

## Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique

### Note de politique 04

#### État d'avancement de la gouvernance des migrations en Afrique

Ceci s'agit de la quatrième note de politique de la Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique<sup>1</sup> produite par le *African Diaspora Policy Centre*. La plateforme est consacrée au renforcement de l'interface entre la recherche, la politique et la pratique dans le domaine de la gouvernance des migrations aux niveaux continental, régional, national et local. La devise de la plateforme est : organiser un réseau de connaissances pour une meilleure gouvernance des migrations en Afrique. Il contribue au dialogue sur la migration et la mobilité du point de vue de l'Afrique. En outre, il s'engage à contribuer à un meilleur système de gouvernance des migrations qui fonctionne dans l'intérêt de tous. La Plateforme a organisé son quatrième webinaire en octobre pour éclaircir l'état d'avancement de la gouvernance des migrations sur le continent. Le webinaire a également permis aux membres de la Plateforme de se réunir virtuellement, car ils ne peuvent pas se rencontrer en personne tant que la pandémie de Covid-19 sévit dans les pays.

#### Introduction

Cette note de politique est le produit d'un webinaire organisé par la Plateforme pour éclaircir l'état d'avancement de la gouvernance des migrations sur le continent. Les experts ont examiné le sujet du point de vue des connaissances disponibles, des cadres politiques élaborés et de la mesure dans laquelle les instruments politiques existants sont mis en œuvre dans la pratique. Le recueil des connaissances disponibles a été évalué en termes de vue d'ensemble des sujets traités. Au cours du processus, des lacunes dans les données ont été identifiées et de nouveaux sujets de recherche qui n'ont pas reçu une attention suffisante dans le contexte de l'Afrique ont été proposés. Concernant les instruments politiques, un modèle de gouvernance des migrations a été présenté et débattu. Comme nous le verrons en détail ci-dessous, les éléments d'un modèle de gouvernance des migrations qui incarnent la capacité institutionnelle sont : les droits des migrants ; la migration sûre et ordonnée ; la gestion des migrations de main-d'œuvre ; la coopération régionale et internationale et autres partenariats<sup>2</sup>. L'essence du modèle de gouvernance des migrations a été discutée dans le contexte particulier du cadre des politiques

---

<sup>1</sup> Un projet soutenu par le gouvernement allemand par le biais du Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Le contenu reflète les opinions de l'auteur et la GIZ n'est pas responsable pour quelque utilisation des informations qu'il contient.

<sup>2</sup> IOM, 2015

migratoires existantes de l'UA, comme le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique (*Migration Policy Framework for Africa, MPFA*), mis à jour en 2018. Enfin, le webinaire a reflété sur les défis de la traduction des politiques migratoires de l'UA vers un système de gouvernance des migrations plus efficace sur le continent. Parmi les défis soulignés figuraient les difficultés de passer de la formulation des politiques à leur mise en œuvre, notamment le manque de données, de capacités et de ressources sur la migration. Néanmoins, il a été clair au cours de la discussion qu'un mécanisme de mise en œuvre efficace du MPFA actuel exigera une coordination et une collaboration accrues entre les diverses parties prenantes à tous les niveaux, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement dans chaque pays en Afrique. En bref, une réflexion sur l'état d'avancement de la gouvernance des migrations en Afrique atteste que si, auparavant, le sujet de la migration était une faible priorité pour les gouvernements africains, il a gagné du terrain en tant que domaine politique stratégique pour le continent ces dernières années. Malgré cela, il reste encore beaucoup à faire - en termes de développement des connaissances, de capacité institutionnelle accrue pour l'élaboration des politiques et d'actions pratiques correspondantes à court, moyen et long terme - afin de réaliser un modèle de migration efficace sur le continent.

