

MIGRATION POLICY PRACTICE



ISSN 2223-5248
Vol II, Number 2, April-May 2012

A Bimonthly Review by and for Policymakers Worldwide

Editorial Board

Joint Managing Editors:

- Solon Ardittis (EurAsylum)
- Frank Laczko (International Organization for Migration – IOM)

Editorial Adviser:

- Joanne van Selm (EurAsylum)

Editorial Assistants:

- Valerie Hagger (International Organization for Migration – IOM)
- Janice Ruth de Belen (International Organization for Migration – IOM)

Editorial Committee:

- Aderanti Adepoju (Human Resources Development Centre, Lagos, Nigeria)
- Richard Ares Baumgartner (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the European Union – FRONTEX, Warsaw)
- Peter Bosch (European Commission, Brussels)
- Juan Carlos Calleros (Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, Mexico)
- Jeff Crisp (UNHCR, Geneva)
- Anita Davis (Australian Department of Immigration and Citizenship, Canberra)
- Gloria de Pascual-Teresa (International Labour Office – ILO, Geneva)
- Howard Duncan (Metropolis, Ottawa, Canada)
- Beata Godenzi (Swiss Agency for Development and Cooperation, Federal Department of Foreign Affairs, Berne)
- Shahidul Haque (International Organization for Migration – IOM, Geneva)
- Sandra Harder (Citizenship and Immigration Canada – CIC, Ottawa)
- Charles Harns (IOM Migration Research and Training Centre, Goyang-si, Republic of Korea)
- Chris Hedges (United Kingdom Border Agency – UKBA, London)
- Jennifer McDonald (Passport, Immigration and Citizenship Agency, Ministry of National Security, Jamaica)
- Irena Omelaniuk (Global Forum for Migration and Development – GFMD)
- Sankar Ramasamy (Department of Labour, New Zealand)
- Dilip Ratha (World Bank, Washington D.C.)
- Cécile Riallant (EC-UN Joint Migration and Development Initiative, Brussels)
- Nand Kishore Singh (Member of the Indian Parliament, New Delhi)
- Simon Tonelli (Council of Europe, Strasbourg)
- Adriana van Dooijeweert (Dutch Advisory Committee on Migration Affairs - ACVZ, The Hague)
- Hania Zlotnik (UN Population Division, Department for Economic and Social Affairs – UN DESA, New York)



© IOM 2012 (Photo: Thomas Burke)

Contents

Introduction: South–South migration: Migration policy challenges in ACP States.....	2
Solon Ardittis and Frank Laczko	
Des voies pour le retour des cerveaux en Afrique	3
Daouda Maingari	
Une initiative des pays les moins avancés (PMA) en matière de migration : l’Observatoire international des transferts de fonds des migrants (OITFM)	9
Eric Adja	
The role and activities of the Immigration and Citizenship Service Authority of Papua New Guinea	12
Wellington Navasivu	
La migration haïtienne, un défi à relever.....	14
Francis Saint-Hubert	
Diaspora and development in Kenya: What do we know?.....	16
Bethuel Kinyanjui Kinuthia and Akinyinka Akinyoade	

Introduction: South–South migration: Migration policy challenges in ACP States

Solon Ardittis and Frank Laczko¹

Welcome to the fourth issue of *Migration Policy Practice*. The focus of this special English–French bilingual edition is on migration trends and policies in the African, Caribbean and Pacific (ACP) region. Too often, it is assumed that most migration involves the movement of people from South to North, when, in fact, the number of people migrating internationally between countries in the South is substantial. However, our knowledge about the impact of South–South migration is limited. In 2010, an estimated 73 million migrants moved from one developing country to another, accounting for just over one third of all international migration. In recognition of growing international awareness of this trend, the Global Forum on Migration and Development, hosted this year by Mauritius, has decided to focus one of its forthcoming round-table sessions in 2012 on addressing South–South migration and development policies.

The 79 ACP States are both important countries of origin and destination. At a meeting in Brussels on 31 May 2011, which gathered the ministers of foreign affairs of 27 EU Member States and 79 ACP countries, it was agreed that dialogue on migration should be enhanced, and that both the European Union and the ACP countries should pay special attention to issues such as visa policy, migrants' bank transfers and returning migrants. A dedicated working group was also established specifically for this purpose. The group, which will regularly debate current migration issues, will report on its work at the Thirty-seventh Session of the Joint ACP–EU Council of Ministers in Vanuatu on 11–15 June 2012.

This special issue of *Migration Policy Practice* contains five articles written mostly by senior government officials from selected ACP countries. These articles cover: current issues in the return of highly skilled migrants to Africa (Daouda Maingari, Cultural Counsellor at the Embassy of Cameroon in Belgium); the activities of the International Observatory on the Transfer of Migrants' Remittances to Less Developed Countries (Eric Adja, Adviser to the President of Benin); the role and activities of the Papua New Guinea Immigration and Citizenship Service (Wellington Navasivu, Director of the Legal and Policy Branch of the Papua New Guinea

Immigration and Citizenship Service); migration trends in Haiti (Francis Saint-Hubert, Director of Projects at the Ministry of Haitians Living Abroad); and remittances and development in Kenya (Bethuel Kinyanjui Kinuthia, from the Department of Economics at the University of Nairobi, and Akinyinka Akinyaode, from the Africa Studies Centre in The Hague).

We are extremely grateful to Mr. Laurent de Boeck, Director of the African, Caribbean and Pacific Observatory on Migration, for organizing and seeing through a call for articles especially written for this issue of MPP. His time, advice and dedication at all stages of the process have been essential to the production of this special edition of the journal. Many ACP countries lack reliable and up-to-date information on migration; therefore the ACP Observatory on Migration was created to promote better understanding of migration patterns and policy trends in ACP countries. Since May 2011, the ACP Observatory on Migration has sponsored a broad range of studies and training programmes (see www.acpmigration-obs.org).

We hope you enjoy this issue of *Migration Policy Practice*. As always, we look forward to your comments, suggestions and possible contributions to future editions of the journal.

¹ Solon Ardittis is Managing Director of Eurasyllum Ltd and Frank Laczko is Head of the Migration Research Division at IOM Headquarters in Geneva. They are co-editors of *Migration Policy Practice*.

Des voies pour le retour des cerveaux en Afrique

Daouda Maingari ¹

Introduction

Engager le débat sur le retour des cerveaux africains apparaît aujourd'hui comme un pari risqué. Les difficultés du continent à la lumière des données socioéconomiques et les évolutions politiques récentes en Afrique incitent peu à envisager un appel à un retour de ses cerveaux expatriés. L'internationalisation du marché du travail et les facilités qu'offre l'Occident ont tendance à aspirer les cadres plutôt qu'à les fixer sur leur territoire. Les politiques déplorent cette hémorragie des cerveaux, mais peinent à trouver des voies pour arrêter ce saignement. L'article ci-dessous essaie d'apporter un éclairage et de proposer des pistes de solution à cette problématique. Avant d'y arriver, nous allons tout d'abord cerner les éléments qui ont favorisé les facteurs d'attraction (« pull ») et les facteurs (« push ») qui ont poussé et qui poussent encore les cerveaux africains hors de leur pays et du continent.

Des raisons de la mobilité des cerveaux en Afrique

Aujourd'hui, au-delà des raisons traditionnelles liées aux questions économiques, politiques, à la pauvreté ou à la pression démographique qui sont à la base des migrations des pays du Sud vers ceux du Nord, il y a des facteurs liés à l'aspiration à un mieux-être économique, social et culturel, voulu et vécu, dans ce qui leur paraît être le modèle même de l'Etat de droit (Wihtol de Wenden, 2003). De même, la généralisation progressive des passeports, l'explosion de la demande d'asile, l'activation des réseaux transnationaux à l'origine des migrations en chaîne et qui se jouent des frontières ; le développement des migrations pendulaires ou circulaires qui favorisent des aller-retour ; et la création des grands espaces de libre-échange, favorisent la mobilité des cerveaux.

Les conditions de travail

Les conditions de travail et les attentes qui y sont liées varient selon les filières au sein des structures d'enseignement et de recherche. Elles concernent les sources d'informations, la difficulté d'arrimer les recherches locales au niveau scientifique international, la non disponibilité des outils de travail (papier, ligne

téléphonique, connexion Internet), etc. Pour les enseignants et les chercheurs des filières sociales comme le droit, l'économie ou les lettres, les conditions de travail recouvrent l'équipement des bibliothèques, l'abonnement aux revues scientifiques, tandis qu'elles se focalisent sur les laboratoires et les outils nécessaires aux expériences pour les domaines scientifiques et techniques (De Lierres, 2002 ; Kouvididila, 2009). Lorsque les chercheurs se sentent réduits à dispenser des enseignements sans possibilité d'expérimentation, parce que le matériel est soit inexistant soit défectueux, ou que l'absence de revues scientifiques nationales ou internationales de qualité limite les possibilités de publication des résultats de la recherche, la seule alternative qui s'offre à eux devient le changement de lieu de travail et, en l'occurrence, le départ vers les pays développés. De même, en situation d'absence d'une communauté scientifique active, la tendance globale est à un sentiment d'isolation que le déplacement physique tend à combler.

Dans bien des cas, c'est la crainte de la sclérose intellectuelle et l'éjection du cénacle de la recherche qui poussent à l'expatriation. Les chercheurs qui veulent mettre en application les conclusions de leurs recherches ou continuer à travailler sur des questions nouvelles que l'élaboration de leur thèse a soulevées et auxquelles ils ne peuvent apporter des solutions en travaillant dans les laboratoires locaux espèrent trouver à l'étranger des conditions idéales pour continuer à rester productifs et compétitifs.

