

Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique

Note de politique 05

Gouvernance des migrations au niveau national : le cas du Sénégal

Ceci s'agit de la cinquième 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 cinquième webinaire en novembre pour réfléchir à l'architecture de gouvernance des migrations au niveau national. Le Sénégal a été utilisé comme étude de cas à cet égard. 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 au niveau national. Il prend le Sénégal comme étude de cas². Le webinaire a examiné la question du point de vue de la politique et des mises en œuvre pratiques dans le contexte du Sénégal. La migration fait partie de l'histoire sénégalaise. Au cours des dernières décennies, le Sénégal a de plus en plus connu les multiples facettes de la dynamique des migrations et de la mobilité. Par exemple, le Sénégal est maintenant à la fois un pays d'origine, de transit et un pays d'accueil. Cette situation présente d'énormes défis politiques et institutionnels pour le gouvernement du Sénégal ainsi que pour beaucoup d'autres sur le continent à ce stade. Pourtant, de nombreux gouvernements africains manquent de capacités d'élaboration de politiques suffisantes, d'une solide expérience institutionnelle et des ressources pour faire face plus efficacement aux défis croissants émanant des différentes facettes de la migration et de la mobilité humaine. Le webinaire a réfléchi sur la manière dont le gouvernement du Sénégal a relevé ces défis dans le contexte du pays, les contraintes rencontrées et a examiné son processus pour surmonter ces difficultés. Il est prévu que l'expérience du Sénégal, dans ce

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.

² Cette note de politique a été produite par M. Badara Ndiaye, un expert du Sénégal et un membre de la Plateforme.

cas, mettra en évidence les leçons concernant les implications politiques et pratiques qui pourraient être utiles à d'autres gouvernements du continent confrontés à des situations similaires.

Évolution de la gouvernance des migrations au Sénégal

Afin de bien comprendre l'approche du Sénégal en matière de gouvernance des migrations, une vue d'ensemble de son contexte mondial s'impose. D'un point de vue géographique et historique, et en tant que membre de la CEDEAO, le Sénégal a une expérience économique et sociale notable en matière de migration. Dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, il y a eu deux mouvements migratoires majeurs de ressortissants sénégalais : un mouvement dirigé vers d'autres régions de l'Afrique de l'Ouest comme la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Congo ; et mouvement orienté vers l'Europe, avec la France comme destination principale. Il y avait également un mouvement commercial circulaire bien développé entre Dakar et Casablanca, au Maroc, qu'il convient de noter ici. Tous ces différents mouvements ont été largement motivés par des changements environnementaux, économiques et sociaux. Par exemple, dans les années 1960 et 1970, la sécheresse et les changements dans l'agriculture ont poussé les gens à rechercher de nouvelles opportunités de subsistance à l'intérieur et à l'extérieur du continent. Pendant cette période, environ 75% de la diaspora sénégalaise se trouvaient en Afrique et l'intensité des mouvements de population a entraîné un processus d'urbanisation plus important à Dakar et dans d'autres villes du pays. À l'époque coloniale, Dakar en tant que capitale était plus développée que le reste du pays. En conséquence, les flux migratoires après la guerre ont transféré la responsabilité de l'urbanisation du gouvernement aux migrants qui cherchaient à construire des propriétés et à démarrer de nouvelles entreprises, en se concentrant sur la propriété privée. De même, les migrants sénégalais ont trouvé de nouvelles options de destinations en dehors du continent, comme l'Italie, l'Espagne et les États-Unis également. Peu à peu, le mouvement des migrants sénégalais s'est étendu à l'Amérique du Sud et au Moyen-Orient, car il est devenu plus difficile d'entrer dans l'Europe.

Récemment, la migration depuis le Sénégal a été facilitée en réponse aux demandes liées au travail à la fois des entreprises privées et aux leurres des trafiquants d'êtres humains. Ces flux ont considérablement augmenté la population de la diaspora sénégalaise en Afrique à 90% et le reste des 10% s'étendant en Europe et ailleurs. À l'inverse, depuis les années 2000, le Sénégal a connu une vague de travailleurs migrants principalement originaires de la Guinée, du Mali et de la Gambie, venant à Dakar pour un emploi informel. De 2006 à 2010, le Sénégal avait également connu un flux de jeunes transitant par le pays vers l'Europe. Ce bref aperçu montre comment le Sénégal est devenu à la fois un lieu d'accueil, d'origine et de transit, ce qui en fait une étude appropriée en ce qui concerne la gouvernance des migrations au niveau national³.

