré leur importance croissante, les politiques de diaspora suscitent toujours moins d'intérêt que les politiques d'immigration. Si dernièrement, les décideurs et les chercheurs ont accordé une plus grande attention aux États d'origine, ils ont surtout examiné leur rôle à l'égard des politiques d'immigration des États de destination. Une attention moindre a été portée aux relations transnationales entre les États d'origine et leurs ressortissants à l'étranger à des fins nationales. En outre, les recherches menées jusqu'à présent sur les politiques de diaspora ont porté principalement sur des études de cas nationales, et non plurinationales. Une analyse des politiques de diaspora dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest reste encore à réaliser.

Ce chapitre analyse les politiques et institutions relatives à la diaspora au sein de la CEDEAO et de ses 15 États membres. Il éclaire tout d'abord les récentes tendances concernant les relations des États avec leur diaspora ainsi que l'émergence d'institutions chargées de la diaspora, et illustre l'attention récemment portée à la diaspora par les décideurs à l'échelle du monde, du continent africain et de l'Afrique de l'Ouest. Il analyse ensuite l'état des politiques de diaspora dans les États membres de la CEDEAO, avant de se clore sur des conclusions et recommandations.



Encadré 33.1. Définition des groupes de diaspora

Plusieurs définitions ont été données des groupes de diaspora. Les États tendent à mettre l'accent sur les ressortissants non résidents, et notamment les émigrants et leurs descendants (Collyer, 2013). Dans une approche similaire, le Fonds monétaire international définit la diaspora comme un « groupe constitué de migrants et de leurs descendants qui maintiennent un lien avec leur pays d'origine » (Ratha et Plaza, 2011). L'Union africaine, quant à elle, définit la diaspora africaine comme se composant « de populations d'origine africaine vivant hors du continent, indépendamment de leur citoyenneté et de leur nationalité, et qui sont disposées à contribuer au développement du continent et à la construction de l'Union africaine³ ».

Des chercheurs ont mis en évidence que le sentiment d'appartenance et la volonté d'entretenir des relations avec le pays d'origine varient selon les personnes. Une autre définition de la diaspora a donc été proposée, fondée sur la persistance d'une orientation vers le pays d'origine et le maintien d'une identité de groupe au fil du temps (Gamlen, 2019, p. 8). En d'autres termes, la diaspora a été définie comme une communauté imaginée qui vit éloignée d'un lieu d'origine revendiqué (Vertovec, 2009, p. 5). Une telle définition suppose que les diasporas ne sont pas équivalentes aux communautés d'émigration au sens large, mais sont plutôt construites à partir d'un éventail plus large de possibilités de mobilisation (Collyer, 2013, p. 7) et reposent sur l'idée d'un objectif commun et la volonté d'entretenir des relations avec le pays d'origine. La composition des diasporas peut ainsi évoluer avec le temps, en fonction des changements de situation dans les pays d'origine et de destination des émigrants, mais aussi de la situation des personnes et des réseaux sociaux.

Des chercheurs ont également fait valoir que les membres de la diaspora peuvent investir dans l'espoir d'obtenir divers gains, que ce soit sur le plan financier, affectif, social ou politique. Souvent, les raisons qui motivent la mobilisation et les gains escomptés sont multiples (Riddle, 2017).

² Le terme « membre de la diaspora » employé dans ce chapitre ne suppose aucune adhésion à un groupe en qualité de membre.

³ Union africaine, Division de la diaspora. Disponible à l'adresse <https://au.int/en/diaspora-division> (consulté le 24 juin 2020).

33.2. Augmentation des efforts déployés par les États pour nouer des relations avec leur diaspora

Les États collaborent avec leur diaspora dans différents objectifs, notamment pour appuyer le développement national, étendre leurs fonctions politiques et administratives à l'étranger ou encore renforcer la participation politique des émigrés (voir par exemple Collyer, 2013). Le premier de ces objectifs a trait à la contribution potentielle des émigrants au développement dans les pays d'origine. L'interprétation de cette influence par les chercheurs et les décideurs a varié au fil des années. Les « pessimistes » du développement ont eu tendance à mettre l'accent sur les effets néfastes de la migration, tels que la « fuite des cerveaux » ou la dépendance à l'égard des rapatriements de fonds, tandis que les « optimistes » ont davantage mis en relief les effets plus positifs, notamment l'augmentation desdits rapatriements. Dans les années 1950 et 1960, les arguments des optimistes étaient davantage mis en avant, tandis que ceux des pessimistes ont prévalu dans les années 1970 et 1980. Un renouveau de l'optimisme est observé depuis les années 1990 (de Haas, 2010). Une attention plus importante accordée à la contribution potentielle des migrants au développement dans les pays d'origine et de destination a également constitué un point de convergence entre des intérêts des États concernés et des acteurs non étatiques. Les organisations internationales ont joué un rôle essentiel pour appuyer leur diffusion et promouvoir des initiatives de mobilisation de la diaspora. Le deuxième objectif concerne l'extension des fonctions politiques et administratives des États au-delà des frontières nationales. Il a été avancé qu'en permettant un resserrement des liens entre les États et leurs ressortissants vivant à l'étranger, les politiques et institutions relatives à la diaspora ont contribué à une « redéfinition de l'État » (Levitt et Dehesa, 2003), notamment par des mesures visant à étendre davantage les ressources financières et l'influence politique des États au-delà leurs frontières. Enfin, le troisième objectif porte sur l'augmentation de la participation politique des émigrés grâce à l'élargissement progressif des droits civiques et politiques des ressortissants à l'étranger (Bauböck, 2007), par exemple en leur permettant de voter depuis l'étranger ou de posséder plusieurs nationalités. L'encadré 32.2 présente les défis liés à l'efficacité des politiques de diaspora.