Les conditions salariales

En ce qui concerne les conditions salariales, elles tiennent à la difficulté qu'éprouvent les universitaires à vivre décemment de leur salaire. S'ils sont des cadres supérieurs en raison de leur haut niveau de formation et du potentiel qu'ils représentent pour la société, les salaires qu'ils perçoivent restent à contrario modiques pour les autoriser à vivre de leur savoir et à se consacrer entièrement à leurs travaux. Depuis la dévaluation du franc CFA en 1994 qui a fait perdre 50 % de sa valeur à cette monnaie, les revenus salariaux ont limité le pouvoir d'achat des agents de l'Etat. Ainsi, le salaire lié à l'exercice d'une profession même que des revenus additionnels obtenus par un deuxième emploi ne suffisent plus à couvrir les charges sociales et familiales (Kaboret, 2000). Pour préserver leur image sociale et maintenir le niveau de consommation lié à leur rang,

¹ Daouda Maingari est conseiller culturel à l'Ambassade du Cameroun en Belgique et chargé de cours des universités du Cameroun.

de nombreux cadres supérieurs déploient diverses stratégies parmi lesquelles l'investissement du champ politique ou du monde des affaires, supposés apporter des gratifications financières supplémentaires. D'autres se laissent tenter par toutes formes de concussions.

Jadis privilégiés parce qu'ils participaient à la bourgeoisie du diplôme (Makita, 1989), les détenteurs de parchemins assistent impuissants au krach des diplômes sur la bourse du travail. Avec l'absence des débouchés professionnels dans les services publics comme dans les entreprises privées de leurs pays, l'espoir de gagner de l'argent et de s'épanouir réside, pour de nombreux diplômés, dans le voyage, même si le changement de cadre géographique n'augure en rien un mieux-être, pas plus qu'il ne le garantit d'ailleurs. Le mythe de l'exode prometteur continue cependant d'alimenter le désir du voyage chez les diplômés qui à défaut de changer le monde, celui qui les a vus naître et qu'ils espéraient servir après leurs études, changent de monde pour se retrouver, instinct de survie oblige, dans un environnement pratique mais non souhaité de prime abord. Pour survivre en terre étrangère, ils se voient souvent dans l'obligation d'exercer des activités éloignées de leurs qualifications réelles. Cette situation qui n'est bénéfique ni pour l'image sociale du migrant, ni pour son pays qui a consenti d'énormes sacrifices à sa formation, ni pour le pays d'accueil qui ne l'utilise pas au mieux de ses capacités constitue ce que Tsafack Nanfosso et Tchouassi (2007 : 118) qualifient de « gaspillage des cerveaux ».

De la gestion de la question des migrations par les politiques en Europe

En dépit des accords de coopération, le problème de l'immigration dans les pays africains a toujours été géré de manière quasi unilatérale par les partenaires européens. C'est avec l'Accord de Cotonou que le problème de la migration est posé pour la première fois sur une base de concertation. Dans l'article 13 du titre relatif à la dimension politique, il est stipulé que « le problème de la migration fera l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE ». Depuis la mise en œuvre de cette Convention, des rencontres régulières permettent aux experts ACP et UE ainsi qu'aux diplomates et politiques des deux parties de se rencontrer de manière régulière pour échanger sur les questions communes comme le transfert des fonds, les droits des migrants, etc.

Il s'agit à travers ces rencontres d'essayer de trouver des voies et des moyens pour réduire la pauvreté dans les pays ACP et freiner les flux migratoires. En mettant l'accent sur l'aide au renforcement de l'intégration des nationaux dans leur pays d'origine, les politiques préventives contre l'immigration illégale ou encore le respect de la dignité et des droits des immigrés rapatriés, la volonté est de traiter en profondeur la

question des mouvements massifs des populations des pays du Sud vers les pays du Nord. Même s'il est mentionné dans la Convention que pour chacune de ces dispositions, c'est le principe de réciprocité qui est de mise, il est clair qu'elles concernent en premier lieu les immigrés africains. L'objectif latent est de faire accepter et légaliser par la partie africaine les mesures de lutte contre l'immigration et les expulsions².

En ce qui concerne de manière spécifique la migration des travailleurs qualifiée, des mesures portant sur l'immigration choisie, l'octroi d'une « carte bleue », des facilités pour les cerveaux et autres cadres étrangers, des mesures spéciales sont prises par l'Union européenne et restent tout de même controversées dans la mesure où des leaders d'opinion pensent que cette démarche contribue à vider l'Afrique de ses meilleures ressources.

Les enjeux du développement en Afrique

Tandis que l'enjeu se situe au niveau des luttes technologiques et économiques en Occident et en Asie, de la mise en œuvre du programme de la recherche européenne et de ses objectifs dans les secteurs des télécommunications, des biotechnologies, de la sécurité alimentaire, des transports, etc., les universités africaines restent préoccupées pour une large part, outre leurs missions statutaires d'enseignement et de recherche, par la question du développement. A ce titre, elles alimentent le débat sur le principal défi en matière de développement, à savoir l'accélération de la croissance économique et l'élargissement de son assise pour atteindre les objectifs de développement internationaux qui reflètent les objectifs de développement plus généraux.

Ces objectifs relèvent de trois grands ordres : tout d'abord le bien-être économique avec la diminution de moitié, d'ici à 2015, de la proportion de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, soit avec moins d'un dollar par jour ; ensuite le développement social, avec en priorité la scolarité primaire universelle dans tous les pays, la promotion de l'égalité des sexes, la valorisation du statut de la femme via la suppression des inégalités dans l'éducation, la réduction de la mortalité infantile et de celle des enfants de moins de cinq ans de deux tiers par rapport à 1990 et de la mortalité maternelle de trois quart, la possibilité pour tous les individus d'âge approprié d'accéder à des services de santé génésique ; enfin la durabilité et la régénération de l'environnement par la mise en œuvre des stratégies nationales en faveur du développement économique durable et socialement responsable dans tous les pays, afin d'inverser le processus de dégradation des ressources environnementales à l'échelle nationale et mondiale d'ici à 2015 (Matero, 2009).

² Maktar Diouf, L'Afrique dans la mondialisation, L'Harmattan, 2002, pp.185 et suiv.

Les objectifs ainsi définis, qui sont essentiels pour l'avenir immédiat du continent, restent dans l'ensemble des questions transversales, eu égard à leur portée générale dans les politiques nationales et dans l'agenda international des grandes institutions onusiennes. A contrario, ils ne font pas partie des programmes-cadres de recherche des universités occidentales, hormis dans quelques laboratoires et unités de recherche concernées par la problématique de la coopération au développement. Ce qui explique pourquoi les chercheurs africains, rivaux dans leur majorité aux préoccupations développementalistes, sont rarement recherchés dans les laboratoires des universités occidentales, nonobstant les arguments sur l'ostracisme de type phénotypique dont ils déclarent être régulièrement l'objet au moment du recrutement dans ces structures de recherche. Les orientations de recherche et les préoccupations de leurs universités de départ ne les préparent pas à affronter la compétition internationale sur les thématiques qui fondent le travail de pointe dans les universités d'accueil.

Et d'ailleurs, tous les ordres de classement des universités, que ce soit le classement de Shangai ou celui du Cybermetrics Lab (2008), tous deux critiquables au demeurant dans leurs méthodes et leurs résultats, ne font apparaître les universités africaines que dans des positions résiduelles. Ce confinement à la périphérie suggère, dans une lecture de second degré, qu'elles ne font pas partie des lieux réputés de production de la pensée et/ou de la technologie dont le monde a besoin aujourd'hui. Dans le classement de Cybermetrics Lab de juillet 2008 et repris par Charlier et Croché (2010) par exemple, l'Université de Cape Town, la mieux placée des universités africaines dans ce classement, n'arrive qu'à la 385^{ème} place, tandis que l'Université Cheick Anta Diop, première université d'Afrique noire francophone de ce *ranking*, n'apparaît qu'à la 2962^{ème} position. Parmi les 500 premières universités du monde, une seule d'Afrique figure parmi cette élite des lieux de production et de diffusion de la science et de la technologie.

Si les critères de classement retenus (nombre de prix Nobels, nombre de publications, nombre de fois où des chercheurs de chaque université sont cités dans des travaux d'autres chercheurs à travers le monde, etc.) étaient différents et centrés, par exemple, sur la compréhension ou l'amélioration du niveau de santé des personnes souffrant du paludisme et de diarrhées, sur l'organisation et la gestion des enseignements dans des contextes de sureffectifs ou d'absence de moyens financiers et techniques, on verrait bien les universités africaines figurer aux meilleures places dans les classements. Etant donné que les critères de classement sont extérieurs aux préoccupations des universités africaines et que, pour exister, les universités africaines et leurs étudiants sont dans le même temps obligés de s'arrimer aux universités occidentales, on ne peut que constater l'exode massif des étudiants africains vers les universités d'Europe et d'Amérique

du Nord. Des pays comme le Botswana, la Gambie, la Guinée équatoriale, la Namibie ou encore le Lesotho ont un nombre d'étudiants inscrits à l'étranger supérieur à 50 % du nombre d'étudiants inscrits dans les universités nationales (UNESCO, 2006). L'attrait des universités occidentales et les thématiques de recherche qui leurs sont propres restent des clés pour comprendre la fuite des cerveaux africains.

Même si dans les pays du Sud, pris globalement, la préférence des recruteurs américains et européens va aux cerveaux asiatiques par rapport aux cerveaux africains, pour les raisons que nous venons d'indiquer, le départ des rares cadres africains n'en constitue pas moins une perte significative pour le continent en raison du coût et du temps requis pour leur formation (Docquier, 2007). L'exode des cerveaux, et principalement celui des diplômés des filières médicales, informatiques et scientifiques, freine en effet l'expansion de l'économie locale et fait perdre à l'Afrique l'apport intellectuel nécessaire à la stimulation des capacités d'inventivité endogènes et les bénéfices qu'elle pourrait tirer des découvertes faites sur place ainsi que les retombées scientifiques et financières en termes de propriété intellectuelle.

