



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

### **Note de politique 08**

#### **Gouvernance des migrations dans les villes urbaines en Afrique :** **le cas du Lagos**

Ceci s'agit de la huitième 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 sixième webinaire en mai 2021 pour réfléchir à la gouvernance des migrations dans les villes urbaines en Afrique. Les webinaires offrent l'occasion 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 en mai 2021 pour réfléchir sur la gouvernance des migrations dans les villes urbaines en Afrique : le cas du Lagos. La migration des zones rurales vers les villes en Afrique est une caractéristique définie depuis longtemps. Les villes urbaines attirent les migrants ruraux car elles offrent toutes sortes d'emplois

---

<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.

ainsi que des opportunités commerciales qui ne sont disponibles nulle part ailleurs dans de nombreux pays. En conséquence, la migration des villes rurales vers les villes urbaines a créé des mégapoles en Afrique comme le Lagos avec une population de près de 20 millions d'habitants aujourd'hui. Bien que le principal moteur de la croissance à Lagos au cours des cinquante dernières années a été la migration rurale-urbaine, il y a eu des preuves de la migration urbaine-urbaine de l'intérieur et de l'extérieur du Nigéria vers Lagos. Les migrants se trouvent à la fois dans les secteurs formel et informel en plein essor de l'économie du Lagos avec une variété d'opportunités sociales pour améliorer leur qualité de vie via l'accès à l'éducation, aux soins de santé ainsi qu'aux équipements sociaux tels que l'approvisionnement en eau, les égouts et l'électricité qui ne sont pas disponibles pour beaucoup dans les colonies de squatters. Les vagues de migrants vers la ville créent toutes sortes de défis qui doivent être gérés afin de rendre la ville habitable pour tous ses habitants. Lagos a été sélectionné comme étude de cas pour ce webinaire car il offre une fenêtre sur le fonctionnement de la gouvernance des migrations dans de nombreuses villes urbaines d'Afrique, les défis rencontrés et peut-être des exemples de meilleures pratiques dans son processus de mise en œuvre.

Le webinaire a réfléchi sur la nature des politiques et des pratiques que le gouvernement de la ville et les administrations municipales du Lagos ont adoptées pour régir la migration vers la ville afin de faciliter des processus d'intégration ordonnés et une harmonie communale stable. Le rôle de l'organe directeur de la ville a également été discuté. C'est pour le simple fait que les gouverneurs et les maires de certaines villes d'Afrique sont récemment devenus de puissants dirigeants municipaux préparant leurs villes pour l'avenir. Lagos est dirigée par un gouverneur et est la capitale économique du Nigéria. C'est aussi une ville dynamique et cosmopolite, fournissant ainsi une étude de cas à d'autres villes d'Afrique sur les manières dont la gouvernance des migrations a été mise en œuvre et comment elle peut être encore améliorée. Ceci étant entendu que la migration des zones rurales vers les villes en Afrique est susceptible d'augmenter si l'impact du changement climatique et des catastrophes naturelles connexes, telles que les sécheresses, obligent davantage de personnes à se déplacer vers des villes cosmopolites comme Lagos avec plus de ressources économiques.

Par conséquent, examiner de plus près la façon dont l'administration de Lagos régir les migrations dans la ville est très important à cet égard. Cela nous permettra de mieux comprendre le fonctionnement du système de gouvernance des migrations dans une mégapole comme Lagos et ce qui doit être fait pour l'améliorer davantage grâce à des interventions politiques qui pourraient également être utiles à d'autres mégapoles du continent.

## **Le contexte historique du Lagos**

Lagos est une ville d'arrivée depuis longtemps. C'est en raison de son emplacement stratégique en tant que ville portuaire qui en fait un lieu idéal pour le commerce et le transport, le tout propice à un environnement d'affaires. De plus, la ville de Lagos était mieux développée que les autres villes du pays. Elle possédait une infrastructure bien développée et un meilleur système de santé et d'éducation car elle était la capitale du protectorat britannique à l'époque coloniale. Lagos est devenue la capitale du Nigeria indépendant en 1960. Le contrôle de son arrière-pays a été rendu

à la ville en 1967 avec la création de l'État de Lagos. Cependant, Abuja a remplacé Lagos en tant que capitale le 12 décembre 1991. Abuja a été choisie pour la nouvelle capitale du Nigéria en raison de son emplacement central, de son accessibilité facile, de son climat salubre et de sa faible densité de population, avec la disponibilité de terres pour une expansion future et une évacuation des embouteillages très frustrants à Lagos. Abuja ou parfois appelé Territoire de la capitale fédérale (FCT) est donc la capitale politique et administrative du Nigéria. Malgré le déménagement de la capitale du Nigéria à Abuja, Lagos reste le centre du pôle économique<sup>2</sup> national et classé comme la capitale économique et industrielle du Nigéria. Par conséquent, des gens de tous les coins du pays, des villages ruraux et des villes urbaines, ont commencé à affluer en grand nombre dans la ville à la recherche d'opportunités et de meilleurs moyens de subsistance.