Encadré 33.2. Efficacité des politiques de diaspora : défis et potentiel d'amélioration

Il n'est guère aisé d'évaluer l'efficacité des politiques de diaspora en Afrique de l'Ouest. Tout d'abord, elles sont pour la plupart très récentes. Ensuite, l'analyse de leurs effets plus vastes présente de nouvelles difficultés. De fait, leurs objectifs et leurs effets sont souvent peu clairs, notamment en ce qui concerne le type de développement visé, et compte tenu de la diversité des parties prenantes (Vezzoli et Lacroix, 2010). Cependant, des chercheurs ont mis en évidence que l'efficacité de ces politiques pouvait être améliorée par des politiques cohérentes et coordonnées, y compris des mesures renforçant la représentation et la protection politiques des migrants ainsi que les liens qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine (Gamlen, 2006). Des études ont également mis en relief la nécessité d'harmoniser les politiques de migration et de développement, ainsi que les politiques locales et nationales (Mensa-Bonsu et Adjei, 2007). Elles ont en outre souligné que les effets des politiques de diaspora en matière de développement dépendent aussi des droits politiques et juridiques des migrants ; du contexte social, économique et politique plus général dans les pays d'origine et de destination ; ainsi que des conditions d'investissement et des structures de transfert de fonds. Toutes ces questions doivent être prises en considération, par exemple par des politiques de développement globales, si l'on veut appuyer la contribution des migrants au développement (de Haas, 2010). Enfin, des défis plus vastes doivent également être relevés en ce qui concerne la contribution des migrants au développement (voir Quartey, Addoquaye Tagoe et Boatemaa Setrana au chapitre 21 de ce volume). Il s'agit notamment de la sélectivité des migrations, des différences entre les fonds rapatriés à des fins de consommation ou d'investissements productifs, ou encore de la faible attention accordée par les décideurs à la migration Sud-Sud.

Les États ont mis sur pied des institutions pour collaborer avec leur diaspora. Ce chapitre examine ces institutions, définies comme des « organes étatiques officiels consacrés aux émigrants et à leurs descendants » (Gamlen, 2014, p. 182). Cette définition intègre les services officiels qui dépendent d'organes exécutifs et législatifs à l'échelle nationale. Ces institutions peuvent être des divisions, des directions ou des organismes, le plus souvent rattachés au ministère des affaires étrangères. Cependant, dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, elles ont acquis le statut de ministère. D'autres États disposent de conseils gouvernementaux de la diaspora, considérés dans ce chapitre comme des institutions chargées de la diaspora. Dans d'autres pays encore, les conseils de ce type sont indépendants de l'État, et ne peuvent dès lors pas être considérés comme des institutions chargées de la diaspora. Ils sont mentionnés mais non inclus dans la présente analyse. L'élaboration de politiques et de programmes relatifs à la diaspora peut également être influencée par un certain nombre d'acteurs, par exemple des organisations internationales telles que l'OIM, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et le Centre international pour le développement des politiques migratoires ; des banques et organismes d'investissement privés tels que l'Institut africain des transferts de fonds ; des organismes de coopération en matière de développement ; des autorités locales ou encore des organisations de la société civile. La présente analyse mettant l'accent sur les politiques et institutions relatives à la diaspora pilotées par les États, elle n'intègre pas les mesures prises par les organisations internationales.

Les institutions chargées de la diaspora peuvent remplir diverses fonctions (Gamlen, 2014), à commencer par une fonction de « mise à contribution » consistant à appuyer le développement et les politiques extérieures à l'aide d'éventuelles contributions financières et politiques de la diaspora. Les stratégies de mobilisation de la diaspora visent souvent à faciliter les rapatriements de fonds, les échanges commerciaux et les investissements. Elles visent aussi, plus rarement, à faciliter le transfert de connaissances et de compétences, et à renforcer la participation politique, notamment en matière de planification de la coopération pour le développement. Les organisations de la diaspora ont appelé à renforcer les stratégies de mobilisation axées sur ces contributions non financières (Madichie, 2016). Les institutions chargées de la diaspora peuvent aussi avoir des fonctions d'« inclusion » consistant à renforcer les liens entre les émigrants et leur pays d'origine, par l'octroi de droits politiques et sociaux ou l'organisation de manifestations symboliques telles que des conférences ou des « journées de la diaspora ». Elles peuvent enfin avoir des fonctions de « gouvernance », visant à adapter la gouvernance nationale des migrations aux grands faits nouveaux politiques tels que le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