Les pistes d'action

Pour remédier à cette situation, diverses solutions sont proposées. Elles comportent entre autres la poursuite de la politique du « return option », l'encouragement de la diaspora, la nécessité de rendre attrayantes les conditions de travail, et attractives et compétitives les conditions salariales. Elles invitent aussi à améliorer l'équipement des laboratoires pour les chercheurs qui souhaitent continuer leurs travaux, à instaurer un climat de confiance et de sécurité pour retenir les cerveaux et à inviter les gouvernements africains à ne plus céder à la peur des cerveaux, l'intégration régionale, etc. Cette sollicitude que résument les notions de « reverse brain drain » ou « brain gain » commence lentement à prendre corps avec des politiques incitatives en matière de protection des libertés, des facilités d'exercice du métier et la reconnaissance sociale des chercheurs qui retournent au pays.

Le volet « return option », par exemple, a été la philosophie globale des pays d'Afrique subsaharienne après les indépendances. Au moment de la formation des premiers cadres des jeunes républiques, chaque étudiant signait un engagement décennal qui l'obligeait à retourner systématiquement dans son pays après ses études à l'étranger. Avec la situation de prospérité économique, d'un marché de l'emploi ouvert et des conditions salariales attrayantes, les ressources humaines n'aspiraient qu'à regagner leur pays. Ce mouvement a été brusquement ralenti par la crise économique et les programmes d'ajustement structurel que le FMI et la Banque mondiale ont imposés aux

économies africaines dans les années 1990, et dont les effets immédiats ont été la mise en retraite anticipée des personnels et le gel du recrutement des diplômés.

L'organisation du retour des cerveaux

Comme le souligne Jacques Gaillard (2001), la mise en place d'un programme de retour des étudiants ne peut être efficace que si les autorités nationales fournissent des efforts considérables pour reconnecter leurs élites avec les pays d'origine dans le cadre des réseaux scientifiques et techniques. A cet effet, des activités de rassemblement - financement de symposiums, de réunions et d'ateliers entre la communauté scientifique et technique locale et les associations d'expatriés identifiées et localisées-, puis la mise en place de programmes de bourses et autres activités scientifiques et techniques favorisant les liens et les échanges de cette communauté expatriée avec leur pays d'origine, sont indispensables.

Si le retour des élites scientifiques et techniques est, pour une large part, lié au développement économique du pays et au développement d'un système national de recherche performant, il est également dépendant de la densité et de la qualité des échanges existant entre le pays d'origine et la diaspora scientifique expatriée (Matero, 2009).

Pour l'heure, le timide effort d'aide au retour des cerveaux africains dans leur pays d'origine, mis sur pied par des pays comme le Royaume Uni, la France, l'Allemagne ou la Belgique, à la place des autorités nationales qui peinent à initier une politique d'envergure dans ce sens, concourt à la philosophie du « return option ». Cet effort se base principalement sur un appui financier à ceux qui repartent, des aides au montage des dossiers, des cours gratuits sur le management des microstructures, etc.

Il importe cependant de constater que ces appuis ne sont, pour la plupart, que des appuis formels qui restent limités dans le registre des vœux. Ils ne peuvent dépasser un certain seuil sans courir le risque de devenir pour le projet même de Bologne qui vise à attirer sur le sol européen les meilleurs chercheurs étrangers et à leur donner la possibilité de s'y établir (Frattini, 2007), un principe autophagique, c'est-à-dire un principe qui sape les bases de sa propre existence. Les règles de bonnes pratiques édictées par les pays développés pour faciliter le retour des migrants hautement qualifiés vers leur pays d'origine se heurteront toujours, d'une part, à la volonté réelle ou supposée des migrants de regagner leur pays, et de l'autre, au risque de voir ces cerveaux être récupérés par d'autres pays développés concurrents.

La mise sur pied des réseaux de connaissances

Des réseaux de connaissances (*Knowledge Networks*) dont le but est de connecter les membres de la diaspora entre eux, et en direction de leur pays d'origine par l'organisation d'échange de capacités et de connaissances, se mettent progressivement sur pied à travers le continent. Cinq pays (le Kenya, le Maroc, le Nigéria, l'Afrique du Sud et la Tunisie) ont développé des *Knowledge Networks* et constitué des réseaux scientifiques et intellectuels pour les nationaux à l'étranger. Le Gouvernement du Mali a organisé, au dernier trimestre de l'année 2003, une rencontre internationale avec des membres de sa diaspora pour réfléchir sur leurs conditions de vie à l'étranger, leurs attentes vis à vis de leur pays et les contributions qu'ils peuvent apporter à partir de leurs différents pays de résidence pour résoudre les problèmes économiques, sociaux et culturels de leur pays d'origine.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a lui aussi mis sur pied un programme de création de *Knowledge Networks* baptisé *Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals* (TOKTEN). Grâce à cet outil, le PNUD aide les immigrés qualifiés à effectuer de brefs retours dans leur pays d'origine, pour des consultations dans des projets de développement ou pour des collaborations avec les universités locales. Des organisations internationales comme le MIDA (Migrations internationales pour le développement en Afrique) de l'Organisation internationale pour les migrations travaillent dans le même sens par l'affiliation des élites expatriées aux réseaux existants pour canaliser le transfert de la science et de la connaissance plutôt que de se focaliser sur le retour des hommes. Le programme MIDA recense les besoins en compétences, organise des campagnes d'information pour publier les besoins ainsi identifiés. Passées ces deux phases, le MIDA prend langue avec les gouvernements pour les inciter à adopter des mesures permettant aux migrants d'aller et de venir librement sans perdre leurs droits.

En effet, avant le MIDA, les programmes retour et de réintégration du personnel africain qualifié (RQAN) de l'OIM, expérimentés entre 1983 et 1999 avec l'idée que le retour dans le pays d'origine était le meilleur moyen de contribuer au développement, se sont montrés inefficaces pour la simple raison que « les migrants en situation régulière ne veulent pas abandonner les droits acquis dans leur pays d'accueil même s'ils sont désireux de contribuer au développement de leur pays d'origine » (OIM, 2003). Avec la mobilité internationale des compétences que le monde connaît aujourd'hui, la coopération entre les pays du Nord et ceux du Sud tend à s'appuyer sur la diaspora pour mettre en route des projets viables de développement par des programmes de recherche communs, des *joint ventures*, ce qui montre en filigrane qu'un retour physique n'est pas toujours l'alternative.

Toujours est-il que pour satisfaire ses besoins, l'Afrique aura besoin de ses cerveaux disséminés à travers le monde. L'idée de l'octroi à ces cerveaux d'une carte, à l'instar de la « carte bleue » en Europe ou de la « *green card* » aux Etats-Unis, a été soulevée par des fonctionnaires de la Commission de l'Union africaine, mais son adoption ne sera pas aisée, compte tenu de la volonté de ces cerveaux d'obtenir une carte dite « internationale ». Sans une définition efficiente de son contenu et de ses modalités d'obtention, sa mise en œuvre pourrait créer de nouveaux clivages avec les cerveaux « sédentaires » qui pourraient s'imaginer moins considérés par leurs collègues et par les autorités nationales. De même, il faudra, dans l'hypothèse de la mise sur pied effective d'une carte pour les chercheurs qui s'établissent sur le continent, trouver des clauses pour une durée minimale de séjour sur le territoire et des conditions à remplir avant tout départ pour d'autres horizons, comme c'est le cas avec la carte bleue européenne.

Par ailleurs il faudra établir un réseau de recherche-action regroupant des chercheurs et des décideurs dans le but de mieux prendre en charge le phénomène de la migration de travail et de créer une synergie entre le champ de la connaissance et celui de l'action. A cela devra s'ajouter la formation d'équipes nationales mixtes composées de chercheurs et de décideurs dans une perspective pluridisciplinaire. Cette équipe devra faire le point sur les connaissances disponibles au niveau local en étudiant spécialement les textes de lois, les politiques publiques en matière de migration de travail et les initiatives privées, y compris les formes d'auto-organisation mises en œuvre par les membres de la diaspora. Des rencontres régionales faisant intervenir les membres des équipes nationales et des chercheurs faisant part des fruits de leurs recherches et de leurs propositions devront régulièrement être organisées.

Mais par dessus tout, il sera question de favoriser une congruence entre l'expertise africaine localisée, répertoriée et les financements disponibles, les projets de développement à court, moyen et long termes retenus, avec comme ciment la volonté de voir aboutir le projet d'une gestion efficiente de la politique du retour des cadres expatriés.

Conclusion

Il paraît indispensable d'adapter les politiques nationales aux réalités désormais intangibles des flux migratoires, à la nouvelle configuration du marché international du travail, aux projets politiques des Etats et aux exigences qui pourraient émaner des cerveaux. Reconnecter les cerveaux avec l'Afrique, les inciter à revenir s'établir en Afrique pour apporter leur contribution au développement du continent ne sera pas qu'une simple question de motivation basée sur les ressorts idéologiques du nationalisme et du patriotisme. La prise en compte des attentes personnelles des cadres

en termes d'environnement professionnel, de salaire, de conditions sociales devront être prises en compte dans une approche programmatique efficiente. Les politiques sauront-ils un jour considérer la question sous cet angle ?