³ La Plateforme est très reconnaissante au Dr Badara Ndiaye, qui a fait une présentation du cas du Sénégal lors du webinaire. Dr. Ndiaye est un ancien consultant pour la CEDEAO sur l'engagement des politiques régionales de migration. Il est également un expert dans le domaine de la migration de main-d'œuvre, des politiques de migration, de la gouvernance des migrations et de l'engagement de la diaspora. M. Ndiaye est actif au sein des associations de la société civile sénégalaise en tant que Président de DIADEM (Diaspora Développement Education Migration) et en tant que Président de la Plateforme ouest-africaine sur les migrations (MIGRAFRIQUE)

Facettes de la migration au Sénégal

La nature multidimensionnelle de la migration a démontré dans le contexte du Sénégal que les implications politiques de la gouvernance des migrations doivent être largement reformulées, en particulier lorsqu'un nombre important de la population travaille à l'extérieur du pays. Cela signifie que le gouvernement du Sénégal avait beaucoup à faire en termes de protection sociale de la population sénégalaise à l'étranger par le biais de réglementations et d'accords avec d'autres pays. C'est l'un des aspects de la nature multidimensionnelle de la migration au Sénégal. Au moins dans le cas de la population sénégalaise à l'étranger, le gouvernement du Sénégal avait entamé un processus de développement de différents mécanismes, politiques et stratégies de gouvernance des migrations, produit dès le début diverses actions. Par exemple, depuis 1993, le Sénégal a été le premier pays africain à reconnaître formellement l'importance de l'engagement de la diaspora en tant que facteur clé de l'architecture de gouvernance des migrations sénégalaises à travers la création du Ministère des Affaires Étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. Par la suite, le gouvernement a décidé que 15 membres du parlement devraient représenter les intérêts de la diaspora et être élus par la communauté de la diaspora à l'étranger. De même, le gouvernement, en partenariat avec des membres hautement qualifiés de la diaspora, a développé des stratégies de solidarité et de coopération. Le gouvernement a également créé des fonds privés et publics spécifiques auxquels les membres de la diaspora peuvent avoir accès sous forme de prêts et à des fins d'investissement. La participation de la diaspora au processus décisionnel du gouvernement les encourage en outre à présenter leurs propres initiatives et propositions, y compris pour la création d'une commission supérieure de la diaspora sénégalaise, similaire à celle du Mali⁴. Ces demandes visent à une meilleure représentation grâce à l'élection des députés de la diaspora résidant en dehors du Sénégal, à savoir l'Europe, l'Amérique, l'Asie et l'Amérique du Sud. Cela signifie que les membres de la diaspora peuvent s'inscrire pour voter dans les ambassades / consulats et peuvent élire des candidats de la diaspora aux députés de divers partis nationaux. L'influence de la diaspora sur la politique nationale gagne du terrain depuis un certain temps. Par exemple, l'ancien président Abdoulaye Wade a mené une campagne politique en faveur de la diaspora en raison de son influence politique sur les modes de vote des membres de leur famille dans leur pays d'origine, ce qui pourrait avoir un impact sur le résultat politique et avoir des répercussions économiques, culturelles et sociales. En conséquence, depuis 2012, dans le gouvernement Macky Sall, les députés élus de la diaspora se sont vu confier le mandat d'assister aux réunions annuelles du gouvernement. Le mandat a permis aux députés élus de la diaspora d'exprimer leurs vues, préoccupations et intérêts de la diaspora lors de la réunion de l'Assemblée nationale. Certains des problèmes incluent la protection de la diaspora et des droits des migrants, ainsi que l'acquisition de passeports sénégalais pour les personnes à l'étranger. Pourtant, les membres de la diaspora n'ont pas d'impact significatif sur les politiques de l'Assemblée nationale, mais leurs

⁴ Haut conseil des Maliens de l'extérieur (HCME)

influences politiques sont souvent prises en compte lorsque certaines questions et décisions doivent être avancées.

