

Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique

Note de politique 03

Architecture de gouvernance des migrations dans la Corne de l'Afrique : le cas de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)

Ceci s'agit de la troisième note de politique de la plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique¹ 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 troisième webinaire en septembre pour réfléchir à l'architecture de gouvernance des migrations de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en termes d'établissement de normes, de processus politiques et d'implications pratiques. 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 pour réfléchir à l'architecture de gouvernance des migrations de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) en termes d'établissement de normes, de processus politiques et d'implications pratiques. L'architecture de gouvernance des migrations de l'IGAD est généralement caractérisée comme un système basé sur une coopération informelle et des partenariats entre les États membres de la région en ce qui concerne les questions liées à la migration. Cette configuration institutionnelle informelle contraste avec celle de l'architecture de gouvernance des migrations de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), abordée dans le dernier webinaire, qui dispose d'un pouvoir formel important pour appliquer les politiques régionales en matière de migration. Le pouvoir ou l'autorité moins formelle de l'IGAD rend donc difficile d'établir une norme régionale aux niveaux national et infranational. Une autre différence entre les architectures de gouvernance des migrations de la

¹ 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.

CEDEAO et de l'IGAD réside dans les trajectoires migratoires contrastées dans les deux régions. Par exemple, la migration dans la Corne de l'Afrique est caractérisée par des niveaux élevés de personnes déplacées internes (PDI) et d'autres formes de migration mixte qui nécessitent des instruments politiques ciblés en termes de soutien, de protection ou de gestion dans la région et ailleurs. À l'inverse, en Afrique de l'Ouest, la migration est la pierre angulaire du développement régional et est promue comme une pièce maîtresse d'un programme de développement motivé par les besoins de migration interne de main-d'œuvre avec une politique d'intégration économique et commerciale globale dans la région. Dans ce contexte, cette note de politique met en évidence l'évolution et les modèles institutionnels de l'architecture actuelle de gouvernance des migrations de l'IGAD. Il aborde également les défis auxquels l'IGAD est confrontée dans ses efforts pour améliorer le système de gouvernance des migrations dans la région et les mesures prises pour atténuer ces défis à court et moyen terme.

Architecture de gouvernance des migrations de l'IGAD

L'IGAD a évolué en tant qu'institution régionale de la Corne de l'Afrique, passant du statut d'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD) à sa création en 1986². Peu à peu, son objectif s'est élargi pour inclure des sujets tels que l'intégration économique, la paix et la sécurité, le développement social et la libre circulation de personnes à travers les pays de la région. En 2006, l'IGAD a développé son premier programme de migration pour la région sous les auspices de l'Initiative sur la route migratoire UE-Corne de l'Afrique. Le programme a été développé pour aborder la santé de la population mobile dans la région, c'est-à-dire l'impact des maladies, notamment la tuberculose, le VIH et le paludisme. Le programme ciblait également la santé des migrants sillonnant les régions de la Corne et de l'Afrique australe. S'appuyant sur ce programme original, l'IGAD a créé un Processus consultatif régional (PCR) en 2008. Le PCR a été conçu comme une plateforme formelle de dialogue et de coordination sur les questions de migration entre les gouvernements de la région. L'une des réalisations du PCR a été la mise en place d'une initiative de formation des formateurs (*Training of Trainers, TOS*) sur les questions de migration en 2010. Par la suite, le régime de migration dans la région a finalement été officialisé par le cadre de politique migratoire de l'IGAD de 2012³.

Cette politique migratoire régionale découle du cadre politique de migration continental de l'UA de 2006, mais est adoptée dans le contexte de la région de la Corne de l'Afrique. La politique a été davantage mise en œuvre grâce à la création d'un plan d'action sur les migrations aux niveaux régional et national axé sur différents domaines thématiques du sujet. Les domaines prioritaires sélectionnés comprennent la gouvernance des migrations, la diaspora, la libre circulation des personnes, des PDI, des réfugiés, des victimes de la traite, du changement climatique et des

² Nous avons eu la chance d'accueillir M. Charles Obila, responsable de la gouvernance des migrations à l'IGAD, en tant que conférencier au webinaire. M. Obila a été étroitement impliqué dans l'élaboration de la politique de gouvernance des migrations de l'IGAD ces dernières années.