Bibliographie

- Affa'a F.M. et Des Lierres, T.
2002 *L'Afrique noire face à sa laborieuse appropriation de l'Université*, Paris, l'Harmattan.
- Banque mondiale
2003 *Edifier une société du savoir : Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur, Une stratégie de la Banque mondiale*, Vol. I, pp. 27 et suiv., Banque mondiale, Washington.
- Black, R., et R. Tiemoko
2003 *Migration. Return and Impact in West Africa*, Université du Sussex, Folmer, Brighton.
- Charlier, J-E. et S. Croché
2010 *Des effets collatéraux de la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur*, Proposition de contribution pour l'ouvrage du GT 22 'Sociétés africaines' de l'AISLF.
- Cohen, R.
1997 *Global Diaspora. An introduction*, Seattle, University of Washington Press.
- Copans, J.
1990 *La longue marche de la modernité africaine : savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Karthala.
- Cybermetrics Lab
2008 *Webometrics Ranking of World Universities*, July.
- Daniel, J. (Dir)
2004 *Migration et mobilité des ressortissants des pays ACP sur le territoire européen*, The New Land Foundation, Londres.
- Diouf, M.
1993 *Les intellectuels africains face à l'entreprise démocratique : entre la citoyenneté et l'expertise*, Politique Africaine, n°51, pp. 35-47.
2002 *L'Afrique dans la mondialisation*, Paris : L'Harmattan, 2002.
- Docquier, F.
2007 *Fuite des cerveaux et inégalités entre pays*, Revue économie du développement, 2/3 Vol. 21, 2007, pp. 49-88.
- Gueye, A.
2001 *Les intellectuels africains en France*, Paris, L'Harmattan.

- Kaboret, T.Y.Y.
2000 Eviter la fuite des cerveaux en Afrique subsaharienne : Rôle des institutions sous-régionales de formation et de recherche, *Conférence régionale sur l'exode des compétences et développement des capacités en Afrique*, Addis-Abeba.
- Kouvibidila, G.J.
2009 *La fuite des cerveaux africains : le drame d'un continent réservoir*, Paris, L'Harmattan.
- Maingari, D.
2009 La Déclaration de Bologne et ses incidences probables sur la formation à l'étranger des étudiants africains » in Charlier, J.E. *Les Universités africaines francophones face au LMD*, pp. 251-264.
- Meyer, J.B. et M. Brown
1999 The rise of the intellectual diaspora networks, *International Social Network Conference*, Charleston, USA.
- Mutume, G.
2003 Inverser la fuite des cerveaux africains, *Afrique Renouveau*, ONU, New-York, Vol. 17, N°2.
- Pondi, J.E.
2007 *Immigration et diaspora : un regard croisé*, Maisonneuve & Larose et Afrédit, Paris.
- Russel, S.S.
1993 International Migration, in Foote K.A. Kenneth, H.& Linda G. *Demographic change in Sub-Saharan Africa*, Washington, National Academic Press.
- Salt, J.
1997 *International movement of Highly skilled*, International migrations Unit, Occasional paper, n°3, Paris, OCDE.
- Thomas J.
2008 La carte bleue européenne, une escroquerie ? 1^{er} décembre 2008. Consulté le 22 juin 2011 à l'adresse <http://www.temoust.org/la-carte-bleue-europeenne-une,7056> et <http://Immigration.blogs.liberation.fr>
- Tsafack Nanfosso T.R. et G. Tchouassi
2007 Aspects économiques et financiers de l'émigration en Afrique, in Pondi, J.E. *Immigration et Diaspora : Un regard africain* pp. 109-131.
- UNESCO
2002 *L'Afrique et la fuite des cerveaux : réexamen de la question à la lumière d'événements et de résultats de recherches récents*, Dar-es-Salam, UNESCO.
- Wihtol de Wenden, C.
2003 Géopolitique des nouvelles mobilités, in *Détour, Revue des sciences humaines*, Ed. Histoire et Anthropologie, Strasbourg, pp. 27-38.
2005 *Atlas des migrations dans le monde : réfugiés ou migrants*, Ed. Autrement, Le Mémorial de Caen, Coll. Atlas/Monde, Paris, 2005.
- Wongibe, E.
2000 « L'exode des cerveaux en Afrique », *Développement et Coopération*, 1, pp. 28-29.

Une initiative des pays les moins avancés (PMA) en matière de migration : l'Observatoire international des transferts de fonds des migrants (OITFM)

Eric Adja¹

Introduction

Depuis 1971, les Nations Unies reconnaissent les pays les moins avancés (PMA) comme le segment le plus pauvre et le plus faible de la communauté internationale. Au nombre de 48, ils sont considérés comme fortement désavantagés dans leur processus de développement et rencontrent de grosses difficultés à surmonter la pauvreté. Ainsi, en 2010, les PMA ont compté pour 12 % de la population mondiale, mais seulement pour moins de 2 % du PIB mondial². Le processus de la globalisation a approfondi leur vulnérabilité et leur marginalisation. C'est dans ce contexte que le Programme d'Action des Pays les moins avancés pour la décennie de 2001-2010 avait articulé des politiques et mesures à prendre par les PMA et les partenaires au développement, afin de favoriser une croissance soutenue au sein de ces pays, augmenter la mobilisation de ressources locales et créer un environnement favorable aux investissements directs étrangers (IDE) et à d'autres flux financiers extérieurs privés.

En effet, la migration et les flux financiers qui en découlent sont particulièrement importants pour les PMA. La Banque mondiale estime à 25,9 milliards de dollars E.-U. le montant des transferts reçu par les PMA en 2010³. Ces flux financiers constituent souvent une partie significative du PIB et permettent de réduire la pauvreté et de favoriser le développement, si les structures et les politiques suffisantes sont mises en place pour faciliter les transferts formels par l'intermédiaire des institutions financières, de l'épargne et des investissements. Cependant, en dépit de ce potentiel, la plupart des PMA n'ont pas conféré aux transferts de fonds un rôle de premier plan dans leurs programmes nationaux de développement.

C'est en réponse à l'importance croissante des transferts de fonds des migrants et de leur potentiel de développement pour les PMA, que s'est tenue du 9 au 10 février 2006 à Cotonou au Bénin, une Conférence Ministérielle des Pays les moins avancés (PMA) consacrée au renforcement de l'impact des transferts de fonds sur le développement. Elle a été organisée conjointement par le Gouvernement de la République du Bénin, l'Organisation internationale pour

les migrations (OIM) et le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les Pays en développement sans littoral et les petites états insulaires en développement (UN-OHRLS) avec l'appui financier de l'Unité spéciale pour la coopération Sud-Sud du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Norvège, de l'Irlande et de la Banque mondiale.

La Conférence ministérielle des PMA de Cotonou 2006

Au total, 32 Etats membres des PMA ont pris part aux deux journées de travaux de cette Conférence, à laquelle étaient également présents, outre les représentants du système des Nations Unies et des institutions financières et bancaires internationales, les représentants des institutions de microfinance ainsi que ceux de la société civile⁴.

Les objectifs principaux visés par la Conférence de Cotonou étaient notamment de :

- faire le point de la situation des transferts de fonds des migrants des PMA vers leurs pays d'origine respectifs, identifier les structures et tendances des flux actuels et de l'usage de ces fonds ;
- fournir une plateforme pour partager les expériences nationales, les leçons tirées et les bonnes pratiques qui peuvent contribuer à améliorer les services de transfert de fonds et accroître l'impact de ces derniers sur la lutte

¹ Eric Adja est Directeur général de l'OITFM et Conseiller auprès du Président de la République du Bénin.

² <http://www.unohrls.org/en/ldc/25>

³ Banque mondiale, Migration and Remittances Factbook 2011.

⁴ *Les PMA participants* : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Salomon, République démocratique populaire lao, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Samoa, Sénégal, Sierra Leone, République-Unie de Tanzanie, Timor-Leste, Togo, Yémen et Zambie / *Les Etats observateurs* : Ghana et Nigéria / *Les institutions financières participantes* : Banque africaine de développement, Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest, Banque mondiale. / *Les organisations de la société civile et organismes de la diaspora* : AFFORD UK, Avenir NEPAD International, Fonkoze, Fondation pour la démocratie en Afrique, Fondation pour l'éducation, la recherche et le développement, Haut Conseil des Béninois de l'extérieur, Volontaires internationaux de conférence, Uganda Micro-Finance Union. / *Les organisations internationales présentes* : OIM, UN-OHRLS, PNUD, UNCFD (Conférence des Nations Unies sur le financement du développement), OCDE. Pour plus d'informations sur cette Conférence, le lecteur pourra consulter le rapport conjoint publié à cet effet par l'OIM, l'UN-OHRLS et le Gouvernement du Bénin.

contre la pauvreté et le développement durable ;

- examiner les contraintes rencontrées par les émetteurs et les bénéficiaires des fonds et proposer des solutions pratiques ;
- identifier les politiques et pratiques courantes concernant les transferts de fonds des migrants dans les PMA, émettre des recommandations en vue d'améliorer l'impact de ces transferts de fonds sur le développement.

A l'issue de la Conférence a été adoptée une Déclaration Ministérielle⁵ qui recommande, entre autres, la création d'un *Observatoire international des transferts de fonds des migrants des PMA* dont le Bénin, qui assurait alors la présidence du Bureau de coordination des PMA et du Comité d'organisation de la Conférence, a été retenu pour en abriter le siège. La Déclaration demande également à l'OIM et aux autres organisations compétentes de prendre les initiatives et mesures nécessaires pour soutenir la création de cet Observatoire « dans les meilleurs délais possibles ». Elle demande enfin au Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits états insulaires en développement d'inclure les recommandations de la Conférence dans son plaidoyer sur les besoins spécifiques des PMA.

Suite aux recommandations de la Conférence, le Bénin, par le biais du Ministère de l'économie et des finances, a mis à la disposition des PMA un bâtiment pour abriter le siège de l'Observatoire. Pour sa part, l'OIM a financé une étude de faisabilité qui s'est déroulée à Cotonou du 29 août au 10 septembre 2007. L'objectif principal de cette étude, dont les conclusions ont été validées le 23 décembre 2008 à Cotonou, consistait à évaluer les capacités du Bénin à abriter l'Observatoire, notamment en termes d'atouts institutionnels et d'expérience en matière de gestion de programmes et projets liés aux migrants et à la migration en général.