33.3. Une attention croissante portée à la diaspora dans les politiques à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique et du monde

La contribution des migrants au développement est de plus en plus reconnue depuis quelque temps. À l'échelle mondiale, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a été le premier à reconnaître explicitement la contribution des migrants à une croissance inclusive et au développement durable, et a recommandé une réduction des coûts de transaction liés aux rapatriements de fonds. Ensuite, l'objectif 19 du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières a appelé à améliorer les conditions permettant aux migrants de contribuer au développement durable dans leurs pays d'origine, de transit et de destination. En particulier, il a appelé à adopter des politiques migratoires ; à intégrer la migration dans la planification du développement et les politiques sectorielles à différents niveaux ; à faciliter les contributions des migrants, notamment les investissements et l'entrepreneuriat ; à investir dans la recherche sur les contributions non financières des migrants ; et à favoriser leur participation à la vie politique. Il réaffirme en outre la nécessité d'adopter des approches participatives réunissant des acteurs étatiques et non étatiques.

Des dispositions plus détaillées ont été adoptées à l'échelle de l'Afrique. L'Union africaine a reconnu l'importance de la diaspora de différentes manières, notamment en la déclarant « sixième région⁴ » de l'Union et en faisant de sa pleine participation un de ses principaux objectifs. À cette fin, l'Agenda 2063 a appelé les États membres de l'Union africaine à favoriser la participation de la diaspora et à faciliter la libre circulation des personnes ; cet appel s'étant ensuite concrétisé dans le protocole de l'Union africaine sur la libre circulation des personnes adopté en 2018. En 2012, le premier Sommet mondial de la diaspora africaine a débouché sur l'adoption de cinq projets, y compris la création d'une base de données sur les compétences des professionnels africains de la diaspora, destinée à faciliter la participation de ces derniers au programme de développement du continent, ainsi que la création du Fonds d'investissement de la diaspora africaine et de l'Institut africain des transferts de fonds. Le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé (adopté par l'Union africaine en 2018) identifie l'engagement de la diaspora parmi ses huit piliers clés. Il met en évidence défis que posent l'instauration d'un climat de confiance parmi les institutions chargées de la diaspora, le manque de données de qualité sur les diasporas et les rapatriements de fonds, ainsi que la nécessité d'élaborer des stratégies nationales de mobilisation de la diaspora conformément aux cadres internationaux. Il appelle également à nouer des relations avec les membres de la diaspora de deuxième et troisième génération. Le Cadre recommande diverses stratégies en vue de relever ces défis. En premier lieu, il s'agit de créer des organismes et des points de contact chargés de la diaspora, d'adopter des approches associant l'ensemble des pouvoirs publics et d'élaborer des stratégies de mobilisation de la diaspora avec des organisations et des donateurs internationaux. Ensuite, il recommande de faciliter les investissements de la diaspora et la circulation des connaissances et des compétences, ainsi que des réformes politiques, sociales et économiques plus larges pouvant contribuer à la mobilisation de la diaspora. Enfin, il suggère d'améliorer les travaux de recherche et la collecte de données, en réalisant notamment des cartographies de la diaspora.

En Afrique de l'Ouest, la contribution de la diaspora au développement est également reconnue. La question devrait faire l'objet de dispositions plus détaillées dans la politique migratoire régionale en cours d'élaboration, mais elle est actuellement abordée dans l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration. Ce document, adopté en 2008, est cependant moins détaillé que d'autres adoptés ultérieurement à l'échelle continentale et mondiale. Il vise une harmonisation des politiques de migration et de développement, notamment grâce à des plans d'action sur ces deux thèmes. À cet effet, il s'appuie essentiellement sur le principe selon lequel « la migration légale vers les autres régions du monde contribue au développement des États membres de la CEDEAO », mais consacre moins d'attention à la migration interne et interrégionale. Dans le même temps, il rappelle que la libre circulation des personnes – telle que définie dans le Protocole de 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement – constitue une priorité pour la région. Même si elles ne concernent pas spécifiquement la diaspora, les politiques de libre circulation facilitent les mouvements de personnes et le transfert des contributions de la diaspora. Les mesures de mobilisation de la diaspora proposées dans l'Approche sont axées principalement sur le potentiel qu'offrent les transferts et les investissements financiers pour le développement et sur la participation de la diaspora aux projets de développement. Elles abordent également l'amélioration de l'éducation et des compétences des migrants, ainsi que la réduction des effets négatifs potentiels de la « fuite des cerveaux ». Les questions relatives à la diaspora constituent également l'un des domaines de discussion du Dialogue sur la migration pour l'Afrique de l'Ouest (MIDWA, créé en 2001). Les négociations politiques entre l'Union européenne et la CEDEAO ont également eu des incidences sur les stratégies de mobilisation de la diaspora dans la région, comme exposé à l'encadré 33.3.