## **Développement de connaissances**

Le développement des connaissances dans le domaine de la gouvernance des migrations dans le contexte de l'Afrique reste très faible et inégalement développé. C'est une conséquence des priorités politiques qui définissent le programme de recherche sur le terrain. Les impératifs de priorités politiques étroites rendent difficile la réalisation d'une production systématique et holistique de connaissances sur le terrain. Il néglige également de traiter suffisamment certaines des dynamiques urgentes de la réalité migratoire en Afrique actuellement vécues par de nombreux pays du continent. Par exemple, la plupart des pays d'Afrique sont désormais simultanément des pays d'origine, de transit et de destination pour les migrants et doivent faire face aux nombreux défis complexes de la dynamique migratoire. Ceci en dépit du fait que les gouvernements africains manquent souvent de capacités d'élaboration de politiques, d'expérience institutionnelle et de ressources suffisantes pour faire face efficacement à la complexité croissante de la migration et de la mobilité. Pourtant, les questions urgentes sur la migration à l'intérieur du continent reçoivent peu d'attention de la part de la recherche, comme l'atteste les connaissances disponibles sur le terrain.

Le développement des connaissances sur le terrain dans le contexte de l'Afrique peut être globalement catégorisé sous les rubriques suivantes: gestion des migrations; diaspora et développement; et les relations Afrique-Union européenne (UE) en matière de migration. Par conséquent, la plupart des publications disponibles sur ce sujet relèvent de ces trois rubriques. Par exemple, les sujets traités dans le cadre de la gestion des migrations comprennent les données sur les mouvements transfrontaliers et la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes. On prête également attention aux scénarios des futures tendances migratoires de l'Afrique vers l'Europe ainsi qu'au retour et à la réintégration des migrants expulsés des pays

européens vers leur pays d'origine en Afrique. Il est important de générer des connaissances factuelles sur ces sujets, mais ils répondent largement aux besoins politiques des parties prenantes et des acteurs externes. Il est tout aussi important de générer des connaissances qui informent les gouvernements africains sur la manière de développer des outils politiques efficaces, leurs permettant de faire face à la complexité croissante de la migration dans leurs pays. Les gouvernements peuvent efficacement déployer ces outils politiques pour faciliter les processus d'intégration des réfugiés et des migrants dans leur pays et pour développer des programmes de création d'emplois et des programmes de formation professionnelle pour un grand nombre de jeunes qui ne voient pas d'autre avenir que de quitter leur pays. Ces outils politiques peuvent également être utilisés pour concevoir de meilleurs mécanismes pour soutenir la réintégration des migrants de retour, expulsés d'Europe, dans les communautés locales. Au cours du webinaire, les experts en migration ont exprimé à plusieurs reprises la nécessité que ces aspects susmentionnés reçoivent une plus grande attention de la part de la recherche. De même, il existe un grand nombre de publications factuelles traitant de la diaspora et du développement sur le terrain. Pourtant, la plupart des données dans ce domaine se concentrent sur les envois de fonds que les membres de la diaspora transfèrent vers leur pays d'origine en Afrique. La littérature croissante dans ce domaine se rapporte aux priorités politiques de nombreux gouvernements africains qui reconnaissent la migration comme un moteur principal du développement. C'est pour la simple raison qu'au cours des deux dernières décennies, les communautés de la diaspora ont évolué en tant qu'acteurs stratégiques du développement dans les relations de coopération au développement entre l'Europe, l'Afrique et ailleurs. Néanmoins, des connaissances axées davantage sur les politiques doivent être développées dans ce domaine afin d'exploiter davantage le potentiel (c.-à-d. fonds, connaissances et réseaux) des communautés de la diaspora. Des recherches précieuses ont également été menées dans le cadre des relations Afrique-UE en ce qui concerne les questions de migration. Cela s'est concrétisé à la suite de l'augmentation des investissements de l'Union européenne dans les questions liées à la migration sur le continent depuis 2015, en particulier la création du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (*EU Emergency Trust Fund for Africa*, EUTF). Selon les experts du webinaire, la plupart de ces publications traitent de la promotion du dialogue UE-Afrique sur les migrations et la mobilité entre les deux continents. De plus, la littérature tend à véhiculer une perspective européenne, c'est-à-dire la nécessité de freiner les flux migratoires en provenance d'Afrique, sur la base de l'opinion dominante selon laquelle la croissance démographique sur le continent conduira inévitablement à un exode vers les pays de l'UE. Mais un examen plus attentif de la réalité des flux migratoires en provenance et à l'intérieur de l'Afrique montre une image différente. Les projections des Nations Unies et des instituts de recherche indiquent qu'à l'avenir, les migrants d'Afrique subsaharienne représenteront probablement au plus 3 à 4% de la population des pays occidentaux<sup>3</sup>.