Objectifs de l'Observatoire

La mise en place de l'Observatoire (www.oitfm.org) vise les objectifs ci-après :

- collecter et diffuser les informations et données statistiques de meilleure qualité en ce qui concerne les flux de fonds rapatriés, l'usage qui en est fait, les mécanismes de transferts et les bonnes pratiques ;
- s'appuyer sur l'expérience, les ressources statistiques et les réseaux disponibles au sein des organisations internationales, des institutions académiques, de recherche ou d'autres entités, pour recueillir les informations et entreprendre

les travaux de recherche utiles aux praticiens et décideurs des PMA ;

- observer les flux de rapatriements de fonds et développer des mécanismes appropriés pour conduire une analyse régulière et à long terme de l'évolution, des tendances et changements en matière de transferts de fonds ;
- assister les PMA dans l'identification, la conception et le développement de politiques, de projets et d'activités relatifs aux transferts de fonds, afin d'améliorer les services de transferts disponibles et accroître leur impact sur le développement.

Activités et perspectives de l'Observatoire

Projet pilote dans quatre PMA

A l'occasion de la 4^{ème} Conférence des Nations Unies sur les PMA qui s'est déroulée à Istanbul du 9 au 13 mai 2011, le Bureau de coordination des PMA (représenté par l'Ambassadeur du Népal auprès des Nations Unies à New-York) et le Gouvernement du Bénin ont signé un Mémoire sur la mise en œuvre d'un projet pilote de l'OITFM dans quatre PMA, à savoir le Népal, le Bangladesh, le Lesotho et Haïti, sur la base d'un soutien financier de la Turquie. L'objectif de ce projet est de mener des études sur l'état des lieux des transferts de migrants dans chacun de ces pays, l'impact de ces transferts sur le développement et les politiques publiques mises en œuvre dans ce domaine.

Les réglages techniques et administratifs en vue du démarrage de ce projet pilote sont maintenant terminés. Les conclusions et recommandations de ce projet devraient poser les jalons pour la mise en place d'un réseau de points focaux sur les transferts de fonds des migrants dans les 48 PMA.

Le Fonds mondial de la diaspora (FMD)

Conscients du potentiel que représentent les migrants pour le développement du pays d'origine, l'OITFM a contribué à la mise en place, le 31 mars 2010, en partenariat avec des organisations de la société civile et du secteur privé, un projet intitulé Fonds mondial de la diaspora (World Diaspora Fund-FMD/WDF), afin d'offrir aux migrants un véhicule d'investissement sécurisé qui contribuera au développement de leurs pays respectifs en associant les migrants à sa gouvernance.

Le fonds FMD/WDF est actuellement logé au sein du Fonds international de garantie (www.fig-igf) à Genève. Il ambitionne d'évoluer rapidement vers un fonds commun de placement aux migrants des PMA (et des autres pays), aux investisseurs publics et privés de la microfinance, désireux d'apporter un effet de levier à l'épargne des migrants. Le fonds investira au moyen de prêts, de garanties, voire de la prise de participations dans les institutions Microfinance du Sud au prorata de la répartition de ces investisseurs migrants (voir schéma ci-dessous).

⁵ Final Report on the Ministerial Conference of the Least Developed Countries on Enhancing the Development Impact of Remittances (English/Français) (http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_24&products_id=143).

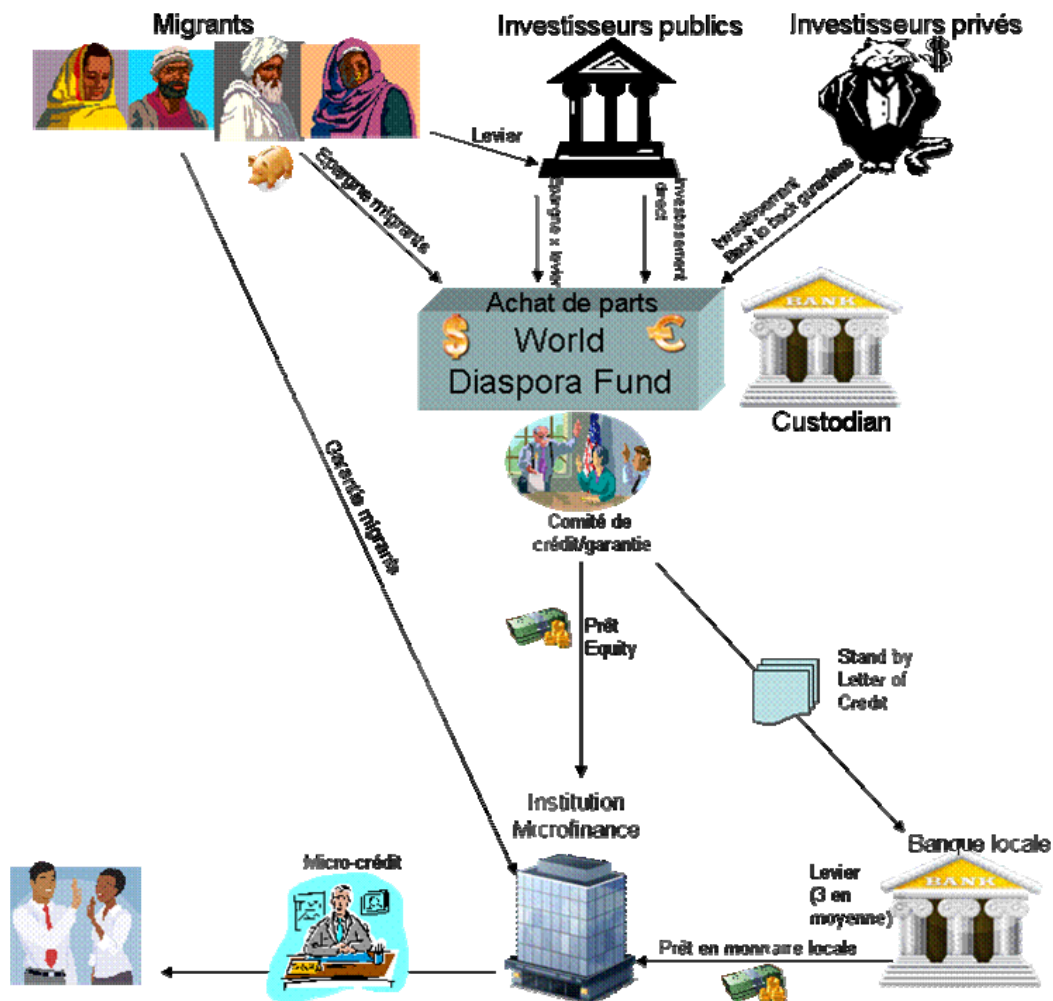


Schéma général de fonctionnement du Fonds mondial de la diaspora (FMD).

Perspectives de développement de l'OITFM

Dans le but de renforcer les capacités de l'équipe d'animation de l'OITFM et des cadres du Gouvernement du Bénin, l'OIM a lancé en janvier 2011, en partenariat avec l'Institut national de statistique (INSAE) du Bénin et de l'Observatoire ACP sur les migrations à Bruxelles, un projet de recherche sur l'impact des transferts de fonds des migrants sur le développement du Bénin, dans le cadre du Fond de l'OIM pour le développement.

Un des principaux atouts de l'OITFM réside dans son réseau de correspondants ministériels au sein des 48 PMA, qui est coordonné par le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les PMA (www.unohrrls.org). Notons que l'OITFM initie

actuellement divers contacts avec un certain nombre de partenaires, notamment l'Union européenne, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union africaine, dont le Bénin assure actuellement la présidence, pour favoriser une convergence d'initiatives en matière de transferts de fonds des migrants en Afrique et contribuer au succès de l'initiative de l'Institut africain des transferts de fonds (*African Institute of Remittances*).

Outre le bureau de l'OITFM à Cotonou, les responsables prévoient également l'ouverture d'au moins deux autres bureaux en 2012, l'un auprès des Nations Unies à Genève et l'autre à New York.

The role and activities of the Immigration and Citizenship Service Authority of Papua New Guinea

Wellington Navasivu¹

Introduction

The Papua New Guinea Immigration and Citizenship Service (PNGICS) was established by the Immigration and Citizenship Service Act 2010. It performs important functions relating to the protection of Papua New Guinea's (PNG) borders and the facilitation of entry and residence of bona fide foreigners. This function is governed by the Migration Act 1978 and related policies and government directives. To ensure optimum results, PNGICS maintains regular receipts, vigilant screening and timely processing of appropriate entry and resident permit applications. Thorough application screening and processing prevents non-bona fide foreigners from entering the country. In the same manner, business people and investors are granted the necessary immigration clearances to enter and do business in the country.

Due to recent reforms directed by the government, the organization is now developing its administrative and financial capacity and is embarking on a review of its existing policies and legislation.

Legislative framework

Besides administration of the Migration Act 1978, PNGICS also maintains custody of the PNG Passport Act 1982 and Citizenship Act 1975, as amended from time to time. The respective legislation is supported by regulations, policies and procedural guidelines. As a responsible member of the international community, PNGICS endeavours to sustain a high degree of conformity, where necessary, to standard international laws, treaties, conventions and protocols pertaining to immigration matters.

For purposes of administration of the relevant legislation and compliance with related activities, the Customs Act 2005 and Employment of Non-Citizens Act 2007 play vital complementary roles. These pieces of complementary but independent legislation are administered separately by the PNG Customs Service and Department of Labour and Industrial Relations, respectively.

Organizational reforms

In 2005, the government made a decision to separate the Migration Division from the Department of Foreign

Affairs and Immigration and transform it into a semi-independent office to be known as the PNG Immigration and Citizenship Service. Poor service delivery and lack of effective border control systems were among the principal reasons highlighted.

Four years later, the National Executive Council (NEC) further decided to turn PNGICS into an independent, self-accounting Statutory Authority. This change culminated in the establishment of PNGICS as a Statutory Authority through an act of parliament (Immigration and Citizenship Act 2010) on 15 July 2010.