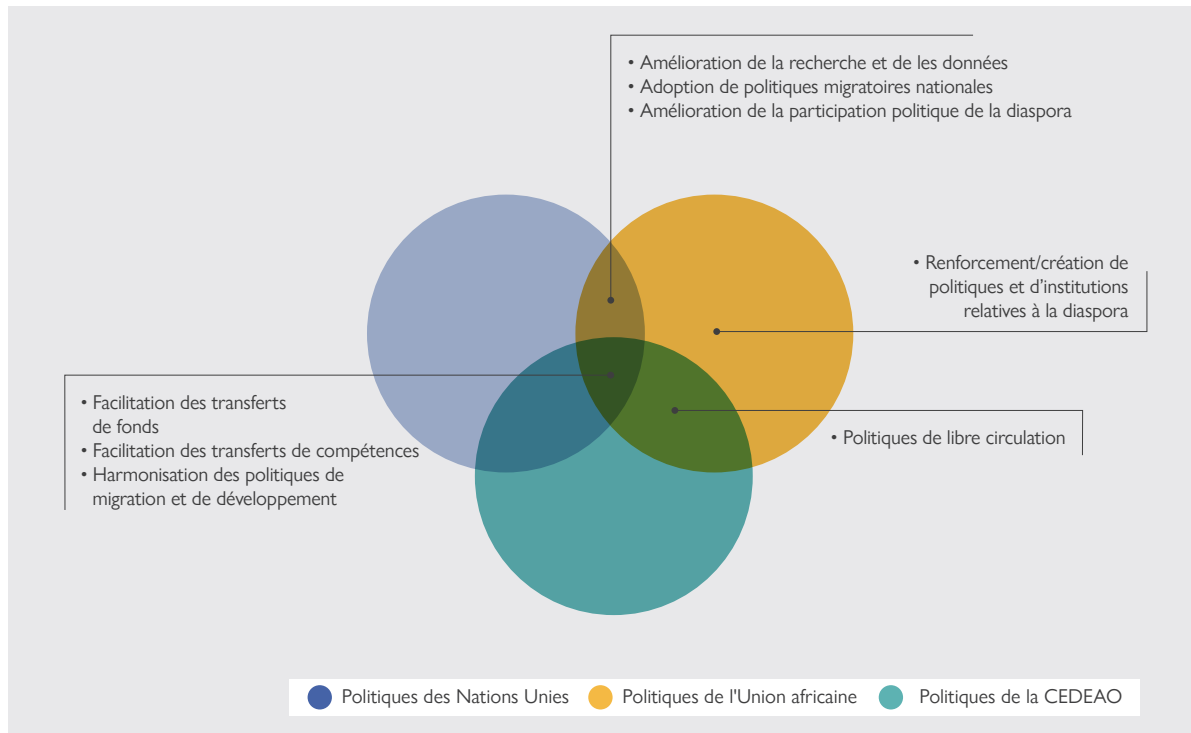
⁴ État de la diaspora africaine, La sixième région d'Afrique. Disponible à l'adresse <https://stateofafricandiaspora.international/the-6th-region/> (consulté le 24 juin 2020).



Encadré 33.3. Stratégies de mobilisation de la diaspora dans le contexte général des négociations menées entre l'Union européenne et la CEDEAO à propos des politiques migratoires

Depuis les années 2000, la question de la migration entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe a gagné en importance aussi bien pour la CEDEAO et ses États membres que pour l'Union européenne et ses États membres, parallèlement à la hausse des migrations en provenance de l'Afrique de l'Ouest à destination de l'Europe (voir Fedorova et Shupert au chapitre 4 du présent volume) et à l'intensification des efforts déployés par l'Europe pour collaborer avec les pays d'Afrique de l'Ouest sur cette question à la suite de la création de l'espace Schengen de libre circulation (voir Schöfberger au chapitre 30 du présent volume). Les négociations stratégiques interrégionales menées à ce sujet ont contribué à définir le cadre de l'évolution des politiques de migration et de diaspora à l'échelle régionale et nationale. Des aspects relatifs à la diaspora ont fait partie des négociations depuis le début, bien que leur importance ait évolué au fil des années. En 2006, la Déclaration conjointe Afrique-Union européenne sur la migration et le développement a reconnu la contribution des migrants au développement dans les pays d'origine, de transit et de destination, et a affirmé la nécessité de soutenir les efforts déployés par la diaspora. Cette reconnaissance se retrouve dans la Déclaration de Rabat de 2006, qui a instauré un dialogue politique entre États d'Europe, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la migration et le développement. Les politiques interrégionales élaborées au cours des années suivantes intégraient elles aussi des aspects liés à la migration et au développement. Toutefois, l'évolution des priorités en matière de migrations internationales ont modifié l'équilibre avec des questions de migration, telles que le contrôle maîtrise de l'immigration (Schöfberger, 2019). L'attention s'est portée davantage sur la manière dont la migration pouvait être causée par les difficultés de développement, plutôt que sur la façon dont elle pouvait contribuer à y remédier. Par ailleurs, l'intérêt croissant des décideurs pour la migration dans les pays d'origine et de transit et l'augmentation des fonds disponibles ont favorisé l'élaboration de politiques et de stratégies migratoires nationales. Comme on le verra plus loin, cela a permis dans certains cas à des gouvernements nationaux de concevoir également des stratégies et des institutions consacrées à la mobilisation de la diaspora. Le lancement récent de la Facilité mondiale de l'Union européenne pour la Diaspora (EUDiF) témoigne par ailleurs d'un intérêt accru de l'Union européenne pour la contribution de la diaspora.