Récemment, il y a un projet intéressant dans le pays où un conseil virtuel composé de la diaspora et des associations locales dans la ville de Kolda a été créé pour jouer le rôle d'un mécanisme consultatif au niveau local. Au niveau national, il existe un certain nombre de ministères tels que le ministère du Travail, de la Formation professionnelle et de l'Intérieure qui sont désormais de plus en plus impliqués dans les décisions politiques concernant le processus d'amélioration de la gouvernance des migrations dans le pays. Cela confirme le besoin de représentants puissants de ces différents ministères avec des fonctions spécifiques de coordination de toutes les actions liées à la question de la migration entre les départements. Par ailleurs, le Bureau d'accueil, d'orientation et de suivi (BAOS) a été créé pour soutenir et guider les Sénégalais à l'étranger et les rapatriés. Au niveau régional, les parlements de la CEDEAO jouent également un rôle dans la protection de la diaspora sénégalaise dans la région selon ses protocoles. La combinaison de cela avec les initiatives nationales a fourni un cadre pour la création d'un secrétariat en charge des sénégalais à l'étranger composé d'une direction générale comprenant des parlementaires de la diaspora et des députés de la CEDEAO. En plus de cela, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à protéger les droits des migrants sénégalais où qu'ils se trouvent. C'est la raison pour laquelle le gouvernement du Sénégal a initié des accords bilatéraux avec un certain nombre de pays, à savoir la France, le Mali et le Gabon, dans lesquels réside un nombre important de la diaspora sénégalaise. En bref, la politique de gouvernance des migrations au Sénégal s'est construite progressivement en réponse à la réalité migratoire émergente sur une période de temps.

Néanmoins, certains défis et limites doivent être résolus. Cela comprend, entre autres, que la stratégie de politique migratoire élaborée en 2018 n'a pas encore été ratifiée par le gouvernement. De plus, le processus d'élaboration du document de politique n'a pas été concluant. Les experts externes qui ont évalué le document de politique ont indiqué que les membres de la diaspora n'avaient pas été consultés lors de la rédaction de la stratégie. Cela est surprenant étant donné tous les efforts susmentionnés que le gouvernement avait entrepris pour intégrer la diaspora dans le processus politique. Il est un fait que, bien qu'il y ait un fort engagement de la diaspora dans le développement du pays, la diaspora a encore besoin de plus d'espace pour une coopération significative avec le gouvernement.

Lien aux autres pays africains et aux communautés régionales

L'architecture de gouvernance des migrations que les Sénégalais ont adoptée au fil des ans a créé des relations importantes et prospectives avec d'autres pays du continent. Par exemple, le Maroc reste un pays de transit pour de nombreux migrants d'Afrique subsaharienne qui tentent d'atteindre l'Europe par le détroit de Gibraltar. En 2005-2006, plus de 32 000 migrants transitaient par le Maroc, les Sénégalais faisant usage de l'accord de 1992 entre l'Espagne et le Sénégal. Selon un expert de la Plateforme du Maroc, la nouvelle vague de migration provoquée par le COVID-19 a récemment augmenté le nombre de migrants passant par le Maroc vers

l'Espagne et vers l'Europe en général⁵. Dans le cadre actuel de la politique migratoire, l'un des piliers de la stratégie politique marocaine de 2014 est de mettre l'accent sur l'approche humanitaire plutôt que sécuritaire de la migration qui a défini les actions antérieures du gouvernement. L'un des aspects de cette nouvelle stratégie politique est l'autorisation des citoyens des pays d'Afrique de l'Ouest, dont le Sénégal, à entrer au Maroc sans visa. L'objectif est de renforcer la coopération entre le Maroc et les pays d'Afrique subsaharienne, à savoir le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Mali et la Guinée, afin que la sécurité et la dignité des migrants qui tentent de rejoindre l'Europe ou de rentrer chez eux soient pleinement respectées. L'action du gouvernement marocain s'inscrit également dans la mise en œuvre du Pacte de Marrakech 2018 sur les migrations et l'ouverture des opportunités d'emploi et de citoyenneté dans les pays du Maghreb.

Un autre aspect souligné par les experts du webinaire est la nécessité pour les pays anglophones et francophones d'apprendre les uns des autres, de surmonter la barrière linguistique et de saisir les opportunités de renforcement de la solidarité et de la coopération en ce qui concerne les politiques liées aux questions de migration et de mobilité. L'expérience du Ghana met en évidence la nécessité d'une collaboration entre les différentes langues. Par exemple, le gouvernement du Ghana, dans le processus de création d'une commission nationale sur la migration pour coordonner toutes les questions liées à la politique migratoire, avait entrepris des voyages d'étude au Nigéria et au Kenya plutôt qu'au Sénégal, ce qui aurait pu être utile à cet égard. En réponse, l'expert du Sénégal a noté que la présence d'une commission nationale au Sénégal similaire à celle du Ghana aurait aidé à coordonner toutes les questions de politique sur la migration. Par conséquent, la politique migratoire actuelle au Sénégal reste fragmentaire, ad hoc et se limite généralement à l'aspect protection sociale de la migration. Pourtant, le Sénégal offre au Ghana d'importantes leçons de politique en ce qui concerne les accords bilatéraux pour la protection sociale des migrants à l'étranger et en particulier des États du Moyen-Orient et du Golfe à des fins liées à l'emploi, que le gouvernement du Sénégal a obtenus.