³ Le cadre politique a été adopté par le Conseil des ministres de l'IGAD en 2012 et représente la ligne directrice de l'IGAD sur les questions liées à la dynamique des migrations et de la mobilité dans la corne de l'Afrique. Pour plus d'informations, consultez le site Web de l'IGAD www.igad.int

déplacements liés aux catastrophes, la migration et le développement et son intégration dans les plans nationaux de développement⁴. Les activités du plan d'action ont été conçues de manière que les plateformes de migration au niveau national soient connectées à celles au niveau régional.

Par exemple, au niveau national, le plan d'action global a contribué à promouvoir la coordination entre les différentes agences, départements et ministères par le biais d'un Mécanisme de coordination de la migration (*National Coordination Mechanism on Migration*, NCM) créé au niveau national dans chaque pays de la région. Il existe actuellement six NCM actifs qui accordent principalement la priorité au développement de politiques nationales de migration, bien qu'elles fonctionnent différemment d'un État membre à l'autre⁵. Néanmoins, le pouvoir d'exécution des NCMs reste limité, car ils ne sont pas encore légiférés.

Trois plateformes de coordination ont été instituées au niveau régional. Le premier est le Comité régional des migrations, qui est chargé de réunir les directeurs du travail, de la santé et des affaires étrangères de tous les pays pour évaluer la manière dont les politiques nationales de migration sont mises en œuvre dans le contexte des cadres politiques définis au niveau régional. Le second est le Processus consultatif régional (PCR) avec un mandat qui couvre divers acteurs non étatiques, y compris les organisations de la société civile, le système des Nations Unies, les universités, les pays de transit et de destination. Il coordonne également la discussion politique sur les questions de migration au plus haut niveau. La troisième entité est le Comité interministériel sur les migrations (principalement les ministères de l'immigration, des affaires étrangères, du travail et de la santé) qui prend des décisions politiques au plus haut niveau et adopte des opérations de pilotage au niveau national.

Pressions migratoires dans la région

À ce jour, la région dans son ensemble a été confrontée à différentes pressions migratoires. La migration dans la région est le résultat à la fois des personnes déplacées internes (PDI) et d'autres formes de migration mixte qui nécessitent des réponses politiques différentes aux niveaux national et régional. Par exemple, si certains migrants, comme les PDI, ont besoin de protection et de soutien, d'autres doivent être gérés correctement dans la région et ailleurs. De toute évidence, l'IGAD a formulé un régime solide de gouvernance des migrations dans la Corne de l'Afrique. Il a également réussi à mettre en place un certain nombre de mécanismes à différents niveaux politiques visant à relever les défis complexes émanant des différentes facettes multiples de la dynamique migratoire. Pourtant, les pressions migratoires actuelles dans la région ne peuvent pas être résolues uniquement en formulant des cadres politiques régionaux et nationaux

⁴ Ceux-ci font partie des 12 priorités dans un plan d'action qui sous-tend l'exécution du régime migratoire actuel de l'IGAD

⁵ Le Kenya, l'Uganda et le Soudan du Sud ont un brouillon disponible pendant que l'Éthiopie et la Somalie sont en phase de développement avec le soutien de l'UA et du GIZ.

