

Plateforme de connaissances pour la gouvernance des migrations en Afrique

Note de politique 06

Implication du Covid-19 sur la gouvernance des migrations : le cas du Ghana

Ceci s'agit de la sixième 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 sixième webinaire en février 2021 pour réfléchir à l'implication du Covid-19 sur la gouvernance des migrations. Le Ghana 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 en février 2021 pour réfléchir aux implications de la pandémie Covid-19 sur la gouvernance des migrations. Le webinaire prend le Ghana comme étude de cas. La pandémie a eu des effets négatifs sur tous les pays du monde de manières différentes. Elle a eu un lourd effet économique, social et humain sur la société, bien que l'expérience diffère selon le pays et le continent dans lequel il se trouve. L'impact de la pandémie s'est également fait ressentir dans le domaine des migrations, car de nombreux gouvernements ont fermé frontières pour limiter le flux de personnes entrant dans leur pays. Nous avons également assisté à une montée d'hostilité et de la xénophobie envers les migrants depuis l'épidémie du virus Covid-19. Cette note de politique décrit les implications de la pandémie sur la gouvernance des migrations en utilisant le Ghana comme étude de cas. Même avant l'épidémie de Covid-19, notre webinaire de la CEDEAO en 2020 a mis en évidence des flambées sporadiques et des tensions dirigées vers les migrants au Ghana. Des cas ont été cités dans lesquels des migrants nigériens dans le pays étaient fréquemment confrontés à des hostilités de la part des communautés locales et même des autorités dans certains cas.

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.

Le webinaire a porté sur l'état actuel de la gouvernance des migrations au Ghana, en particulier en ce qui concerne les implications politiques et pratiques découlant de la pandémie. Il a également examiné comment le Covid-19 a affecté les processus politiques institués par le gouvernement ghanéen pour atteindre les objectifs de développement du Pacte mondial pour les migrations (PMM) et les Objectifs de développement durable (ODD) à court, moyen et longs termes. Le webinaire s'est conclu en mettant en évidence les leçons générales apprises concernant les implications de la pandémie sur la gouvernance des migrations dans le cas du Ghana².

Dynamique des migrations au Ghana

Les flux migratoires externes du Ghana proviennent principalement des pays de la région. Cependant, la plupart des migrants au Ghana sont des migrants internes qui se déplacent d'un endroit à un autre à la recherche de meilleurs moyens de subsistance. Par exemple, en 2015, le Service statistique du Ghana a signalé 6 488 064 migrants internes³ et ce nombre a continué d'augmenter. Les experts locaux ont rapporté que la pandémie du Covid-19 a gravement affecté les moyens de subsistance de millions de migrants internes au Ghana, en utilisant les femmes porteuses, connues sous le nom de *kayayei*, comme exemple. Il est clair que la pandémie aggrave les conditions déjà précaires des migrants dans le pays. En particulier, comme l'ont noté les experts locaux, cela crée une situation dans laquelle les personnes touchées par la perte de leurs moyens de subsistance ou confrontées à des opportunités d'emploi limitées peuvent être forcées de décider de quitter les zones rurales vers des centres urbains comme Accra, ou même vers la sous-région et ailleurs.

Le Ghana est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui a maintenu un protocole de libre circulation des personnes depuis 1979. Selon le *United Nations International Migrant Stock 2019*, le nombre de migrants dans la région de la CEDEAO en général est estimé à environ 7 224 959 millions. Le nombre réel pourrait cependant être beaucoup plus élevé, car de nombreux migrants tombent sous le radar des statistiques nationales officielles. Dans le cas du Ghana, le nombre de migrants internationaux dans le pays est estimé à environ 466 780 personnes, dont beaucoup arrivent d'autres États de la CEDEAO⁴. Encore une fois, ce nombre est susceptible d'être beaucoup plus élevé. La plupart de ces migrants au Ghana sont actifs dans les secteurs de l'agriculture et du commerce, qui sont maintenant absorbés dans l'impact de la pandémie et ont perdu leur emploi en conséquence. À son tour, la pandémie exacerbe les conditions précaires de ces migrants qui sont extrêmement vulnérables en temps de crise.

La mobilité circulaire transfrontalière est courante au Ghana ; les commerçants, les agriculteurs et les commerçants itinérants étant attirés par les marchés transfrontaliers, tels que ceux d'Aflao,

² La Plateforme remercie le conférencier invité, M. David Tette, pour sa présentation très informative sur les implications de Covid-19 sur la gouvernance des migrations au Ghana. M. Tette est le coordonnateur principal du programme national pour le Centre ghanéen-allemand pour l'emploi, la migration et la réintégration, *Program Migration for Development* (PME).