Cette note de politique donne un aperçu de la rubrique plus large sous laquelle les connaissances dans le domaine de la migration sont produites en ce qui concerne l'Afrique. Il délimite également les sujets prioritaires pour la recherche qui ont été sélectionnés en fonction des intérêts

---

<sup>3</sup> Adam, Ilke, Florian Trauner, Leonie Jegen, and Christof Roos. 2019. *West African Interests in (EU) Migration Policy*. Policy brief 4, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, United Nations University, Brugge

politiques à tout moment donné. Cette approche de la collecte de données dictée par les politiques n'est pas propice à la production systématique de connaissances sur le terrain. Il ne permet pas non plus de relever les défis plus profonds que la dynamique de la migration manifeste dans les pays africains. En effet, tous les défis localisés résultant des pressions de la migration tombent sous le radar en raison des priorités politiques nationales et internationales en vigueur. Par conséquent, il est urgent de procéder à une revue systématique de la littérature des publications disponibles sur le terrain afin d'identifier et de combler les lacunes dans les données. Les intérêts politiques ne devraient pas dicter la production de connaissances sur le terrain dans le contexte de l'Afrique. Les connaissances doivent également être recueillies sur, par exemple, l'impact de la migration sur le tissu social des sociétés d'accueil, les défis d'intégration et la manière dont les gouvernements des pays d'accueil de migrants peuvent mettre en place des politiques et des programmes pour aborder efficacement les diverses et multiples facettes de la migration.

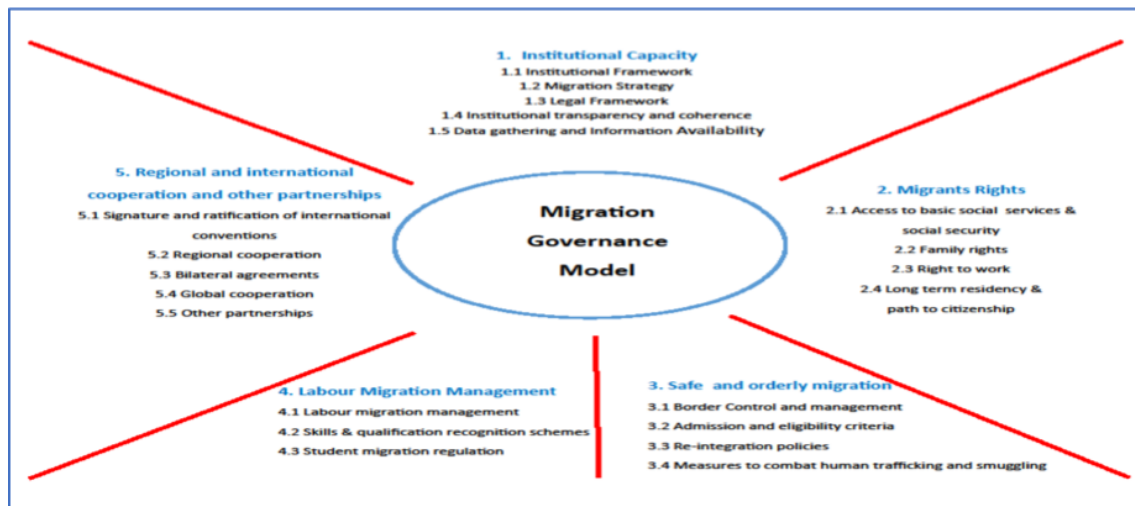
L'objectif de cette note de politique est d'entamer une discussion plus large sur le type de connaissances développées jusqu'à présent dans le domaine, dont les intérêts sont avancés par ces connaissances, et ce qui peut être fait pour l'ancrer dans la réalité des dynamiques nationales. Il vise également à articuler un nouveau programme de recherche qui répond aux besoins politiques spécifiques des institutions africaines à différents niveaux confrontés à la complexité de la dynamique migratoire actuelle. Les experts qui ont participé au webinaire ont recommandé que la Plateforme accorde une attention particulière à cet aspect. Répondant à cet appel, la Plateforme chargera l'un des experts susmentionnés de produire un rapport complet sur l'état actuel des connaissances sur le terrain dans le contexte de l'Afrique. Cela est conforme à l'objectif de la Plateforme de renforcer l'interface entre la recherche, la politique et la pratique dans le domaine de la gouvernance des migrations aux niveaux continental, régional, national et local.

