

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines

PERSPECTIVES AFRICAINES
ET EUROPÉENNES



Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines

PERSPECTIVE AFRICAINES ET EUROPÉENNES

Sous la direction de Marie Trémolières



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Les opinions et les interprétations exprimées dans cette publication sont la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres, celles du CSAO ou du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Publié en anglais sous le titre :

West African Studies

Regional Challenges of West African Migration

AFRICAN AND EUROPEAN PERSPECTIVES

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda01.

© OCDE/CSAO 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenue auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest en quelques mots

L'histoire

Le Club du Sahel est créé en 1976 à l'initiative des membres de l'OCDE en réponse à la vague de sécheresses sévissant dans le Sahel et à la crise alimentaire subséquente. En 2001, son Conseil d'administration étend sa couverture géographique à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest soit les 15 États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad.

Rattaché administrativement à l'OCDE, le désormais Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) est animé par un Secrétariat basé à Paris (France) qui s'appuie sur un réseau de partenaires et d'experts ouest-africains et des pays membres de l'OCDE. Sa spécificité réside dans une approche alliant proximité avec le terrain et analyse à l'échelle de l'espace ouest-africain. Le CSAO a vocation à promouvoir la dimension régionale du développement, à accompagner la formulation de politiques communes ou intergouvernementales voulues par les pays de la région, à nourrir le dialogue avec les pays de l'OCDE d'une interprétation cohérente des mutations et dynamiques de l'Afrique de l'Ouest.

Les travaux sur les migrations

- En 2006, un atlas des migrations ouest-africaines est produit en coopération avec la CEDEAO : il tente à partir de statistiques et cartographies d'analyser les dynamiques et leurs enjeux. Il rappelle que les mobilités ont enrichi et construit les espaces circulatoires tels que l'UE ou la CEDEAO.
- Le CSAO collabore à la formulation d'une approche régionale commune des migrations par la CEDEAO qui préserve la libre circulation intra-régionale des personnes. Il participe aux ateliers préparatoires dans le cadre du processus lancé par la Conférence de Rabat (juillet 2006) et du partenariat euro-africain pour les migrations et le développement (2ème Conférence ministérielle, Paris novembre 2008).

- En partenariat avec l'IRD (coordonnateur), l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et le Center For Research in Ethnic Relation de l'université de Warwick, un programme financé sous une ligne AENEAS débute en 2008. Il vise dans six pays de la région à favoriser la connaissance des migrations ouest-africaines, apprécier leur évolution à partir du sud, recenser les législations y afférent pour favoriser un dialogue concerté entre la CEDEAO et l'UE.
- Une récente publication (nov. 2008) produite dans la collection « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest » de l'OCDE synthétise les politiques migratoires des principaux pays de l'OCDE accueillant des migrants ouest-africains et analyse les récentes avancées des discussions européennes. Enfin, elle analyse les processus d'approche commune engagés en Europe, Afrique et Afrique de l'Ouest. Disponible sur le site de l'OCDE (Mobilités ouest-africaines et politiques migratoires des pays de l'OCDE).



En savoir plus :

www.oecd.org/csao et
www.atlas-ouestafrique.org

Nous contacter :

E-mail swac.contact@oecd.org

Téléphone +33 1 45 24 82 81

Avant-propos

Pour le continent africain, le XXI^{ème} siècle sera le siècle de tous les défis : démographique, agricole, sanitaire, écologique ... Afin de prendre des décisions éclairées qui engagent l'avenir, la recherche au service du développement est notre meilleur allié. Il nous faudra tout à la fois, pour mieux les anticiper, mesurer les conséquences du réchauffement climatique en Afrique ; connaître les paramètres qui ont fait ailleurs le succès de la révolution verte pour les adapter ici aussi ; trouver les bons modèles économiques pour assurer des emplois à la jeunesse, majoritaire en Afrique ; appréhender dans leur globalité les flux migratoires pour que la circulation des hommes et des femmes, interne comme internationale, soit une chance et non un handicap.

Depuis sa création en 1976, le Club du Sahel constitue un outil remarquable. Sa liberté de ton, sa méthode qui consiste à organiser le dialogue sur la base de constats souvent originaux et toujours ancrés sur le terrain, la diversité de ses acteurs et des partenariats noués localement sont autant d'atouts.

Pour toutes ces raisons, une fois encore, nous n'avons pas hésité à soutenir le CSAO lorsqu'il nous a présenté en 2007 le projet d'une publication sur la question encore peu explorée des migrations intra-régionales ouest-africaines. A travers cette publication, nous avons souhaité encourager un débat d'idées indépendant sur une dimension importante de la mobilité, à savoir les migrations régionales dont on estime qu'elles représentent 90 % des migrations internationales.

En Afrique de l'Ouest, le débat sur la mobilité intra-régionale est indissociable de la question de la démographie et du peuplement. La prise de conscience des liens entre peuplement et mobilité dans cette région s'est effectuée au milieu des années 1990. Quinze ans plus tard, les travaux menés dans le cadre du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest confirment que la recomposition du peuplement se poursuit. L'espace régional est le « vase d'expansion » historique et naturel des migrations ouest-africaines.

Pionnière en Afrique, *l'Approche commune sur la migration* adoptée en janvier 2008 par les chefs d'États de la CEDEAO consacre la prise de

conscience de l'importance de la mobilité intra-régionale en Afrique de l'Ouest. Elle repose notamment sur deux principes qui méritent l'attention de la communauté internationale : la libre circulation comme pierre angulaire de la construction régionale et le lien existant entre la fluidité au Sud et la diminution de la pression migratoire vers le Nord.