malgré leur importance cruciale. Ces cadres politiques doivent être efficacement opérationnalisés, ce qui exige une capacité institutionnelle accrue à tous les niveaux. Par exemple, une capacité accrue sera nécessaire au niveau national pour renforcer encore les capacités opérationnelles du Mécanisme national de coordination de la migration (NCMs). Cela garantira qu'ils servent de plateformes nationales efficaces dans les États membres de l'IGAD. En outre, au niveau régional, une capacité institutionnelle renforcée sera également nécessaire pour redynamiser la performance opérationnelle du Processus consultatif régional (PCR) existant. Cela contribuera à son tour à renforcer la coopération institutionnelle entre les gouvernements des États membres de l'IGAD dans divers aspects de la migration qui n'ont pas encore été suffisamment pris en compte. L'impact des pressions et des défis migratoires touche différentes facettes sociétales et économiques et cette réalité exige une réponse plus large. Cela nécessite la création et la promotion de réseaux de chercheurs, de décideurs et de praticiens axés sur la migration dans et entre les pays afin que la région contribue efficacement et de manière significative aux objectifs de dialogue du processus de Khartoum et du dialogue continental. Il faut également faciliter la mise en place d'un mécanisme de consultation multipartite dans chaque pays pour sensibiliser le public aux problèmes de migration et de mobilité au sein de la société. Enfin, il faut offrir un soutien technique aux gouvernements infranationaux et locaux pour développer des politiques visant à protéger les droits des migrants ainsi qu'à leurs intégration économique et sociale dans leurs pays respectifs. En résumé, les défis migratoires dans la région restent de nature complexe et augmentent également en raison des défis environnementaux croissants, de la rareté des ressources et des conflits politiques intermittents dans la région. L'IGAD joue un rôle important dans la résolution des problèmes de migration dans la région avec des ressources limitées, une capacité institutionnelle insuffisante et le manque de mécanismes d'application à sa disposition.

Pacte mondial sur les migrations (PMM)

Depuis la formulation du PMM en 2018, le climat politique de la migration dans la Corne de l'Afrique s'est dégradé selon les experts présents au webinaire. C'est devenu plus difficile en termes de gestion des migrations entre les pays. Par exemple, les gouvernements de la région ont eu recours à des mesures visant à sécuriser la gestion des frontières, ce qui a entraîné le mauvais traitement des migrants vulnérables traversant les frontières. Cet acte dur a entraîné une migration clandestine et les migrants sont forcés d'éviter de franchir les portes officielles des frontières. Par conséquent, la sécurisation de la gestion des frontières a considérablement accru les flux de migration irrégulière dans certains pays de la région. Cela a eu des conséquences inattendues et adverses. La question a été encore compliquée par l'absence de toute politique de haut niveau pour promouvoir des voies élargies pour la mobilité régulière dans la région de l'IGAD et ailleurs. Cela contraste avec la politique migratoire actuelle dans le bloc communautaire de l'Afrique de l'Est (à savoir le Soudan du Sud, le Kenya et l'Ouganda), qui accorde la libre circulation des personnes en vertu du protocole du marché commun de l'Afrique de l'Est (que la région de l'IGAD dans son ensemble n'a pas encore ratifié). De même, la sécurisation de la gestion

des frontières n'a pas réussi à empêcher l'augmentation de la traite et du trafic de migrants entre l'Éthiopie et le Kenya, le Djibouti et l'Éthiopie, en route vers les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Il n'a pas non plus réussi à empêcher le trafic de migrants à travers le Soudan vers l'Égypte et la Libye. Cela montre que la sécurisation accrue des contrôles aux frontières n'empêche pas le trafic et la traite de personnes entre les pays, ni ne favorise le passage de la libre mobilité dans la région de l'IGAD. Selon les experts régionaux, il est nécessaire d'accorder plus d'attention aux forces qui poussent les personnes à migrer, à savoir la pauvreté, l'insécurité alimentaire et le manque de moyens de subsistance en raison des risques environnementaux croissants dans la région. Les gens sont obligés de bouger pour leur propre survie. En ce qui concerne cet aspect, la migration sous forme de mobilité de la main-d'œuvre au sein de la région est à la fois une force d'élimination de la pauvreté et une force de développement. Malheureusement, à ce jour, le discours dominant est que la migration dans la région est un problème qui doit être géré et contrôlé par tous les moyens possibles. C'est ce discours biaisé qui fait avancer les stratégies de migration interne déployées pour limiter les déplacements des zones rurales vers les zones urbaines. Ces mêmes stratégies de migration blâment les populations déplacées vulnérables pour le chômage plus élevé, la délinquance sociale et la source d'insécurité dans les villes.