Depuis lors, cette tendance migratoire vers la ville s'est poursuivie sans relâche et a même considérablement augmenté au cours des trois dernières décennies. La voie migratoire vers Lagos est facilitée par l'accès à la ville par terre, par mer et par air depuis l'ère précoloniale, plaçant Lagos dans la première catégorie d'États nigérien pour atteindre ce statut économique et de développement géant comme le plus prospère et le plus État économiquement viable au Nigéria. Cela a poussé la population de la ville à atteindre près de 20 millions d'habitants, ce qui en fait une mégapole du pays. À cet égard, Lagos est devenue l'une des villes à la croissance la plus rapide au monde. Lagos connaît actuellement une forte croissance démographique car elle est devenue un gigantesque pôle économique du pays. La ville de Lagos est aujourd'hui la 4ème économie d'Afrique. En particulier, Lagos a la plus grande économie informelle et les revenus générés interne les plus élevés des 35 États du Nigeria. L'économie de Lagos s'est également diversifiée pour inclure la fabrication, le transport, la construction, la vente en gros et la culture, renforçant ainsi son profil national et international. Au cours des deux dernières décennies, les sources de migration ont été à la fois internes et externes, créant davantage d'opportunités de croissance ainsi que des défis importants. En conséquence, Lagos est désormais une plaque tournante d'origine, de transit et de destination, attirant des personnes d'autres régions du pays, des États voisins et au-delà. Ici, la notion de lien entre la migration et le développement est très active et évidente à Lagos en termes de contributions financières et sociales des migrants à sa croissance globale et au développement du capital. Il est cependant nécessaire que l'État construise et renforce les structures sur la manière dont une plus grande part des contributions des travailleurs migrants et de la diaspora peut améliorer davantage le développement futur - en exploitant l'urbanisation pour mettre fin à la pauvreté et accroître la prospérité de l'État.

Lagos a été conçu pour soutenir une population d'environ 2 millions d'habitants, mais il gère maintenant plus de 10 fois cette capacité initiale. Le défi de préparer la ville à faire face à cette croissance exponentielle est énorme car il est peu probable que les vagues d'arrivées s'atténuent. Pourtant, bien que ses habitants d'origine soient les Yoruba, Lagos est généralement considérée comme un "No Man's Land" en raison de la tradition séculaire d'intégration sociale, économique, culturelle et politique des migrants dans pratiquement toutes les couches de la société et de la vie urbaine. Pourtant, malgré sa population grouillante, Lagos est généralement qualifiée de « ville nomade » avec tous ses barrages routiers chaotiques, ses embouteillages et ses centres-

---

<sup>2</sup> Lagos avait un PIB de plus de 136 milliards de dollars US en 2017.

viles encombrés. Cependant, cela n'est pas dû à une gouvernance migratoire efficace dans la ville. C'est le résultat de sa dynamique sociale unique et de ses mécanismes de contrôle qui garantissent que diverses communautés de migrants et groupes ethniques coexistent et vivent ensemble dans une harmonie relative dans la ville grâce à une culture d'inclusion. Comme l'ont expliqué les experts en politique migratoire de Lagos, ce sont les chefs communautaires et religieux de différentes origines ethniques et de différentes vagues d'arrivées qui assurent la stabilité sociale dans la ville. C'est la raison pour laquelle Lagos est considérée comme un No Man's Land malgré ses nombreux défis auxquels de nombreuses mégapoles dans le monde sont confrontées aujourd'hui, tels que la pénurie de logements, les pénuries d'eau et d'électricité et les mauvais systèmes de prestation de services. Néanmoins, en raison de sa richesse économique générée localement, Lagos attire toujours plus de vagues de migration en provenance du reste du pays ainsi que des pays de la région de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Alors que les anciennes vagues de migrants s'installent et s'intègrent dans la vie sociale et économique de la ville et prétendent être des Lagosiens, de nouveaux arrivants viennent dans la ville à la recherche d'une vie meilleure. C'est ainsi que les cycles d'arrivées façonnent la ville depuis longtemps. En plus de cela, Lagos est également le port d'entrée pour les migrants de retour à l'étranger. Par conséquent, toutes ces différentes arrivées présentent un énorme défi pour la gouvernance de la migration dans cette mégapole. En conséquence, de nombreux nouveaux arrivants sont en grande partie forcés à se débrouiller. Cela conduit à une situation dans laquelle les nouveaux arrivants dans la ville, à la fois provenance du pays et de l'étranger, ont dû lutter dur pour survivre dans des conditions parfois abjectes. Cela est en partie dû au fait que le coût de vie dans la ville est exorbitant, car Lagos est devenue l'une des villes les plus chères d'Afrique (et du monde d'ailleurs). Ainsi, les pauvres et les migrants font les frais de cette situation désastreuse. Une bonne politique de gouvernance des migrations est conçue pour prendre soin des migrants pauvres jusqu'à ce qu'ils puissent se débrouiller seuls. C'est à cela qu'une administration de toute ville urbaine doit prêter plus d'attention dans la mise en œuvre de sa politique de gouvernement migratoire. À cet égard, le cas de Lagos présente une expérience particulière qui mérite réflexion sur cette question.