D'autres aspects soulevés au cours de la discussion tournent autour des stratégies de coopération entre le Sénégal et l'UE en ce qui concerne l'impact des accords de mobilité de la CEDEAO dans la région. Sur cet aspect, les experts ont mis en évidence d'éventuels conflits entre les stratégies nationales et les lois locales dans le processus de traitement des questions de migration. Par exemple, les accords visant à contrôler la migration clandestine sont définis par l'intention et non par les moyens utilisés, ce qui rend difficile l'établissement d'un cadre juridique. En pratique, le manque de paramètres clairs entraîne un jugement inégal sur les migrants en fonction du nombre d'arrêts le long de leur trajet. Il est également nécessaire de renforcer la protection sociale bilatérale en Afrique de l'Ouest en dehors de ce qui existe actuellement dans la région. Le protocole de 1986 sur le droit de séjour offre de nombreuses possibilités en termes d'accès aux soins de santé, aux salaires et au droit de transfert de ressources, mais il y a parfois des affrontements pour des raisons politiques. Dans les années 2000, la plupart des gouvernements ouest-africains ont tenté de conclure davantage d'accords sur les protections sociales avec les

⁵ Pour cette partie de la discussion, la Plateforme est très reconnaissante au Dr Mehdi Lahlou pour sa contribution, sa compréhension approfondie et sa connaissance de la dynamique de la politique migratoire actuelle du Maroc ainsi que de son processus de déploiement en temps réel.

pays de l'OCDE, qui ont été négligés et n'ont pas été accordé suffisamment de poids dans le discours migratoire. Enfin, même avec la convention générale de la CEDEAO sur la sécurité sociale de 2013, révisée en 2017, peu de pays d'Afrique de l'Ouest ont envisagé des protections sociales pour les ressortissants de la diaspora, posant des défis pour les personnes qui tentent de rentrer chez elles.

Conclusion

La discussion sur l'évolution de la gouvernance des migrations au Sénégal montre clairement que la migration fait partie de l'histoire du pays. Pourtant, lors du webinaire, la question de la diaspora a largement dominé la discussion, notamment en termes de l'importance des envois de fonds qu'elle transfère, qui sont cruciaux pour réduire la pauvreté au niveau local dans de nombreux pays d'Afrique. Au Sénégal, les envois de fonds valent désormais plus (estimé à environ 15% du PIB) que l'aide étrangère reçue par le pays, d'où la concentration accrue du gouvernement sur la diaspora. C'est aussi la raison pour laquelle la diaspora sénégalaise a reçu une représentation politique au sein du gouvernement. Cependant, comme l'expert du Sénégal l'a expliqué, les représentants élus de la diaspora au parlement sénégalais manquent d'une influence suffisante sur de nombreuses questions. En conséquence, les membres de la diaspora doivent être plus organisés et devraient donner à leurs représentants élus les moyens de promouvoir leurs intérêts à travers le système politique sénégalais. Il a été noté que lors du *Diaspora Dialogue for Development* à Dakar en 2017, le gouvernement s'est engagé à créer un conseil de la diaspora dont les représentants auraient des passeports diplomatiques ; cela n'a pas encore été réalisé.

La dimension humaine de la gouvernance des migrations a souvent été évoquée dans le débat, les experts ayant reconnu les obstacles posés par la xénophobie et le racisme en Afrique même. La multitude d'accords signés ont besoin d'une plus grande intégrité pratique pour lutter contre les violations des droits de l'homme et des droits des migrants. En bref, la gouvernance des migrations est un processus à plusieurs niveaux et multidimensionnel exigeant encore plus la nécessité d'un co-apprentissage entre les parties prenantes gouvernementales ainsi que parmi les experts en politique migratoire à travers les pays d'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 cinquième 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 cinquième webinaire de la Plateforme représentaient différents pays partenaires en Afrique, à savoir : l'Éthiopie, le Ghana, le Nigéria, le Sénégal et le Maroc.