En outre, la prévalence de ce discours biaisé s'applique également au type de migration qui, généralement, reçoit une attention politique favorable. Par exemple, les décideurs gouvernementaux de la région parlent principalement de la migration en termes de travailleurs migrants ou de migrants travaillant à l'étranger et de leur traitement. En revanche, ils considèrent ceux qui arrivent dans leur pays comme une menace pour les possibilités d'emploi et la concurrence sur le marché du travail. Cette politique déséquilibrée, fréquemment propagée par les médias, c'est-à-dire dans le cas de la traite où les auteurs et les victimes sont mis ensemble, laisse les migrants criminalisés et sans protection. S'il existe un accord général sur les recommandations et les normes régionales, la plupart des décideurs politiques au niveau national ne sont pas correctement sensibilisés à ce sujet. Ce problème est exacerbé par un manque de capacités et de volonté politique suffisantes aux plus hauts niveaux de gouvernement et les tensions existantes dues aux perceptions négatives des étrangers et des migrants qui persistent dans de nombreux pays de la région.

Enfin, l'influence externe joue également un rôle dans les décisions des décideurs gouvernementaux au niveau national, qui échouent souvent à promouvoir la politique générale de l'IGAD orientée vers des voies avancées pour une mobilité régulière dans la région. Cette politique de l'IGAD contraste avec les partenariats politiques actuels poursuivis par les gouvernements de l'UE dans la région qui se concentrent largement sur le retour et la réintégration des migrants en situation irrégulière expulsés d'Europe.

Discours dominant sur la migration dans la région

Comme il a été brièvement discuté ci-dessus, actuellement, le discours dominant sur la migration dans la région est la sécurisation de la gestion des frontières visant à prévenir la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes. Éradiquer les horribles pratiques de la traite des êtres

humains est une priorité importante, en fait il faut l'éradiquer complètement. Cependant, la sécurisation des contrôles aux frontières et, plus largement, la gestion des migrations, a assumé un discours dominant dans la région. Cette seule question définit l'ordre du jour sur la manière de gérer la migration. Cela renforce également la perception que la migration et la mobilité humaine dans la région doivent être résolus en premier. Plus important encore, la sécurisation de la gestion des frontières dicte les priorités politiques, les plans d'action et l'allocation des ressources à la question avant toutes les autres questions liées à la migration. Les experts de la région attestent que la plupart des actions politiques en matière de migration dans la région sont orientées vers la gestion des mouvements transfrontaliers. Cela s'applique également à l'allocation des ressources qui, jusqu'à présent, ont été dépensées de manière disproportionnée pour la gestion des migrations dans la région.

En outre, comme l'expliquent les experts de la région, la gestion de la migration domine même l'agenda des dialogues plus larges sur la mobilité menés dans le cadre du processus actuel de Khartoum⁶. La question est même devenue une source de discorde entre les décideurs politiques de la région et ceux d'Europe impliqués dans le dialogue sur la mobilité. L'IGAD en particulier est concerné par l'aspect message ou cadrage de la dynamique migratoire dans la région, qui se réduit largement à un seul problème : la gestion des migrations. Les experts régionaux estiment que, désormais, lutter contre ce discours dominant et déséquilibré devrait être une priorité dans les considérations politiques, les entreprises de recherche, la sensibilisation et le plaidoyer.

Historiquement, les habitants de la région migrent pour échapper la pauvreté et améliorer leurs moyens de subsistance. Cette action confirme la notion que « la migration est la plus ancienne occupation humaine contre la pauvreté ». Cette réalité doit donc être prise en compte en tant qu'élément central de la dynamique migratoire dans la région et doit également recevoir une attention politique appropriée. Pourtant, ce récit central est largement relégué à la gestion de la migration. Cela n'a guère de sens ; en effet, cela semble mettre la charrue avant les bœufs. Sans comprendre et traiter les raisons économiques qui obligent les habitants de la région à migrer, les mouvements de personnes ne peuvent être suffisamment réduits ou gérés correctement. Un autre problème souligné par les experts régionaux est que la migration sous forme de mobilité de la main-d'œuvre est également une force de développement dans la région car elle peut déclencher la croissance et le développement économique dans les pays. Pour cette raison, l'IGAD appelle vivement les gouvernements des États membres à faciliter les voies de mobilité régulière dans la région, similaires à celles mises en œuvre dans la CEDEAO. En bref, la migration dans la région n'est pas simplement un problème à gérer. Elle présente également des avantages qui devraient faire partie du discours sur la migration dans la région. Cela signifie faire progresser et propager un nouveau récit sur la dynamique des migrations qui soit équilibré et présenté de manière uniforme. Dans ce nouveau discours, mettre en évidence les avantages de la migration pour la réduction de la pauvreté et le développement économique de la région devrait être primordial.