## Gouvernance des migrations dans la mégapole du Lagos

L'administration de la ville est dirigée par le parti politique All Progressives Congress pendant une longue période. La gestion de la ville est décentralisée pour la rendre gouvernable. Il est dirigé par 17 gouvernements locaux et 37 zones de développement locaux représentés par des conseillers qui administrent ses différents quartiers et districts<sup>3</sup>. Cet organe administratif diversifié est nécessaire car gérer une mégapole comme Lagos avec une population énorme peut être une tâche fastidieuse. De plus, en raison des énormes flux migratoires, la ville offre désormais un refuge à plus de 250 groupes ethniques nigériens et à plus de 30 pays africains convergeant vers la ville à la recherche d'une vie meilleure.

---

<sup>3</sup> Voir: [lagosstate.gov.ng/about-lagos/](http://lagosstate.gov.ng/about-lagos/)

Par ailleurs, l'administration de la ville adopte des politiques nationales et régionales de gouvernance des migrations dans la ville. En ce qui concerne les politiques nationales, l'administration applique la Politique nationale de migration de main-d'œuvre (2014) et la Politique nationale de migration<sup>4</sup> (2015) et la politique nationale de la Diaspora (2021). Au niveau de la ville, l'administration a mis en œuvre des politiques telles que l'Agence d'enregistrement des résidences où tous les habitants de la ville, y compris les nouveaux arrivants provenant du pays, doivent s'inscrire afin d'obtenir une résidence officielle. L'administration utilise l'identification personnelle pour lutter contre la criminalité et réduire l'insécurité dans la ville ainsi en tant que stratégie de collecte des impôts. Plus important encore, le titulaire de la résidence, qu'il s'agisse d'une résidence de longue date ou d'un nouvel arrivant, est autorisé à accéder aux services sociaux de la ville. Néanmoins, malgré la mise en œuvre de toutes ces politiques, le flux de personnes et les incidents de traite des êtres humains posent encore d'énormes défis à l'administration. Il existe une politique de numéro d'identité nationale au niveau fédéral que l'administration peut utiliser pour surveiller le flux de personnes, mais elle n'a pas encore été officiellement officialisée par le gouvernement de l'État de Lagos. En bref, ce sont là quelques-uns des principaux instruments politiques dont dispose actuellement l'administration pour gérer la migration vers la ville en provenance d'autres régions du pays.

En ce qui concerne les migrations en provenance de l'extérieur du pays, l'administration adopte le Protocole de libre circulation promulgué par la CEDEAO en 1979<sup>5</sup>. Le Protocole permet aux citoyens des États membres de la CEDEAO le droit de se déplacer vers d'autres pays de la région, d'acquiescer une résidence, de travailler et d'établir des entreprises. À cette fin, le Protocole accorde certains droits aux migrants des autres États membres de la CEDEAO résidant dans le pays. Cependant, ce n'est pas le cas pour les migrants en provenance de pays extérieurs à l'espace CEDEAO. En d'autres termes, le Protocole ne protège pas les droits des migrants non-CEDEAO du reste du continent. Néanmoins, ces derniers temps, l'administration de la ville essaie de mettre en œuvre certaines recommandations politiques visant à répondre aux obligations des objectifs du Pacte mondial sur les migrations (PMM) que de nombreux gouvernements ont officiellement signés<sup>6</sup>. Le respect de ces obligations implique que les gouvernements ou autorités d'accueil doivent fournir un accès aux services de base pour les migrants dans leurs villes ou pays. L'objectif de cette nouvelle politique dans le contexte de Lagos est de répondre aux besoins des migrants dans la ville en provenance d'autres pays africains et ailleurs qui ne relèvent pas du Protocole de la CEDEAO. Cela reflète en fait la présence apparente d'un cadre multilatéral « descendant » pour la gouvernance des migrations à Lagos. Cependant, un cadre de gouvernance des migrations « de bas en haut » émerge rapidement, malgré l'absence d'institutions étatiques cohérentes. Lagos, comme de nombreuses villes du Nigéria, gère principalement la migration en créant des formes ad hoc de structure de gouvernance de la migration à plusieurs niveaux.