³ Voir aussi le *Ghana Statistical Labour Force Report 2015* www2.statsghana.gov.gh

⁴ Ceci est selon le *United Nations International Migrant Stock 2019*.

d'Elubo et de Sampa. L'arrêt de ces activités commerciales vitales en raison de la fermeture des frontières a non seulement un impact négatif sur les économies dynamiques des communautés frontalières, mais a également conduit de nombreux migrants à se retrouver bloqués. En effet, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), il y a désormais plus de 20 000 migrants dans la région qui sont bloqués à différentes frontières dans les régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre, dont 1 800 migrants ghanéens en attente dans des centres de transit dans des pays comme le Niger. Si les restrictions à la mobilité persistent, il est probable que ces chiffres augmenteront, élevant la pression sur l'assistance consulaire et les systèmes de gestion des frontières. Le Ghana accueille actuellement 12 024 réfugiés des pays voisins en conflit, dont la Côte d'Ivoire, le Togo et le Libéria. En bref, c'est le contexte dans lequel la dynamique migratoire actuelle, affectée négativement par la pandémie, se joue au Ghana.

Le système de gouvernance des migrations au Ghana revisité

Le gouvernement du Ghana tente d'établir un système de gouvernance des migrations viable dans le pays depuis 2010. Essentiellement, il vise à avoir un système de gouvernance des migrations qui aborde efficacement les différentes facettes de la dynamique de la migration et de la mobilité. Le Ghana est depuis longtemps à la fois, un pays d'origine, de transit et d'accueil. À cette fin, le gouvernement a contacté diverses institutions nationales, telles que le *Centre for Migration Studies (CMS)* à Accra, pour obtenir un soutien technique et des contributions d'experts dans la formulation de sa politique migratoire. En outre, ADPC a organisé un atelier de formation sur les questions de migrations au gouvernement du Ghana en 2011 et 2012⁵. En cours de route, le gouvernement s'est également tourné vers l'OIM pour une assistance technique. C'était à un moment où l'OIM développait son modèle de gouvernance des migrations, sur lequel les experts ont réfléchi dans la quatrième note de politique produite par la Plateforme en octobre 2020. Les éléments fondamentaux abordés par le modèle de gouvernance des migrations de l'OIM sont : la capacité institutionnelle ; les droits des migrants ; la migration sûre et ordonnée ; la gestion des migrations de main-d'œuvre ; et la coopération régionale et internationale et autres partenariats⁶. Selon l'OIM, un bon modèle de migration nécessite l'existence d'une capacité institutionnelle importante, ce qui permet de développer un cadre institutionnel, une stratégie de migration et un cadre juridique efficaces. Le modèle guide également les gouvernements dans l'établissement d'un cadre pour la transparence et la cohérence institutionnelles, ainsi que des systèmes et mécanismes de collecte de données qui mettent les informations à la disposition de toutes les parties prenantes. Pour plus d'informations, voir le tableau ci-dessous qui détaille le modèle de bonne gouvernance des migrations développé par l'OIM en 2015.

⁵ Les rapports des deux ateliers peuvent être trouvés sur le site ADPC www.diaspora-centre.org

⁶ Source : OIM 2015



Ainsi, à partir de 2015, l'OIM a offert une assistance technique au gouvernement du Ghana pour améliorer son système de gouvernance des migrations existant. Les experts de l'OIM ont encadré et chargé le gouvernement du Ghana d'adopter le modèle de gouvernance des migrations décrit ci-dessus, qui définit ce que devrait être un système global de politique migratoire dans chaque pays. En conséquence, avec les conseils de l'OIM, le gouvernement du Ghana a modifié son système de gouvernance des migrations et a créé une nouvelle Politique nationale des migrations (*National Migration Policy - NMP*) en 2016. Il convient de noter ici qu'en plus de l'OIM, le *Swiss Secretariat for Migration* (SEM) et d'autres organisations ont soutenu le gouvernement ghanéen dans la formulation de cette nouvelle politique migratoire.