Figure 33.1. Principales stratégies de mobilisation de la diaspora recommandées dans les politiques des Nations Unies, de l'Union africaine et de la CEDEAO



33.4. Où en sont les politiques relatives à la diaspora dans les États d'Afrique de l'Ouest⁵ ?

Dans les 15 États membres de la CEDEAO, l'intérêt des décideurs pour la migration et la diaspora est relativement récent mais en augmentation. Des éléments relatifs à la mobilisation de la diaspora ont été intégrés dans les politiques qui existent en la matière, comme on a pu le voir à l'échelle de la CEDEAO, de l'Union africaine et des Nations Unies (voir la figure 1), et ont simultanément été sélectionnées et adaptées aux tendances et aux besoins nationaux en matière de migration et de développement, ainsi qu'aux différents contextes sociaux, économiques et politiques. La présente section donne un aperçu des mesures et des structures de mobilisation de la diaspora figurant dans les politiques nationales pertinentes des États membres de la CEDEAO.

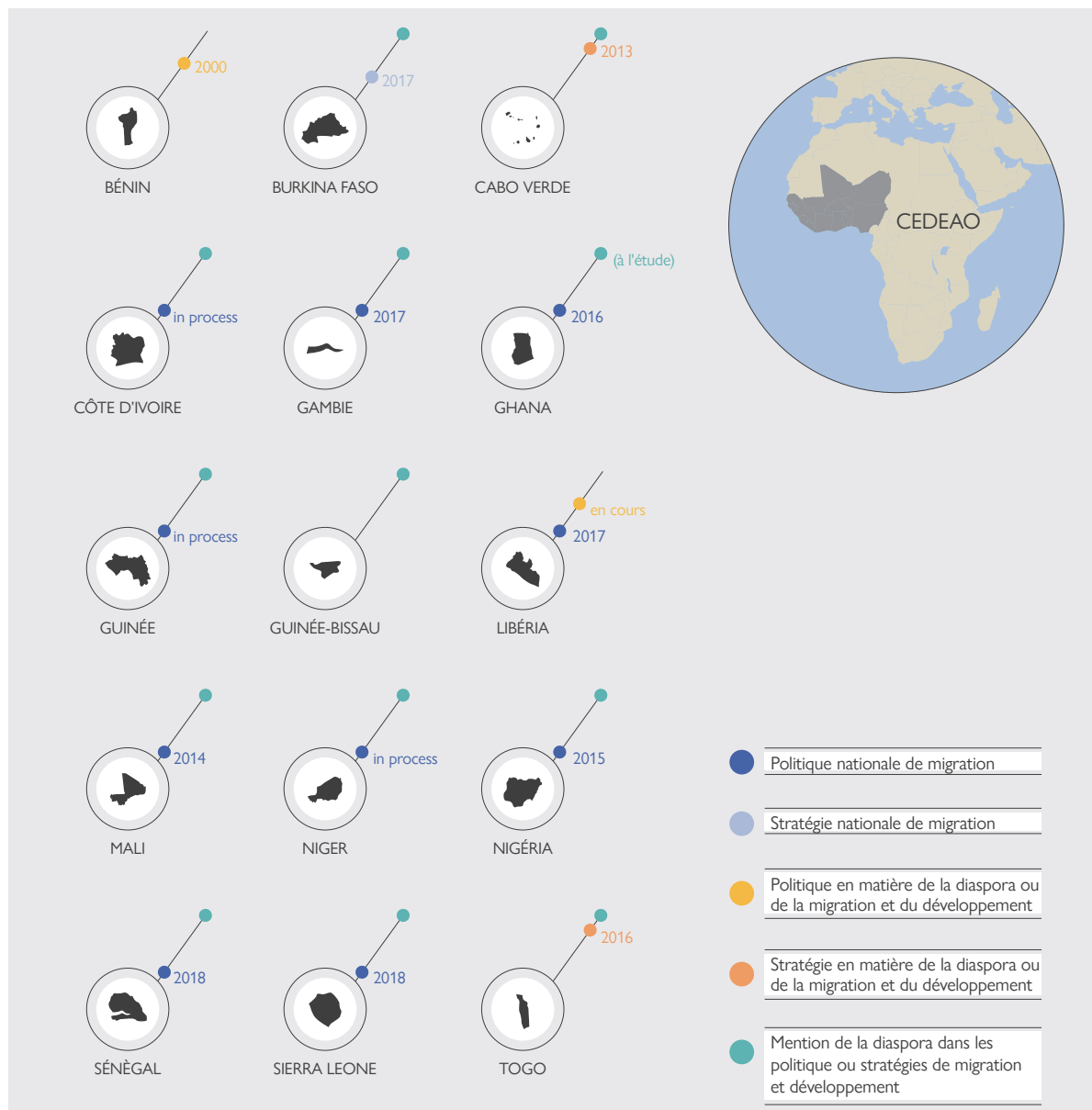
L'adoption de politiques et de stratégies migratoires nationales est un phénomène très récent – la première politique de ce type date de 2014 – mais en progression rapide dans la région (voir la figure 2). Ces dernières années, sept pays ont adopté une politique nationale relative à la migration : la Gambie (2017), le Ghana (2016), le Libéria (2017), le Mali (2014), le Nigéria (2015), le Sénégal (2018) et la Sierra Leone (2018). Une telle politique est en cours d'élaboration dans cinq autres pays, à savoir le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Niger. En outre, le Burkina Faso et le Togo ont adopté une stratégie nationale en matière de migration en 2016. Tous ces documents intègrent des mesures concernant la diaspora.