---

<sup>4</sup> Voir: [publications.iom.int/system/files/pdf/national\\_migration\\_policy\\_2015.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_migration_policy_2015.pdf)

<sup>5</sup> Voir le document original du Protocole: [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

<sup>6</sup> Le Pacte Mondial sur les migrations (PMM) a été officiellement signé et adopté par 164 pays à Marrakech le 10 décembre 2018. Voir: <https://www.iom.int/global-compact-migration>

En substance, comme cela sera expliqué dans la section suivante, une mise en œuvre efficace de toute politique de gouvernance des migrations sera un défi de taille si elle n'est pas ancrée dans l'infrastructure institutionnelle de la ville à tous les niveaux. Ceci est particulièrement crucial dans une mégapole comme Lagos qui fait constamment face à des afflux et des vagues de mouvements migratoires incessants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Il est nécessaire que l'Afrique, le Nigéria et ses unités étatiques décentralisent l'urbanisation et l'assistance urbaine sur les plans économique et politique afin de renforcer l'autonomie de l'administration locale au niveau des gouvernements locaux pour davantage de tâches de gestion urbaine afin d'avoir un impact sur le chômage, l'aggravation des taux de revenu et les incidences dans les bidonvilles.

## Leçons du cas du Lagos

Les leçons tirées du cas de la ville de Lagos sont triples. La première leçon est l'importance d'institutionnaliser la politique de gouvernance des migrations au niveau municipal. Par exemple, la ville de Lagos compte 17 gouvernements locaux, mais la migration n'est pas clairement spécifiée dans leurs politiques et programmes sociaux. La deuxième leçon est l'importance d'intégrer la gouvernance des migrations dans la planification urbaine en termes de logement ainsi que d'autres services sociaux nécessaires afin de rendre la ville habitable pour sa population. Cela soulagera les embouteillages et les squatters croissants sans cesse qui affligent actuellement la ville de Lagos. La troisième est l'importance d'intégrer la gouvernance des migrations dans la planification du développement de la ville. Cela nécessitera de mettre de côté des ressources, du pouvoir humain et des programmes ciblés vers les efforts d'intégration des nouveaux migrants dans la vie économique et sociale de la ville. L'administration de la ville de Lagos n'a pas encore suffisamment abordé ces trois éléments qui sont cruciaux pour un système de gouvernance des migrations qui fonctionne bien dans n'importe quelle ville, n'importe où.

Comme évoqué précédemment, l'énorme défi auquel la ville de Lagos est actuellement confrontée concerne deux types d'arrivées. Le premier concerne les arrivées dans la ville en provenance de différentes parties du pays. Le second concerne les arrivées en ville en provenance de l'extérieur du pays. Par conséquent, les deux types de mouvements migratoires posent des défis différents et nécessitent donc des instruments différents de gouvernance des migrations. En effet, ils ont également des droits différents en raison de leur statut différent (citoyen contre étranger) à cet égard. Néanmoins, leurs besoins sont similaires en termes de sûreté, de sécurité personnelle et de protection en raison de leur position vulnérable en tant que migrants dans un nouvel endroit. Ils auront également besoin de toutes sortes de soutien, y compris l'accès à l'aide sociale telle que les bons d'alimentation, les soins médicaux, le logement, l'assainissement, etc. À cette fin, répondre aux besoins immédiats des deux types de migrants nécessitera l'élaboration de politiques ciblées au niveau local, dont l'administration actuelle de la ville n'a pas encore travaillé de manière significative. Plus important encore, on constate que plus tôt les nouveaux arrivants sont aidés à s'intégrer dans la vie économique et sociale de la société d'accueil, mieux c'est pour le développement global du lieu d'accueil. En effet, les migrants apportent un nouveau dynamisme, une énergie et un esprit d'entreprise nouveaux dans la vie économique de leur nouvelle résidence. Lagos est un bon exemple, comme l'attestent les experts locaux. L'économie florissante de la ville de Lagos est en partie attribuée à l'ingéniosité de ses

nouveaux arrivants. C'est la raison pour laquelle la mise en place d'une bonne gouvernance des migrations est une situation avantageuse à la fois pour les migrants et pour la prospérité économique de toute ville si elle est judicieusement mise en œuvre.