Aujourd'hui, les principales institutions étatiques chargées de mettre en œuvre cette nouvelle politique dans le pays sont : le ministère de l'Intérieur, qui est chargé de la coordination globale de la politique nationale de migration ; le *Ghana Refugee Board* (GRB), chargé de la gestion des réfugiés et des demandes d'asile ; et le ministère de l'Emploi et des Relations de travail (*Ministry of Employment and Labour Relations - MELR*). Comme la migration de main-d'œuvre est le flux dominant de migration au sein du et depuis le Ghana vers ailleurs, le MELR supervise le NMP. Son objectif est d'améliorer la gouvernance de la migration de main-d'œuvre afin d'exploiter les avantages de la migration de main-d'œuvre pour le développement socio-économique du Ghana. Le ministère de l'Intérieur est le gardien du NMP et, avec la Commission nationale pour le développement, il organise conjointement des sessions pour discuter des questions politiques, des partenariats avec les parties prenantes et des rôles et responsabilités pour des processus d'élaboration de politiques efficaces. Le gouvernement du Ghana envisage actuellement de créer la Commission nationale ghanéenne sur les migrations (*Ghana National Commission on Migration - GNCM*) pour soutenir ses objectifs. La GNCM sera chargée de coordonner, centraliser et gérer toutes les questions liées à la migration au Ghana et ailleurs.

En résumé, le Ghana est un bon exemple de gouvernement déterminé à mettre en œuvre un système de gouvernance des migrations viable, comme cela sera détaillé dans la section ci-dessous. La pandémie a eu un impact énorme sur la réponse du gouvernement ghanéen aux migrants ghanéens à l'intérieur et à l'extérieur du pays qui ont été gravement touchés par le virus. À cet égard, le Ghana fournit des informations importantes sur la manière dont le gouvernement a utilisé le mécanisme de sa politique migratoire pour réagir à ce moment de crise. Il fournit également un bon exemple aux autres pays de la région qui subissent les défis de la gestion de la dynamique migratoire en cette période de pandémie. En termes d'action, le cas du Ghana fournit clairement plusieurs leçons politiques qui méritent d'être reproduites ailleurs.

Le système de gouvernance des migrations en action

Comme il sera expliqué dans cette section, le cas du Ghana démontre un système de gouvernance des migrations qui fonctionne malgré ses imperfections. De toute évidence, le système actuel de gouvernance des migrations au Ghana est un travail continu et peut être amélioré, cependant, l'avènement de la pandémie du Covid-19 a forcé le gouvernement du Ghana à activer sa politique de gouvernance des migrations pour répondre au sort des migrants qui avaient été négligées avant la crise à l'intérieur et au-delà de ses frontières. Deux développements cruciaux doivent être notés ici en ce qui concerne les droits du travail des migrants, une question qui n'aurait peut-être pas été posée avant la pandémie.

La première est l'élaboration d'une nouvelle politique sur le travail domestique. Il s'agit d'une réalisation historique pour la réglementation du travail domestique et garantira une protection intégrale du travail des travailleurs domestiques. La politique tente d'améliorer les conditions de travail d'environ six millions de migrants internes dans le pays, dont beaucoup sont des travailleurs domestiques. Souvent, ce sont des femmes et les journaux locaux rapportent régulièrement leurs mauvais traitements, leur exploitation et leurs abus par les employeurs. Cette nouvelle politique oblige l'employeur et le travailleur domestique à signer un contrat écrit, dans le but d'éviter les abus des travailleurs domestiques et des conditions de service inacceptables. Le manque de protection des droits du travail pour les travailleurs domestiques au Ghana a été une préoccupation pendant de nombreuses années mais a été négligé par le gouvernement jusqu'à ce que la pandémie éclate. Le gouvernement du Ghana a finalement répondu à ce problème en développant la politique sur le travail domestique en 2020. Les experts locaux voient cette nouvelle politique du travail domestique, surnommée la réglementation du travail (travailleurs domestiques), comme un jalon dans la lutte contre la vulnérabilité des migrants internes dans le pays.

Le deuxième développement est la promulgation d'une politique de réglementation du travail qui restreint l'exportation de la main-d'œuvre ghanéenne à l'étranger sans contrôle

gouvernemental approprié. Cette nouvelle politique gouvernementale a temporairement suspendu les agences de placement dans le pays du recrutement de ghanéens pour le travail domestique à l'étranger en raison de violations des droits de l'homme signalées. Il vise spécifiquement les États du Golfe où de nombreux incidents d'abus et de conditions de vie inhumaines de travailleurs migrants ghanéens ont été signalés. En effet, il est devenu clair que les travailleurs migrants ghanéens dans les États du Golfe sont régulièrement exposés aux mauvais traitements, à l'exploitation et aux violations des droits de l'homme. Les journaux ghanéens ont rapporté que certains de ceux qui avaient été gravement maltraités voulaient rentrer chez eux immédiatement. Les experts locaux ont cité des cas dans lesquels les travailleurs migrants ghanéens de retour des États du Golfe reçoivent désormais un soutien du *Program Migration for Development* (PME) au Ghana. Le PME soutient les travailleurs migrants de retour lorsqu'ils se réinstallent dans la communauté et recommencent à gagner leur vie. Il convient de noter que la politique de réglementation du travail nouvellement adoptée interdit au Département du travail de délivrer des licences aux agences d'emploi engagées dans le recrutement de main-d'œuvre pour les États du Golfe sans un contrôle gouvernemental approprié. Le gouvernement ne s'oppose pas à ce que les ghanéens travaillent à l'étranger, mais il est soucieux de protéger leurs droits du travail grâce à des accords bilatéraux et des réglementations claires. De plus, le gouvernement veut s'assurer que les États du Golfe et d'autres pays respectent et font respecter les droits du travail des migrants ghanéens et améliorent leurs conditions de vie. Selon le gouvernement, cela est conforme à l'engagement international du Ghana en matière de migration en tant que signataire du Pacte mondial pour la migration (PMM) et des Objectifs de développement durable (ODD).