⁶ Le processus de Khartoum est une plateforme de coopération politique entre les pays le long de la route migratoire entre la Corne de l'Afrique et l'Europe. La plateforme a été mise en place le 28 novembre 2014, lors de la conférence ministérielle qui s'est tenue à Rome, en Italie.

Cependant, l'élaboration d'un nouveau discours sur la migration dans la région nécessite des changements politiques drastiques dans le dialogue sur la mobilité entre la Corne de l'Afrique et l'Europe dans le cadre du processus de Khartoum en cours. Le point de départ de la discussion sur la mobilité ne devrait pas être uniquement la gestion de la migration. Elle devrait également porter sur les avantages de la réduction de la pauvreté et du développement que la migration suscite. Ces deux aspects doivent donc être pris en compte et avoir un poids égal dans les délibérations sur la politique de mobilité. De même, l'élaboration d'un nouveau discours sur la migration dans la région exigera des investissements dans la recherche politique qui accroîtra les connaissances et la compréhension de la manière dont la migration réduit la pauvreté et favorise le développement. Enfin, pour contrer le discours déséquilibré actuel sur la migration, il faudra mobiliser des voix actives pour la cause parmi les diverses parties prenantes aux niveaux national, sous-national et local dans chaque pays de la région.

Conclusion

Le régime de gouvernance des migrations de l'IGAD a été formellement institué en 2008⁷. Il est récent comparé à celui de la CEDEAO, qui a été formulé en 1979 dans le cadre d'un protocole pour la libre circulation des personnes, les droits de résidence et d'établissement. Pourtant, en peu de temps, l'IGAD a réussi à formuler une multitude de cadres politiques, de mécanismes de coordination et de plateformes de dialogue aux niveaux régional et national, comme indiqué dans le document. L'IGAD a également réussi à désigner 12 priorités dans un plan d'action qui sous-tend la mise en œuvre de son Cadre régional de politique de migration (RMPF) plus large, adopté en 2012. À cette fin, l'IGAD a développé un cadre de gouvernance des migrations complet et à multiples facettes qui est beaucoup plus avancés que ceux développés par d'autres organisations régionales du continent. Pourtant, l'IGAD manque encore de capacités institutionnelles et de ressources financières suffisantes pour traduire ses instruments politiques existants en actions pratiques à différents niveaux. À cet égard, l'IGAD a besoin de toute urgence d'un soutien technique supplémentaire pour renforcer sa capacité institutionnelle, ce qui est nécessaire compte tenu des pressions migratoires croissantes dans la région. De plus, comme indiqué dans l'introduction de ce document, l'IGAD n'a aucune autorité formelle pour faire appliquer les normes régionales aux niveaux national et infranational. Il n'a non plus un mandat pour prendre des décisions au nom de ses États membres. Par conséquent, cet arrangement institutionnel limite le pouvoir politique de l'IGAD au-delà de la facilitation de cadres de dialogue informels tels que le Processus consultatif régional (PCR) entre les États membres.

⁷ En effet, la migration n'était pas l'un des domaines thématiques originaux de l'organisation lors de sa création en 1986. Pour plus d'informations sur le régime de gouvernance des migrations de l'IGAD, voir IGAD (2008) 'Déclaration sur la création de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) Processus consultatif régional (IGAD-RCP) sur la migration (document non publié)', Addis-Abeba.

L'analyse de cette note de politique s'appuie sur les connaissances, l'expérience et l'expertise des experts des politiques migratoires africaines qui ont participé au troisième 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 une observation d'initié, une perspective locale, une expérience nationale spécifique et une compréhension plus approfondie de la complexité et des défis des multiples facettes de la dynamique de migration et de mobilité sur le continent, qui reçoivent peu d'attention politique. Les experts qui ont participé au troisième webinaire de la Plateforme représentaient différents pays partenaires en Afrique, à savoir : le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya et le Maroc.