Les experts d'autres pays qui ont participé au webinaire ont également offert leur réflexion sur le sujet. Ils ont cité des expériences d'autres villes dans différents pays tels que le Mali, le Sénégal et la Tunisie, entre autres. Un point clé sur lequel ils ont insisté est l'importance d'avoir un leadership engagé à intégrer les questions liées à la migration dans la politique et la pratique du développement local. Pour efficacement réaliser ceci, il faudra donc une forte volonté politique, des ressources, une main-d'œuvre qualifiée et des capacités institutionnelles suffisantes en place. Comme les experts l'ont souligné, les efforts d'institutionnalisation de la gouvernance des migrations au niveau de la ville ou au niveau municipal restent à un stade rudimentaire dans de nombreux pays d'Afrique. C'est une leçon clé que le cas de la ville de Lagos a illustré de manière frappante. Par conséquent, il est temps que plus d'attention politique et de recherche soit accordée à cette question politique afin de réaliser un système de gouvernance des migrations ascendant utilisable au niveau local. En outre, la mise en place d'un système de gouvernance des migrations solide devrait faire partie des discussions politiques en cours sur les voies permettant d'atteindre les objectifs de développement du PMM au niveau des pays. Bref, selon les experts, l'expérience actuelle sur le terrain dans de nombreux pays atteste que tout effort visant à imposer un système de gouvernance des migrations de haut en bas ne sera pas efficace. En particulier, il ne fonctionnera pas non plus en termes d'intégration de la migration dans la planification urbaine et de développement au niveau de la ville. Il ne sera pas non plus facile d'institutionnaliser efficacement le système de gouvernance des migrations au niveau local.

## Conclusion

Le webinaire a mis en évidence les défis de la mise en œuvre d'un système de gouvernance des migrations viable dans une mégapole comme Lagos. Dans ce cas, Lagos n'est pas exceptionnel. Il ne fournit qu'un cas de la nature des dynamiques migratoires auxquelles sont confrontées de nombreuses villes urbaines en Afrique qui ne sont pas pleinement préparées à son ampleur actuelle. Par exemple, la ville de Lagos est aujourd'hui une origine, un transit et une destination de deux types de mouvements migratoires à la fois. Les migrants venant de l'intérieur et ceux venant de l'extérieur du pays. Ces deux types de migration différents nécessitent des politiques de gouvernance migratoire différentes pour mieux les gérer à la fois au niveau municipal. Pourtant, les politiques actuelles existantes dans les deux cas à la disposition de l'administration de la ville ne sont pas suffisantes pour intégrer les nouveaux arrivants dans la vie économique et sociale de la société d'accueil. Le résultat est l'explosion de colonies de squatters incontrôlés dans la ville entraînant la misère humaine, un risque élevé de maladies, de glissements de terrain et d'inondations lorsqu'il pleut. Une autre répercussion négative liée aux insuffisances de ces politiques existantes est l'augmentation de la traite des êtres humains en provenance de la ville que l'administration locale a du mal à combattre. Cela est dû aux instruments politiques limités dont dispose l'administration dans une mégapole comme Lagos. À cet égard, le cas de Lagos offre une fenêtre sur le fonctionnement du système de gouvernance des migrations dans de nombreuses villes urbaines et les défis que les vagues croissantes de migration posent à la

capacité institutionnelle de toute administration municipale en Afrique en ce moment. C'est une leçon importante dans ce cas de Lagos. Il fournit un aperçu plus approfondi qui mérite d'être médité dans le cadre des discussions politiques en cours visant à améliorer le système de gouvernance des migrations en Afrique aux niveaux national, municipal et local. Cela souligne également l'importance d'entreprendre davantage de recherches fondées sur des preuves sur le sujet afin que les municipalités puissent apprendre les unes des autres, partager leurs expériences et les meilleures pratiques de bonnes politiques de gouvernance des migrations à travers l'Afrique.

---

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 sixième 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 sixième webinaire de la Plateforme représentaient différents pays partenaires en Afrique, à savoir : le Nigéria, l'Éthiopie, la Tunisie et le Sénégal.