Besides establishing the new Authority, the Act also provided for several administrative and financial responsibilities and powers. Administratively, the position of chief migration officer (CMO) was established with powers and responsibilities equivalent to that of the chief executive officer of a similar government institution. The CMO is the administrative head and chief financial officer of the Authority.

The Advisory Board, as established by the Act, provides policy and strategic advice to the CMO and the minister responsible for immigration matters, consistent with the functions and objectives of the Authority.

As requested by the government, the number of staff was increased from just below 20 in 2005 to approximately 80 by the beginning of 2012. A total of 168 staff must be recruited to complete phase one of the organizational transformation process. A new organizational and salary structure is now being considered by the Salaries and Conditions Monitoring Committee of the Department of Personnel Management. These developments are designed to provide impetus to the Authority in carrying out further reforms and improving service delivery and border control functions.

In accordance with relevant provisions of the Act, PNGICS is now able to collect its own revenue in addition to its annual budgetary appropriation. The Act allows for the Authority to retain 50 per cent of revenue collected from migration services fees, passport fees, citizenship fees, and all penalties and fines. Any unused funds at the end of a financial year are remitted to the consolidated revenue fund maintained by the Department of Finance.

¹ Wellington Navasivu is the Director of the Legal and Policy Branch of the Papua New Guinea Immigration and Citizenship Service.

Policy and legislative reforms

Reforms in policy and legislation are necessary for PNGICS to grow and be effective in performing its mandated functions. As part of the transformation process, some key priority areas have been identified. The PNGICS management team devised an annual work programme as a road map to target priority reform areas. This work programme prioritized key areas based on necessity and existing government directives:

- The review of the Migration Act 1978 was listed as the number one priority. Consultations began in 2011 and are continuing. Draft legislation is anticipated by the end of 2012.
- The review of the Passport Act 1982 and Citizenship Act 1975 will be carried out simultaneously. However, there is more emphasis on the review of the Migration Act and related policies and procedures.

Early in 2012, the government made a decision to review its policy on dual citizenship. PNGICS was asked to take the necessary steps to commence the process of amending the Constitution of PNG to cater for dual citizenship. This will require wide consultations in order for the amendment bill to be presented to parliament. A consequential amendment to the Citizenship Act 1975 must also be made. PNG currently does not accord dual citizenship to its nationals or to foreigners who want to acquire PNG citizenship by naturalization.

Another important reform is training for staff and the type of training that they undergo in their respective areas of work. The Human Resource Division has recently produced new policies and procedural manuals. The significance of this work was highlighted by the emphasis placed on staff welfare and development. With the new policies, the staff will be able to benefit from specific skills training where necessary.

PNGICS officers have been trained through various donor-funded training activities and related courses conducted by partner agencies such as the International Organization for Migration (IOM) and the Australian Department of Immigration and Citizenship (DIAC). PNGICS and IOM have jointly developed the assisted voluntary return (AVR) procedural guidelines, which so far have been very successful. Consultations are continuing with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) to develop refugee-related policies and guidelines.

The review will aim to address any loopholes in current domestic policies and legislation and will include new provisions to cater for developments in relevant areas. These changes will also aim to address existing gaps between domestic laws and current international treaties, conventions and protocols of which PNG is a signatory. It is also important for the revised policies and legislation to be compatible and consistent with other regional and bilateral arrangements.

Contributing to economic development

As a key driver of economic growth through the facilitation of entry and resident permits, PNGICS is constantly reviewing and developing legislation, policies and procedures to facilitate business and investment growth in the country. In the past year, legislative amendments were made as part of the reform programmes on different entry permit types and classes.

Most of the amendments have aimed to facilitate business development and investment in the country. The multi-billion US dollar liquefied natural gas (LNG) project operated by Exxon Mobil in the Highlands of PNG is a case in point. The Migration Regulation and standard entry permit screening and processing systems were streamlined and improved. This has allowed for over 8,000 workers to enter the country in the past year.

Looking into the future

As a growing organization, the propensity to change is inevitable. However, this is the way to develop and progress in view of the pressure exerted by evolving political, economic and social factors.

PNGICS will continue to implement important policy and legislative reforms in targeted areas. The focus now is to support and sustain the development of the organization to the next level. In the long-term, PNGICS must remain independent and self-sustaining administratively, whilst relying on effective legislation and policies.

La migration haïtienne, un défi à relever

Francis Saint-Hubert¹

Certainement aujourd'hui, le nom même d'Haïti évoque dans beaucoup d'esprits l'image d'un pays exportateur de migrants par excellence, un des rares en effet qui disposent d'une diaspora au sens étymologique d'un ensemble de communautés importantes disséminées à travers le monde. L'ironie cependant, que doit relever toute étude sur la migration en Haïti, est que peut-être jusqu'au début des années 1960, l'Haïtien en général ne voulait pas laisser son pays. En particulier, celui de la classe moyenne, une mince couche de moins de 10 % de la population, mais importante économiquement et surtout politiquement, regardait avec un certain mépris ceux issus en majeure partie de la classe plus basse qui, depuis déjà les années 1920, partaient couper la canne à sucre à Cuba et en République dominicaine².

Les raisons sont d'abord historiques. La révolution de 1803 avait chassé les Français, ou plus collectivement les « Blancs », de cette partie de l'île. Elle avait abouti à l'indépendance, proclamée le 1er janvier 1804, et laissé un peuple ultra fier d'avoir réussi là où Spartacus avait échoué, d'avoir créé la première république nègre au monde. Un conflit faisait donc rage dans la psyché jungienne des Haïtiens entre cette robuste fierté dite « dessalinienne » (de Dessalines, le nom du fondateur de la Nation) et des forces migratoires répulsives et attractives de plus en plus intenses. En fait, quoique moins intenses ailleurs, en République dominicaine et en Jamaïque par exemple, ces mêmes forces y avaient déjà déclenché une migration vers le Nord des Etats-Unis (New York, Boston, etc.), dans la foulée d'une autre, interne cette fois, de Noirs américains qui fuyaient la ségrégation du système Jim Crow du Sud (Alabama, Géorgie, Atlanta, etc.).

La classe moyenne haïtienne ne pourra pas résister à ce vaste mouvement devenu bientôt universel. Elle mettra au rancart sa fierté « dessalinienne » et prendra le train en marche, résignée peut-être au début, mais de plus en plus allègre à mesure que s'affirment les bénéfices de la migration pour elle et son pays, et que

se dégrade la situation interne. On observe en effet une montée ponctuelle et statistiquement très significative du nombre de migrants haïtiens vers les Etats-Unis en 1965. Après un certain temps de consolidation, cette migration s'intensifiera grandement à la fois verticalement (vers les Etats-Unis) et horizontalement, vers d'autres destinations (le Canada, l'Europe, les Caraïbes, l'Amérique du Sud). Elle aura aussi renforcé la migration préexistante vers la République dominicaine. L'étude de la migration vers les Etats-Unis, divisée en phases plus ou moins arbitraires, montre bien l'évolution globale. La première phase va de 1965 jusqu'en 1977, quand les Etats-Unis accueillent environ 75000 immigrants haïtiens, opposés à un nombre beaucoup plus élevé (mais difficile à préciser à cause des récidives) de non-immigrants. La classe moyenne se vide pratiquement. Elle seule peut s'offrir le coût énorme d'une migration presque exclusivement légale, parfois au prix d'énormes sacrifices. En fait, 98 % des immigrants haïtiens débarquent avec ce statut, et seulement 2 % de ceux qui vivaient déjà aux Etats-Unis (comme touristes, étudiants ou même illégalement) auront ajusté le leur à celui d'immigrants. On note aussi la qualité de la migration de cette période. Les migrants haïtiens se révèlent d'un excellent cru : 9,2 % d'entre eux sont classés parmi les professionnels par le service américain de l'immigration, comparés à seulement 2,9 % des Dominicains.

La deuxième phase, de 1978 à 1985, est caractérisée par la croissance marquée de l'immigration illégale d'Haïti vers les Etats-Unis et l'extension du phénomène vers les autres pays. Le phénomène des « boat people », déjà présent dans la première phase, connaît ici son grand essor. On assiste aussi à une détérioration de la qualité de l'immigration haïtienne, le pourcentage de professionnels passant en effet à 4,3 %. Ceci est dû non à une diminution de leur nombre, mais plutôt à l'entrée massive parmi les immigrants d'éléments de la paysannerie et de la classe sociale plus basse. En réalité, le nombre de professionnels restera relativement constant tout au long de la migration haïtienne aux Etats-Unis (environ 500 par année), au contraire des autres pays des Caraïbes où il augmentera progressivement. Ceci semble indiquer que le départ de professionnels haïtiens a obéi à d'autres critères et n'a pas répondu aux caprices politiques et économiques de la période.

La troisième phase (1987-1992) correspond à la réponse américaine à cet épineux problème : l'amnistie de

¹ Francis Saint-Hubert est directeur de projets au Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger (MHAVE) et professeur à l'Université de la Fondation Dr Aristide (UniFA). Ses propos ici n'engagent que lui.

² Toutes les statistiques citées dans cet article sont tirées des: Saint-Hubert, F : *Et le neveu répondit : analyse statistique de la migration haïtienne aux Etats-Unis (1953-2000) : la diaspora en question*, Canada, Editions Victoria, 2003.

1986 (officiellement IRCA : Immigration Reform and Control Act), dont bénéficiera plus du quart de tous les immigrants haïtiens aux Etats-Unis à l'an 2000 et pleinement 44 % de ceux d'après 1982. Le pourcentage de professionnels chute à 2,2 %.

La quatrième phase qui, dans un certain sens, se poursuit à nos jours, verra la consolidation des acquis. Un peu partout, les communautés de la diaspora se renforcent et se stabilisent, par la naturalisation notamment. Contrairement à celle des autres pays des Caraïbes, la migration haïtienne n'a pas encore atteint son apogée en près d'un demi-siècle, même si ses caractéristiques sociales ont profondément changé. En 2000, par exemple, le pourcentage d'immigrants haïtiens aux Etats-Unis de plus de 60 ans s'élevait à 14 % (contre 4,7 et 4,5 % respectivement pour les Dominicains et les Jamaïcains). Ceci démontre l'aspect plus opportuniste de la migration en Haïti, les personnes âgées émigrant à présent, non pour travailler, mais pour prendre avantage du système de santé américain.