## **Développement de politiques**

L'élaboration de politiques sur le terrain semble considérablement avancée dans le contexte de l'Afrique. La politique de migration continentale est en place depuis 2006, adoptée pour la première fois à Banjul, la capitale de la Gambie. Ce cadre politique continental a été développé pour fournir des directives politiques complètes et intégrées sur la migration aux États membres de l'UA et aux Communautés économiques régionales (CER). Par la suite, la politique migratoire africaine a été encore affinée, révisée et mise à jour au cours de la dernière décennie. En 2018, l'UA a adopté un Cadre de politique migratoire pour l'Afrique (MPFA) avec un plan d'action (2018-2030). Les objectifs fondamentaux de ce cadre politique avancé sont : premièrement, relever les défis posés par la migration et assurer l'intégration de la migration et de ses questions connexes dans l'agenda national et régional dans un souci de sécurité, de stabilité, de développement et de coopération en général. Deuxièmement, œuvrer à la libre circulation des personnes et renforcer la coopération intrarégionale et interrégionale en matière de migration sur la base des processus de migration établis aux niveaux régional et sous-régional. Troisièmement, créer un environnement propice à faciliter la participation des migrants, en particulier ceux de la diaspora, au développement du pays d'origine. En traduisant la politique en un plan d'action, des activités ont été formulées dans un certain nombre de domaines critiques tels que : la libre circulation des personnes sur le continent ; migration de main-d'œuvre ; envois de fonds ; engagement de la

diaspora ; gouvernance des frontières ; migration irrégulière ; migration forcée ; migration et commerce ; gouvernance de la migration, etc. La politique fournit des lignes directrices aux États membres (EM) et aux CER et développe une approche globale de la gestion des migrations, y compris l'adoption de lois et de politiques nationales fondées sur des principes internationaux et régionaux. Ces principes comprennent : l'harmonisation des politiques migratoires sous-régionales ; le renforcement des politiques visant à prévenir la traite et l'élaboration de contre-mesures régionales ; l'élaboration de politiques de migration de main-d'œuvre transparentes et complètes ; et la formulation d'une politique stratégique sur la gestion des PDI au niveau international.

Par conséquent, le MPFA actuel fournit une base pour un bon modèle de gouvernance des migrations pour le continent. Mais nous n'en sommes pas encore là. Comme indiqué dans l'introduction, un bon modèle de gouvernance des migrations, tel que décrit par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), va plus loin que la liste d'une multitude de domaines thématiques avec un plan d'action. Fondamentalement, un bon modèle de migration nécessite l'existence d'une capacité institutionnelle significative qui permet le développement d'un cadre institutionnel, d'une stratégie de migration et d'un cadre juridique efficaces. Cela nécessite également de mettre en place un cadre pour la transparence et la cohérence institutionnelle, des systèmes de collecte de données et des mécanismes qui facilitent la disponibilité des informations pour toutes les parties prenantes. Pour plus d'informations, le tableau ci-dessous détaille un bon modèle de gouvernance des migrations développé par l'OIM en 2015.