Sept pays ont élaboré ou sont en train d'élaborer des politiques, des stratégies ou des règlements portant spécifiquement sur la diaspora ou sur la migration et le développement. Dans trois cas, ces documents ont précédé l'adoption de politiques et stratégies migratoires plus générales. Le Bénin travaille ainsi à l'élaboration de sa

⁵ Cette section se fonde sur une analyse des politiques, stratégies et règlements nationaux relatifs à la migration, à la diaspora et au développement, comme exposé dans le texte. Les documents disponibles en ligne ont été analysés directement, tandis que l'étude des documents non disponibles en ligne s'est fondée sur les informations figurant sur les sites Web des ministères pertinents, sur des consultations auprès de bureaux de pays de l'OIM ainsi que sur des ressources documentaires secondaires.

politique migratoire nationale, mais dispose déjà d'une politique nationale pour les Béninois à l'étranger depuis 2000. À Cabo Verde, la stratégie nationale relative à l'émigration pour le développement, adoptée en 2013, constitue le seul document pertinent à l'échelle nationale. En outre, le Togo a adopté un plan stratégique de mobilisation de la diaspora en 2013, trois ans avant sa stratégie nationale de migration et de développement. Le Libéria et la Guinée mettent eux aussi la dernière main à une politique nationale d'engagement de la diaspora. Enfin, au Niger et au Sénégal, le décret portant création de la Direction des Nigériens de l'extérieur et l'approche territoriale des Sénégalais de l'extérieur (adoptée par la Direction générale d'appui aux Sénégalais de l'extérieur) intègrent des dispositions relatives à la diaspora. Au Nigéria, en Sierra Leone et au Togo, les politiques et stratégies nationales relatives à la migration de main-d'œuvre comprennent elles aussi des dispositions sur la mobilisation de la diaspora⁶.

Figure 33.2. Adoption de politiques pertinentes



Note : Ces cartes ne sont fournies qu'à titre d'illustration. Le tracé des frontières et les noms indiqués sur ces cartes n'impliquent aucune approbation ou acceptation officielle de la part de l'OIM.

⁶ La politique nationale du travail du Ghana est en cours de finalisation. L'analyse des politiques et stratégies de mobilisation de la diaspora de ce pays repose donc uniquement sur la politique nationale relative à la migration adoptée en 2016, intitulée *National Migration Policy for Ghana – Migrating out of Poverty* (« Politique nationale de migration du Ghana – Migrer pour échapper à la pauvreté »).

Des efforts sont actuellement déployés pour harmoniser les politiques de migration et de développement, comme le recommandent les politiques des Nations Unies, de l'Union africaine et de la CEDEAO. Les plans nationaux de développement de 12 États évoquent les contributions que les migrants peuvent apporter au développement national et prévoient des mesures de mobilisation de la diaspora. Les plans de développement du Bénin et du Libéria n'en prévoient pas, et le plan national de développement à long terme du Ghana pour la période 2018-2057 est actuellement en cours d'examen.

Tous les États membres de la CEDEAO n'ont pas la même définition de la contribution de la diaspora au développement ainsi qu'aux processus politiques et administratifs, et adoptent donc des stratégies différentes pour mobiliser leur diaspora. Ils reconnaissent cependant tous que les membres de la diaspora sont des acteurs importants du développement. Une attention particulière est accordée au transfert des contributions financières : des documents politiques et stratégiques de 13 pays énoncent des mesures relatives au potentiel qu'offrent les rapatriements de fonds pour la croissance économique nationale, et en particulier pour le budget du pays, les investissements, le commerce et la création d'emplois. De plus, la plupart des pays ont pris ou prévoient de prendre des mesures visant à réduire le coût des rapatriements de fonds, et trois États citent expressément la nécessité d'associer les émigrants en tant qu'acteurs de la croissance économique et du développement locaux. En revanche, seuls cinq pays prévoient des mesures visant à favoriser le transfert de connaissances et de compétences, dont l'étendue et les retombées éventuelles sont peut-être encore moins visibles dans l'immédiat. Le projet de politique migratoire nationale du Niger intègre ainsi la création d'un répertoire des compétences des ressortissants à l'étranger.