Conclusion

Nous pouvons tirer plusieurs leçons des implications du Covid-19 sur la gouvernance des migrations dans le cas du Ghana. Premièrement, la politique actuelle de gouvernance des migrations au Ghana fournit un exemple de système fonctionnant (malgré ses imperfections) pour améliorer les conditions de travail des migrants. Il est important de préciser ici que cela s'applique aux migrants ghanéens et non aux migrants d'autres nationalités résidant dans le pays.

La deuxième leçon est que le gouvernement ghanéen est déterminé à faire en sorte que son système de gouvernance des migrations fonctionne mieux en temps de crise. On peut soutenir qu'il a démontré au cours de la pandémie actuelle que c'est effectivement le cas. La troisième leçon est l'attention politique historique que le gouvernement du Ghana a accordée aux conditions de travail des migrants ghanéens à la fois dans le pays et à l'étranger. Cette nouvelle attention politique n'aurait peut-être pas été possible sans la pandémie, qui a amplifié de manière frappante les mauvais traitements et l'exploitation persistants des femmes migrantes domestiques et des travailleurs migrants ghanéens en particulier dans les États du Golfe. La quatrième leçon est l'importance de l'action préventive en termes de création d'un filet de sécurité sociale pour les pauvres en temps de crise. En réponse à la pandémie, le gouvernement

du Ghana a créé un Fonds fiduciaire Covid-19 pour soutenir les personnes les plus durement touchées par le virus. Le Fonds a fourni une aide importante sous forme de vivres, de médicaments et de kits d'hygiène aux pauvres, aux migrants bloqués à l'intérieur du pays et aux plus vulnérables de la société en réponse à l'impact négatif du verrouillage. Une leçon clé est l'importance de développer un filet de sécurité sociale permanent pour les pauvres, non seulement au Ghana mais aussi dans d'autres pays d'Afrique, qui peut être sollicité en cas de calamités telles que les sécheresses, les catastrophes et les maladies⁷. La cinquième leçon souligne que le gouvernement du Ghana a mal répondu aux besoins des migrants d'autres pays d'Afrique de l'Ouest à l'intérieur de ses frontières. Il est clair que le gouvernement a adopté une position « nos citoyens d'abord », une position prise par de nombreux autres pays en réponse à la crise pandémique. L'ONU a appelé à la protection des droits fondamentaux des migrants et souligne les contributions économiques qu'ils apportent à leurs communautés d'origine et de destination à court et à long terme. Dans cet esprit, il est essentiel que les migrants, à la fois internationaux et internes, soient inclus dans les plans d'intervention et de redressement Covid-19 du Ghana⁸.

En résumé, il convient de souligner que les nouvelles actions politiques marquantes instituées par le gouvernement du Ghana utilisent les ressources à sa disposition pour garantir que le système de gouvernance des migrations fonctionne en temps de crise. Cette note de politique offre également des leçons générales pour d'autres gouvernements de la région et ailleurs qui sont également touchés l'impact de la pandémie. Comme l'ont si bien exprimé les experts locaux, le Ghana, tout comme les autres pays, doit faire plus pour *tous* les migrants.

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 Ghana, l'Éthiopie, le Nigéria, la Tunisie et le Sénégal.

⁷ Thomas Piketty a proposé d'instituer un filet de sécurité sociale permanent et a appelé les pays en développement à saisir l'opportunité offerte par la pandémie Covid-19 pour améliorer une fois pour toutes les conditions de vie des pauvres de manière significative. Piketty est un économiste français et auteur du livre de 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, qui a exploré les inégalités économiques croissantes et la nécessité de l'impôt sur les revenus. L'interview de Piketty sur ce sujet a été publiée début 2020 dans Democracy Now. www.democracynow.org

⁸ Note d'information n ° 6, juin 2020. Dans cette note d'information, l'ONU décrit succinctement l'impact socio-économique de Covid-19 sur les migrants au Ghana.