On discutera encore longtemps des conséquences de la migration haïtienne. Le migrant a certes grandement amélioré ses conditions de vie et pas seulement du point de vue économique. Il a, par exemple, du seul fait d'avoir atteint les côtes américaines, augmenté son espérance de vie en moyenne de 26 ans. Les retombées pour Haïti sont bien plus nuancées. Les fameux transferts de fonds de la diaspora qui, en 2010, s'élevaient à environ 2 milliards de dollars E.-U., n'ont jusqu'à présent fait que maintenir la population dans des conditions à la limite de la survie. Les économistes soulignent souvent qu'ils n'ont jamais développé un seul pays, et ne pourraient le faire que s'ils sont inclus dans un programme général de développement. D'autre part, une perte aussi massive de sa classe moyenne aura des répercussions péjoratives pour le pays dans presque tous les domaines : politique, économique, éducatif, sanitaire, etc. Le défi qu'Haïti devra relever pour tirer profit de sa migration massive est donc plus interne qu'externe.

Diaspora and development in Kenya: What do we know?

Bethuel Kinyanjui Kinuthia and Akinyinka Akinyoade¹

Introduction

The contribution of migration to the development of countries of emigration is increasingly receiving attention, especially as the volume of remittances from migrants worldwide has sharply increased in the past decade. Traditional sources of national income are being relegated to the background and, for good reason, brain drain is turning to brain gain, as records show that migrants are contributing more to the development of their countries of origin. Remittances “are emerging as an important source of external development finance” (Kapur, 2003). Globalization is enabling migrants abroad to remain connected to their native countries, thus diminishing their loss of identity and the negative effects of separation (Page and Plaza, 2006). Consequently, migration is now viewed as a resource or extension of the nation or state. Migration in Africa is an emigration–diaspora–return continuum (Adepoju, 2006). A growing number of developing countries and international institutions now view migrants in the diaspora as an antidote to brain drain, with a greater role to play in national development. A paramount factor here is that migrants can contribute to developing their countries of origin through remittances, gifts or even investments.

The volume of emigrants from Kenya has increased in the past decade; large communities of Kenyans are now found in the United Kingdom, the United States, and the Far East. Recent evidence suggests that Kenyans in the diaspora represent 8 per cent of all Kenyans, and many of them are profitably engaged in the socio-economic sectors of their host countries (World Bank, 2011). Kenya has recently experienced a tremendous increase in the volume of remittances. As revenue accruable to the government from traditional exports such as tea and coffee dwindled in the past five years, the inflow of remittances has gained ascendancy. Thus, the government has been very keen to encourage the diaspora to participate in national development.

This article addresses the questions: What do we know about remittances and development in Kenya? What policy response has this generated? In what ways can remittances take the pride and place of traditional

exports such as tea and coffee? In addition, most studies on remittances in Africa focus on the international facet of migration; very little work has been done on domestic remittances sent by internal migrants. For example, an econometric analysis of urban–rural remittances in Kenya found no significant difference in remittance levels between those who intended to return and those who did not; farmers were also diverting funds for activities other than farming (Rempel and Lobdell, 1978). Have things changed? This article provides an insight into the latter situation in Kenya.

Migrant remittances and development

While there is a general consensus on the direct contribution of migration and remittances to the livelihoods and survival of families left behind, the extent to which they can contribute to national development is contentious. In the 1950s, it was widely believed that migration was good for development, since it allowed for the transfer of investment capital from developed countries (North) to developing countries (South). It also accelerated the exposure of traditional communities to liberal, rational and democratic ideas, modern knowledge and education, which were perceived as key ingredients for poor countries interested in jump-starting their economies. The general expectation was that the flow of remittances, as well as the experience, skills and knowledge that migrants would acquire before returning home, would greatly help the economies of developing countries to take off (De Haas, 2010). Although this view declined in importance after the 1970s, it has recently experienced a renaissance, although now linked to neo-liberal thinking, rather than the State-led development vision of the 1960s.

In the 1970s, some proposals emerged that cast doubt on the contribution of migration to development, arguing that migration sustains or even reinforces problems of underdevelopment. Migration was perceived as provoking the withdrawal of human capital and the breakdown of traditional, stable village communities and their economies, resulting in the development of passive, non-productive and remittance-dependent communities. Besides “brain drain”, “brawn drain” also drained rural areas of young, able-bodied men and women, thereby causing a critical shortage of agricultural and other labour and depriving source areas of their most valuable workforce. Yet, when migrants sent money back home, remittances were also believed

¹ Bethuel Kinyanjui Kinuthia is a member of the government-funded Department of Economics at the University of Nairobi, which informs government policies in Kenya. Akinyinka Akinyoade is a researcher at the African Studies Centre in Leiden.

to increase inequalities in the communities of origin (Lipton, 1980; Rubenstein, 1992). Moreover, remittances were also spent on conspicuous consumption and other investments such as houses, rather than on productive enterprises (Lewis, 1986). Besides weakening local economies and increasing dependency, increased consumption and land purchases by migrants were believed to cause inflationary pressures and soaring land prices (Russels, 1992; Rubenstein, 1992). These views largely conform to the historical–structural paradigm of development that perceives migration as one of the many other expressions of the developing world’s increasing dependency on global political–economic systems dominated by the North.

There was a shift in perception in the 1980s, when the new economics of labour migration (NELM) emerged as a response to the diverging views that dominated in the previous decades. NELM viewed migration as a potentially vital source of investment capital that is important in the context of imperfect credit and insurance markets which prevail in many developing countries. Hence, migration was now considered as a livelihood strategy to overcome various market constraints, potentially enabling households to invest in productive activities and improve their livelihoods (Stark, 1991; Taylor and Wyatt, 1996). Lately, alternative approaches have been taken to the link between migration and development, other than through economic growth and per capita. In this category one important view promoted by the United Nations Development Programme (UNDP) is the human development approach, which views development as a process of enlarging people’s choices and enhancing people’s capabilities. Thus, mobility constitutes a key element of human freedom and a key valuable choice for people.

The surge of remittances to countries of origin in the last two decades, exceeding aid and foreign direct investment (FDI) to developing countries, has reignited debate on their development potential in receiving countries. Renewed enthusiasm for remittances has been fuelled not only by new research findings, but also by a change in ideologies and the failure of other development approaches. Alongside this interest in remittances, there is also growing recognition of the importance of transnational practices in shaping the relationship between migration and remittances. Migrants maintain a link with countries of origin through a complex network of cultural, economic, social and political relations, which can be sustained through new technologies and cheaper travel. Another critical factor pushing migration to the top of the development policy agenda is the growing concern about irregular migration to the industrialized world. Undocumented migration from Africa and other developing countries to developed countries through people smuggling, trafficking, and other illegal routes is a major political priority in many of these countries. This growing irregular movement is

represented as a threat to social cohesion and security in the countries of destination. All these factors have contributed to an immense interest in the links between migration and development (Bakewell, 2008).

Remittances and development in Kenya

The emigration of Kenyans abroad in large numbers is a relatively recent phenomenon. It has assumed significant proportions over the last two decades. In the first two decades after independence in 1963, tens of thousands of European and Asian residents left the country, but only a few Kenyans were able to migrate and live abroad due to cost and other factors (Ghai, 2004: 2). The most important reason for this shift in migration patterns was the deterioration in the economic performance of Kenya. While the first two decades witnessed high economic and employment growth, with new opportunities opening up for Kenyans in all sectors, the situation was reversed over the past 25 years, especially in the 1990s, with negative per capita income growth and worsening income distribution. Millions of Kenyans have suffered declining living standards; even those with higher education and technical skills are finding it difficult to get remunerative employment opportunities. It is therefore understandable that increasing numbers of Kenyans have been seeking employment opportunities abroad. In addition, the rapid pace and intensity of globalization and the growing gap in living standards between Kenya and developed countries, as well as political repression, the spread of corruption and an increase in personal insecurity, have also encouraged emigration. However, in recent times, migration has also been a result of business opportunities, especially in countries neighbouring Kenya (Ngugi, 2011). Official estimates from the Ministry of Foreign Affairs in Kenya indicate that there are about 3 million Kenyans in the diaspora, approximately 8 per cent of the country’s population, and in the last few years they have played a huge role in national development through their remittances to Kenya.