La Gambie et la Côte d'Ivoire parlent d'un transfert d'influence politique, en indiquant que la mobilisation de la diaspora peut accroître l'influence politique du pays à l'étranger. À l'appui d'un renforcement de l'engagement politique de la diaspora, ces États, ainsi que d'autres, ont également adopté des dispositions visant à améliorer la représentation politique des groupes de la diaspora, notamment grâce à une meilleure coordination entre le gouvernement et les institutions ou associations chargées de la diaspora, à des conseils de ressortissants à l'étranger, à des forums de la diaspora ou encore à l'élargissement des droits politiques, par exemple la possibilité de détenir plusieurs nationalités et de voter depuis l'étranger et/ou d'élire des représentants de la diaspora au sein des parlements nationaux (voir Jaulin et Smith au chapitre 34 du présent volume). Dans d'autres cas, cependant, la participation des migrants aux processus politiques reste difficile, notamment lorsque les relations entre le gouvernement et la diaspora sont tendues. Cette situation pourrait donner lieu à une mauvaise représentation des intérêts des migrants dans la définition des stratégies de mobilisation de la diaspora, et déboucher en fin de compte sur des politiques inefficaces.

Conformément aux recommandations du Cadre de politique migratoire pour l'Afrique, treize pays ont créé des institutions chargées de la diaspora. Ces institutions ont acquis un niveau ministériel dans huit d'entre eux. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali ont créé des ministères chargés de l'intégration africaine et des ressortissants à l'étranger. Au Bénin, en Gambie, en Guinée, au Niger et au Sénégal, la dénomination du Ministère des affaires étrangères fait explicitement référence à la diaspora. À Cabo Verde, au Ghana, au Nigéria et au Togo, le Ministère des affaires étrangères possède un service, une agence ou une direction de la diaspora. Il existe également un comité parlementaire des affaires de la diaspora au Nigéria. En Sierra Leone, le bureau des affaires de la diaspora est rattaché à la Présidence de la République. Enfin, au Libéria et en Guinée-Bissau, les deux seuls pays à ne pas encore avoir créé d'institution chargée spécifiquement de la diaspora, la responsabilité des questions relatives à la diaspora reste confiée au Ministère des affaires étrangères. Les huit conseils de ressortissants à l'étranger qui existent pour l'instant jouent également un rôle important en ce qui concerne la représentation politique de la diaspora. Au Burkina Faso, en Guinée, au Niger, au Sénégal et au Togo, ils sont rattachés à des ministères. La Côte d'Ivoire envisage également de créer un conseil des Ivoiriens de l'étranger relevant du Ministère de l'intégration africaine et des Ivoiriens de l'extérieur. Au Bénin, au Mali et au Nigéria, ces conseils sont privés. Par ailleurs, dans certains pays, la banque centrale joue aussi un rôle important. C'est le cas du Ghana et du Nigéria, dont la banque centrale est chargée de mettre en œuvre les politiques relatives aux rapatriements de fonds. La Banque de Gambie publie chaque trimestre des données sur les rapatriements de fonds. La création d'une banque d'investissement pour les Béninois de l'extérieur est en projet au Bénin. Au Sénégal, des fonctions similaires sont dévolues au Fonds d'appui à l'investissement des Sénégalais de l'extérieur, rattaché à la Direction générale d'appui aux Sénégalais de

l'extérieur, qui dépend elle-même du Ministère des affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur. Le projet de politique migratoire nationale du Niger prévoit également la création d'un fonds d'investissement de la diaspora.

La collecte de données sur la diaspora et l'élaboration de bases de données en la matière sont essentielles pour l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels. Toutefois, à ce jour, seuls trois pays ont adopté des stratégies de cartographie complète de leur diaspora. Le Sénégal recueille des données sur sa diaspora par différents moyens, notamment des registres volontaires en ligne, des registres consulaires et des informations provenant des associations de la diaspora. La base de données mondiale sur les Nigériens de la diaspora repose actuellement sur un enregistrement volontaire, mais la politique nationale de migration prévoit la mise en place d'une base de données complète sur la diaspora. Le rapport final du Plan stratégique pour la mobilisation de la diaspora togolaise (2013) prévoit de dresser une cartographie de la diaspora. Au Niger, où un système d'enregistrement en ligne a été créé mais n'était pas actif au moment de la rédaction de ces lignes, la création d'un bulletin statistique et d'une base de données complète sur la diaspora est prévue dans le projet de politique migratoire nationale. Cinq autres pays envisagent de créer des bases de données sur la diaspora ou des observatoires de la migration chargés de recueillir des données notamment sur la diaspora : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée et le Mali.