Néanmoins, le MPFA actuel fournit des outils politiques complets qui peuvent être adoptés aux niveaux continental, régional, national et local. Il permet également au continent dans son ensemble de répondre de manière collective à la dynamique des migrations. Plus important encore, le fait de disposer d'un cadre politique de migration à l'échelle du continent permet au continent de définir son propre programme de migration en fonction de ses propres priorités, à

la fois sur le plan interne et en ce qui concerne les relations internationales. Par conséquent, il est impératif de renforcer l'efficacité de la politique afin qu'elle puisse instrumentaliser le développement d'un bon modèle de gouvernance des migrations pour le continent. En bref, l'existence de l'actuel cadre de politique de migration pour l'Afrique témoigne de la façon dont le continent s'efforce depuis 2006 de développer un cadre politique complet sur la migration avec un plan d'action (2018-2030) qui peut être mis en œuvre à court, moyen et long terme.

### **Mise en œuvre pratique**

Malheureusement, la mise en œuvre pratique du cadre politique continental reste un défi à bien des égards. Un défi majeur est le manque de capacités institutionnelles aux niveaux national et local qui peuvent traduire la politique en actions significatives. En outre, l'appropriation du MPFA au niveau national a été un processus lent dans de nombreux cas. Par exemple, de nombreux gouvernements du continent n'ont pas encore élaboré des politiques nationales de migration. Il est essentiel d'avoir une politique nationale de migration pour traduire la politique en actions réalisables au niveau local. Il contribuera également à faciliter la création de mécanismes nationaux de coordination des migrations susceptibles de rassembler les acteurs concernés de la migration pour partager des idées et des bonnes pratiques (politiques et programmes) sur le terrain. Selon les experts du webinaire, il existe diverses raisons pour lesquelles les gouvernements tardent trop à adopter le MPFA, notamment un manque de sensibilisation à l'existence même d'une politique continentale. La situation est exacerbée par un manque de volonté politique de donner la priorité à la migration au plus haut niveau du gouvernement dans certains cas. Même en cas de volonté politique, de nombreux gouvernements manquent de ressources et d'expertise pour développer une politique de migration au niveau national. À cette fin, les experts du webinaire ont proposé que l'UA développe un programme qui propose des ateliers visant à accroître la sensibilisation au MPFA continental parmi les États membres. L'UA devrait également mettre en place un programme de formation pour les décideurs des États membres qui renforce la capacité et les connaissances nécessaires pour développer leurs propres politiques nationales de migration en fonction du contexte et des besoins spécifiques de leur réalité nationale. En outre, l'UA peut faciliter l'apprentissage entre les gouvernements africains et ainsi renforcer une collaboration efficace avec les pays du continent.

Le défi de l'adaptation pratique et de la mise en œuvre de la politique de migration continentale aux niveaux national et local est aggravé par d'autres facteurs. L'un des facteurs est la ressource humaine limitée dont de nombreux gouvernements chargent de traiter les questions liées à la migration aux niveaux national et local. Les maigres budgets alloués par les gouvernements aux questions de migration constituent un autre facteur. Un troisième facteur qui entrave la mise en œuvre pratique de la politique de migration continentale aux niveaux national et local est la tendance des gouvernements à être trop ambitieux et à lancer des actions plus vastes et complexes pour lesquelles ils ne disposent pas de ressources suffisantes ou de suffisamment de

ressources humaines pour les réaliser. Pour surmonter ce problème, les gouvernements peuvent commencer à traduire une politique de migration en se concentrant sur des actions plus faciles et plus réalisables dans le cadre des capacités humaines existantes et également moins coûteuses. Une autre solution à ce problème de mise en œuvre est la promotion de partenariats avec les parties prenantes afin que divers acteurs puissent unir leurs forces et travailler ensemble sur une tâche donnée. L'avantage de la mobilisation de diverses parties prenantes de différentes institutions et secteurs aux niveaux national et local est qu'ils peuvent mettre en commun leurs ressources, leurs connaissances, leurs expertises et leurs expériences pratique pour la mise en œuvre d'une action donnée à partir des outils politiques. Voici quelques-unes des étapes qui peuvent être hiérarchisées dans les efforts de mise en œuvre du MPFA aux niveaux national et local.