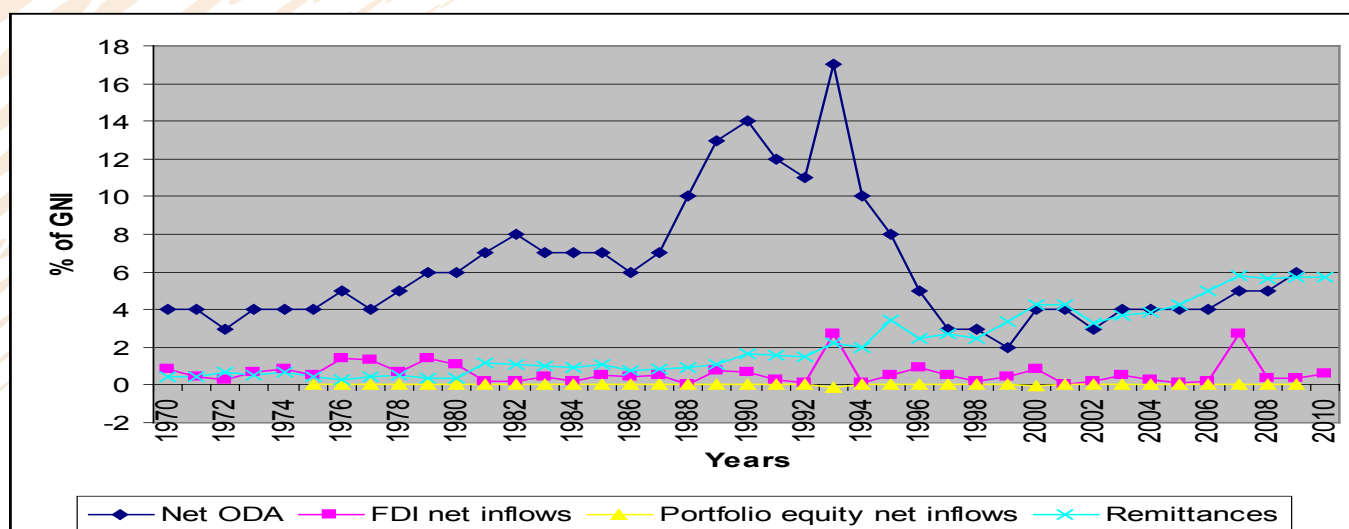
The volume of remittances to Kenya was initially low, but a recent surge has enabled remittances to overtake traditional sources of external capital flows, prompting the Government of Kenya to consider ways through which it could engage Kenyans in the diaspora to increase their contribution to national development (see Table 1 below). These efforts have seen Kenya ratify the amendment to the African Union (AU) Constitutive Act Article 3(q) that “invites and encourages the full participation of the African Diaspora as an important part of our continent in the building of the African Union”.² In addition, in recognition of the significant role played by the Kenyan diaspora in national development,

² This is according to the Embassy of the Republic of Kenya in Washington, D.C. Concept note available from <http://kenyaembassy.com/pdfs/Concept%20paper.pdf>

the Government of Kenya established an “International Jobs and Diaspora Office” in the Ministry of Foreign Affairs in 2007 to deal with all diaspora matters. Moreover, the Kenyan Foreign Policy document has also incorporated diaspora diplomacy as one of the five key pillars of Kenyan foreign policy. The Ministry of Foreign Affairs has also adopted diaspora diplomacy as one of its paramount strategic objectives.³

million (about one third) was to be raised through the issuance of infrastructural bonds to fund specific new and ongoing road, energy and water projects. In a departure from the past, the Kenyan government offered a special place for diaspora participation. According to the Central Bank of Kenya, this aggressive outreach to the diaspora to invest in Government Savings Development and infrastructure bonds, in addition to improvements.

Table 1: Sources of external capital flows in Kenya



Source: World Bank, WDI Database (2011).

The importance of the diaspora has also been recognized within “Kenya Vision 2030”, Kenya’s national development policy blueprint, where it has been highlighted as one of the flagship projects in the financial sector. Subsequently, the Kenyan government has recognized the need to tap into the resources of the diaspora, and this is enshrined in the new constitution promulgated in August 2010. For example, dual citizenship and voting rights can now be enjoyed by the Kenyan diaspora. In April 2011, the World Bank granted Kenya USD 500,000 to support its efforts to engage the diaspora in development. The grant aimed to assist the development of Kenya’s Diaspora Engagement Strategic Policy Framework and its associated action plan. It would also assist the diaspora directorate in developing its communication, outreach, and information-gathering capacity.

Although remittances have the potential to contribute to national development, there has been a lack of administrative structures and mechanisms for government to tap directly into these foreign inflows from the diaspora as an asset for investment and national development (Government of Kenya, 2011). As a result, the Government of Kenya, in its budget for financial year 2011/2012, hoped to raise USD 1.46 billion through government borrowing. Out of this amount, USD 440

in data collection techniques and proper classification of remittances by some commercial banks, partly explains the recent surge in remittances since 2010, as shown in Table 1 above.

Apart from the contribution of the Kenyan diaspora to national development, the few existing studies on the diaspora are rather sceptical about their role in development. For example, Nwachukwu (1997) found that Kenya had experienced a reduction in its national income due to the migration of its professionals. Earlier, Logan (1987) found evidence that Kenya was a major contributor to the reverse transfer of technology in Africa (another way of denoting brain drain). In addition, Kirigia et al. (2006) and Oyelere (2007) found that Kenya had experienced significant brain drain and waste, though at a decreasing rate, especially in the health sector, where they noted that Kenya loses approximately about USD 517,931 and USD 338,868 worth of return in investment, respectively, for every doctor and nurse who emigrates.

Some studies have also focused on internal migration with interesting results. Johnson and Whitelaw (1976), who focused on urban–rural income transfers, found that the amount of individual transfers is systematically related to income and other socio-economic variables and that total transfers represent about a fifth of the urban wage bill. Similarly, Knowles and Anker (1981) found that urban–rural remittances provide only a

³ Others include economics, peace, environment and cultural diplomacy.

limited picture, accounting for less than half of all transfers, and that transfers have very little effect on the overall distribution of income. The amount of income transferred tends to be mostly related to education, income levels, urban residence, migration status, length of stay, ownership of a house in the home area, and the number of wives and children living away. Hoddinott (1994) found interest in inheritance and loan repayment, in addition to altruism, as important factors for remittances. Moreover, as the number of adult sons of the household head increased, so did the flow of remittances. More recently, Kiiru (2010) found that remittances have a positive impact on domestic household consumption in Kenya. Ayiimba and Oucho (2007) further note that migration within Kenya has been affected by ethnic relations as well as regional and urban conflicts. They conclude that migration indeed affects regional development.

All these studies on the impact on Kenya's development of remittances accruing from internal migration have been few and far between. Their results have shown that internal migration has little or no impact on local economic development; rather, its impact has been on private or household socio-economic enhancements.

Implications for policy

Efforts by the Kenyan government to engage the diaspora in national development are still at the initial stages. In addition, limited studies on the link between migration, remittances and development in Kenya hamper the government's ambitious efforts. These observations hold true for internal migration. There is a need for a policy on migration both internally and for engaging Kenyans in the diaspora; this could be an avenue for achieving a sustainable regional development process in Kenya. Specifically, the formation of organizations of Kenyans in the diaspora need to be encouraged and institutionalized. Not only will this improve the dearth of data on migrants and their socio-economic activities, it will also serve as a trusted official way to harness their resources. These resources, which could be both material and non-material, could be channelled towards the implementation of selected social service delivery projects and programmes under Vision 2030 and their success.

References

- Adepoju, A.
2006 Internal and international migration within Africa. In: *Migration in South and Southern Africa: Dynamics and Determinants* (P. Kok et al., eds). Human Sciences Research Council, Cape Town.
- Ayiimba, E.H.O. and J.O. Oucho
2007 *Migration and Regional Development in Kenya*. Paper written for the IFSP Workshop in South Africa, 5–8 March 2007.
- Bakewell, O.
2008 Keeping them in their place: The ambivalent migration in Africa. *Third World Quarterly*, 29(7): 1341–1358.
- De Hass, H.
2010 Migration and development: A theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(1): 227–264.
- Ghai, D.
2004 *Diaspora and Development – The Case of Kenya*. Working Paper No. 10, Global Migration Perspectives.
- Government of Kenya
2011 *Diaspora Policy in Kenya*. Nairobi
- Johnson, G.E. and W.E. Whitelaw
1974 Urban–rural income transfers in Kenya: An estimated-remittances function. *Economic Development and Cultural Change*, 22(3): 473–479.
- Kapur, D.
2003 *Remittances: The New Development Mantra*. Paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting, Harvard University and Centre for Global Development, 25 August 2003. Available from dspace.cigilibrary.org/jsui/bitstream/123456789/13268/1/Remittances%20The%20New%20Development%20Mantra.pdf?1 (accessed 1 April 2012).
- Kiiru, J.M.
2010 Remittances and poverty in Kenya. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 1(8): 33–41.
- Kirigia, J.M. et al.
2006 The cost of health professionals' brain drain in Kenya. *BMC Health Services Research*, 6(89): 14.
- Knowles, J.C. and R. Anker
1981 An analysis of income transfers in a developing country: The case of Kenya. *Journal of Developing Economics*, 8(2): 205–226.
- Lewis, J.R.
1986 International labour migration and uneven regional development in labour exporting countries. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 77(1): 27–41.
- Lipton, M.
1980 Migration from the rural areas of poor countries: The impact on rural productivity and income distribution. *World Development*, 8(1): 1–24.
- Logan, B.I.
1997 The reverse transfer of technology from sub-Saharan Africa to the United States. *Journal of Modern African Studies*, 25(4): 597–612.

- Ngugi, R.W.
2011 Kenya. In: *Remittances in Africa* (S. Mohapatra and D. Ratha, eds). The World Bank, pp. 155–183.
- Nwachukwu, C. C.
1997 *Brain Drain and African Countries: A study of the economic costs of the outflow of human capital*. Unpublished doctoral dissertation, Howard University, Washington, D.C.
- Oyelere, R.U.
2007 Brain drain, waste or gain? What we know about the Kenyan case. *Journal of Global Initiatives*, 2(2): 113–129.
- Page, J. and S. Plaza
2006 Migration remittances and development: A review of global evidence. *Journal of African Economies*, 15(2): 245–336.
- Rempel, H. and R.A. Lobdell
1978 The role of urban-to-rural remittances in rural development. *Journal of Development Studies*, 14(3): 324–341.
- Rubenstein, H.
1992 Migration, development and remittances in rural Mexico. *International Migration*, 30(2): 127–153.
- Russell, S.S.
1992 Migrant remittances and development. *International Migration*, 30(2-4): 267–287.
- Stark, O.
1991 *The Migration of Labour*. Blackwell, Cambridge and Oxford.
- Taylor, J.E. and T.J. Wyatt
1996 The shadow value of migrant remittances, income and inequality in a household- farm economy. *Journal of Development Studies*, 32(6): 899–912.
- World Bank
2000 *Diaspora for Development in Africa*. Washington D.C.