33.5. Conclusion et recommandations

De plus en plus d'États d'Afrique de l'Ouest adoptent des politiques de diaspora. Certains pays (tels que le Bénin) ont adopté des stratégies de mobilisation de la diaspora avant même qu'elles ne soient recommandées comme des pratiques exemplaires par les Nations Unies, et avant d'élaborer des politiques nationales en matière de migration. Actuellement, des questions relatives à la diaspora sont intégrées dans les plans de développement de tous les États membres de la CEDEAO. La diffusion récente de politiques et de mesures de mobilisation de la diaspora s'est accompagnée de la création d'institutions chargées de la diaspora à différents niveaux. Les États membres de la CEDEAO resserrent leurs liens avec la diaspora afin d'appuyer la contribution potentielle des émigrants au développement, d'étendre les fonctions politiques et administratives de l'État au-delà des frontières nationales et d'accroître la participation politique des émigrants. Ils accordent une attention particulière aux transferts financiers à l'échelle microéconomique et macroéconomique, mais prennent plus rarement des mesures visant les contributions non financières. Si les membres de la diaspora visés par l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration, publiée en 2008, sont pour la plupart des migrants Sud-Nord qualifiés, le profil des personnes visées n'est pas précisé à l'échelon national. Le manque de données disponibles sur la diaspora freine l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels, tant au niveau régional qu'au niveau national.

L'analyse présentée dans ce chapitre permet de formuler les recommandations ci-après :

Pour les institutions nationales et régionales :

- **Poursuivre les efforts d'harmonisation des politiques relatives à la migration et au développement** afin de favoriser la contribution des émigrants au développement et d'améliorer les conditions d'investissement ainsi que les structures de transfert de fonds. Il est important, en particulier, de veiller à inclure des stratégies de mobilisation de la diaspora dans la révision en cours de l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration.

Pour les États membres et les institutions de la CEDEAO :

- **Élaborer davantage de stratégies transnationales relatives à la diaspora.** Ces stratégies, qui peuvent être bilatérales, multilatérales ou régionales, doivent inclure la migration interne et interrégionale, qui continue à représenter la plupart des mouvements migratoires de la région, ainsi que la migration à court terme et la migration circulaire.
- **Renforcer les mesures visant à améliorer la participation des membres de la diaspora** à l'identification de mesures liées à la migration et au développement, ainsi que leur participation politique. Cela permettra d'accroître leur adhésion aux mesures adoptées et la durabilité de ces dernières.

- Renforcer les stratégies de mobilisation de la diaspora axées sur les transferts non financiers, tels que le transfert et la circulation de connaissances et de compétences, afin de maximiser les avantages potentiels de l'émigration.

Pour les institutions et les centres de recherche nationaux et régionaux :

- Investir dans le renforcement des capacités en matière de collecte de données sur les diasporas. Il s'agit là d'un élément essentiel pour la formulation de politiques de diaspora fondées sur des éléments factuels. Les cartographies et bases de données sur la diaspora doivent inclure des informations sur les destinations et les caractéristiques socioéconomiques des migrants.

- Bauböck, R.
2007 Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting. *Fordham Law Review*, 75(5), pp. 2393-2447.
- Collyer, M.
2013 Introduction : locating and narrating emigration nations. In : *Emigration nations : policies and ideologies of emigrant engagement* (M. Collyer et R. Bauböck, dir. publ.), Palgrave, pp. 1-24.
- de Haas, H.
2010 Remittances, migration and development: policy options and policy illusions. In : *South–South migration. Implications for social policy and development* (K. Hujo et N. Piper, dir. publ.), Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, pp. 158-189.
- Gamlen, A.
2006 Diaspora Engagement Policies : What are they, and what kinds of states use them? COMPAS Working Paper Series.
- 2014 Diaspora institutions and diaspora governance. *International Migration Review*, 48 (1), pp. 180-217.
- 2019 *Human Geopolitics: States, Emigrants, and the Rise of Diaspora Institutions*. Oxford University Press.
- Levitt, P. et R. Dehesa
2003 Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 26(4).
- Madichie, C.
2016 Diaspora contributions to achieving the SDGs. *Great Insights Magazine*, 5(5), ECDPM.
- Mensa-Bonsu, I.F. et E. Adjei
2007 Towards an Institutional Framework for Coherent Migration and Development Policy Planning in Developing Countries: The Case of Ghana – Annex IV. Background Paper. Forum mondial sur la migration et le développement, Bruxelles.

Ratha, D. et S. Plaza

- 2011 Mettre à profit les diasporas. *Finance et développement*, 48 (3), Fonds monétaire international. Disponible à l'adresse www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2011/09/pdf/ratha.pdf.

Riddle, L.

- 2017 Diaspora engagement and the Sustainable Development Goals. In : *Migration in the 2030 Agenda*, Organisation internationale pour les migrations (OIM), Genève, pp. 1-22.

Schöfberger, I.

- 2019 The EU's Negotiation of Narratives and Policies on African Migration 1999-2019. *European Foreign Affairs Review*, 24(4), pp. 513-532.

Union africaine

- 2018 Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et plan d'action (2018-2030). Disponible à l'adresse https://au.int/sites/default/files/documents/35956-doc-2018_mdfa_french_version.pdf.

Vertovec, S.

- 2009 Cosmopolitanism in attitude, practice and competence. MMG working paper No. 9-8. Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity.

Vezzoli, S. et T. Lacroix

- 2010 Building bonds for migration and development. Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia. International Migration Institute, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).