Les défis de la mise en œuvre de la politique migratoire sur le continent exigent une plus grande attention qu'ils n'en reçoivent actuellement. Ils doivent également être abordés à différents niveaux. Premièrement, approprier et mettre en œuvre la politique actuelle de migration continentale doit être reconnu comme un défi qui ne peut être facilement résolu par un appui technique à court terme. Au contraire, il nécessite la mobilisation du capital politique, financier et humain de manière substantielle et durable. La réalité est que les problèmes de mise en œuvre de la politique migratoire dans un pays donné en Afrique ne peuvent être résolus que lorsque les capacités institutionnelles sont améliorées, qu'une ressource humaine suffisante est formée et recrutée et que des partenariats avec les parties prenantes sont mobilisés et institués aux niveaux national et local. Il y a encore un long chemin à parcourir pour y parvenir dans de nombreux pays d'Afrique. En bref, la mise en place du MPFA sans la capacité institutionnelle de la plupart des États membres à le développer et à le mettre en œuvre au niveau national signifie inévitablement qu'il ne servira pas ses objectifs. Pour cette raison, les experts du webinaire ont proposé que l'UA et ses partenaires internationaux, par exemple l'UE et d'autres, devraient accorder une attention renouvelée et, en fait, supplémentaire, aux défis de mise en œuvre de la politique migratoire continentale aux niveaux national et local. Cela nécessite de faire quelque chose de tangible au-delà des déclarations et des politiques.

## **Conclusion**

Un examen de l'état d'avancement de la gouvernance des migrations en Afrique montre clairement que plus doit être fait pour renforcer l'interface entre la recherche, la politique et la pratique sur le terrain. À cette fin, des recherches doivent être entreprises pour produire des connaissances qui éclairent les politiques ciblées pour aborder la complexité de la dynamique des migrations sur le continent d'une manière systématique et holistique. Actuellement, les connaissances développées sur le terrain dans le contexte de l'Afrique sont en grande partie de nature fragmentaire et leur production est dictée par des intérêts politiques éphémères, étroits et à court terme. Par conséquent, la production de connaissances sur le terrain de cette manière désordonnée sert souvent les intérêts politiques des acteurs externes et non les besoins des

entités locales. Les experts du webinaire ont recommandé que la Plateforme accorde une plus grande attention à la question dans ses efforts futurs dans ce domaine. En ce qui concerne l'élaboration de politiques sur le terrain, les experts ont observé que l'actuel MPFA adopté par l'UA en 2018 est très opportun. Il établit les bases d'un bon modèle de gouvernance des migrations pour le continent. Pourtant, la traduction de cette politique migratoire continentale en politiques nationales spécifiques et en actions réalisables pose encore de formidables défis auxquels il faudra accorder une attention appropriée dans un avenir prévisible. Cependant, y parvenir nécessitera des investissements importants pour renforcer l'interface entre la recherche, la politique et la pratique dans le domaine de la gouvernance des migrations aux niveaux continental, régional, national et local.

---

L'analyse de cette note de politique s'appuie sur les connaissances, l'expérience et l'expertise des experts africains en politique migratoire qui ont participé au quatrième webinaire organisé par la Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique. La valeur ajoutée des experts des politiques migratoires africains dans le débat politique consacré au renforcement de la capacité institutionnelle de la gouvernance des migrations est énorme. Les experts articulent un récit africain moins familier dans la discussion, étroitement éclairé par des observations d'initiés, une perspective locale, une expérience nationale spécifique et une compréhension plus approfondie de la complexité et des défis des multiples facettes de la migration et des dynamiques de mobilité sur le continent, qui reçoivent peu attention politique. Les experts qui ont participé au quatrième webinaire de la Plateforme représentaient différents pays partenaires en Afrique, à savoir : le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, le Nigéria, le Sénégal et la Tunisie.