Au niveau euro-africain, la première reconnaissance de l'importance de la dimension intra-régionale ouest-africaine des migrations date de la conférence euro-africaine sur la migration et le développement de Rabat en 2006, centrée sur la route migratoire ouest-africaine vers l'Europe. Depuis, la France, qui considère l'échelon régional comme crucial dans le contexte du débat sur le rôle positif de la migration en faveur du développement, a organisé en novembre 2008, dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, la seconde *Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement*. Les États d'Afrique de l'Ouest y ont tenu une place de choix et la démarche de la CEDEAO y a été saluée. Un programme de coopération pluriannuel axé sur la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière et la synergie entre migration et développement a été adopté.

Le résultat de ces conférences a vocation à nourrir le dialogue euro-africain engagé à l'échelle continentale à la *Conférence de Tripoli* en novembre 2006, puis la définition, au sein de la stratégie Union européenne-Afrique adoptée à Lisbonne en décembre 2007, du Partenariat Migration, Mobilité, Emploi. Il doit continuer à bénéficier de l'approfondissement des questions liées aux migrations ouest-africaines et à *l'Approche commune* de la CEDEAO. Tel est l'objet du présent ouvrage où s'expriment experts ouest-africains, nord-africains et européens.

La France se réjouit dès lors de la contribution apportée par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et les auteurs de cette publication à un exercice de réflexion indépendant – essentiel dans le contexte du débat sur la mobilité internationale – sur les enjeux stratégiques des migrations ouest-africaines.

Alain JOYANDET,
Secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie

Remerciements

Cet ouvrage s’inscrit dans le cadre d’une réflexion sur les migrations engagée en 2005 et d’une collaboration avec la CEDEAO voulue par le Directeur du CSAO-OCDE, Normand Lauzon. Ces échanges fructueux sur la mobilité ouest-africaine conduisent à l’adoption de l’Approche commune sur la migration de la CEDEAO en 2008 et doivent beaucoup à la disponibilité et au professionnalisme du Directeur (ad interim) de la libre circulation des personnes, Baber Tandina.

L’Approche plébiscite entre autre la prise en compte d’une dynamique et d’un dialogue à l’échelle régionale. Cette dimension est considérée comme indispensable pour décrypter les dynamiques ouest-africaines et favoriser la mise en œuvre de politiques cohérentes, par le CSAO-OCDE et notamment son Directeur adjoint Laurent Bossard, dont l’engagement a nourri cette publication.

Cette dernière a également bénéficié des conseils précieux de Jean-Pierre Cassarino, de la grande compétence de Mandiogou Ndiaye, de l’expertise de Nelly Robin et de la disponibilité de Paul Albert.

Cet exercice de réflexion indépendant, qui regroupe des experts internationaux africains et européens, n’aurait pu se dérouler dans d’aussi bonnes conditions sans la confiance que nous ont accordée le Ministère français des Affaires étrangères et européennes et particulièrement nos interlocuteurs privilégiés : Jean-Marc Châtaigner, Serge Snrech et Constance Motte.

Équipe

Leslie Diamond — Traduction
 Sylvie Letassez — Coordination technique et révisions
 Marie Trémolières — Édition et coordination
 Graphisme et maquette réalisés par
 Daniel Krüger / Grand Krü (daniel@grandkrue.de), Berlin

Table des matières

Résumé	11
1^{ère} Partie Quelles perspectives pour l'approche commune ouest-africaine sur les migrations ?	
Chapitre 1	
Les migrations en Afrique de l'Ouest dans le contexte du Protocole sur la libre circulation et de l'approche commune de la CEDEAO	
..... par Aderanti ADEPOJU	17
Chapitre 2	
La coopération en matière de réadmission et de retour forcé dans le contexte africano-européen	
..... par Jean-Pierre CASSARINO	51
Chapitre 3	
Migrations et gestion du peuplement en Afrique subsaharienne et en Afrique de l'Ouest	
..... par Jean-Marie COUR	77
Chapitre 4	
Migration et développement dans les pays de la CEDEAO :	
Quel rôle pour le Maghreb ?	
..... par Mehdi LAHLOU	103
Chapitre 5	
Migrations et peuplement en Afrique de l'Ouest :	
enjeux et perspectives politiques	
..... par Dieudonné OUEDRAOGO	131
Chapitre 6	
La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen	
..... par Nelly ROBIN	149

2^{ème} Partie Études de cas : La Mauritanie et le Sénégal

Chapitre 7

Mauritanie : L'inhibition des « effets retour » de circulations migratoires diverses et intenses par Ali BENSAÂD169

Chapitre 8

Le migrant criminalisé, le temps d'une traversée / L'exemple de l'émigration récente par voie maritime depuis les côtes sénégalaises par Mandiougou NDIAYE et Nelly ROBIN185

3^{ème} Partie Interventions et Entretiens

Chapitre 9

Le Niger, carrefour des réseaux migratoires africains Entretien avec Guy-Michel BOLOUVI209

Chapitre 10

Les migrations vers et à travers le Sahara central : représentations et pratiques de l'international au local Entretien avec Julien BRACHET219

Chapitre 11

Les relations entre migration et développement par Jean-Christophe DEBERRE231

Chapitre 12

Quelques questions au Foreign and Commonwealth Office (FCO) du Royaume-Uni Entretien avec le FCO237

Annexe A
L'approche commune de la CEDEAO sur la migration241

Annexe B
L'article 13 de l'Accord de Cotonou251

Annexe C
L'approche démo-économique et spatiale de l'étude WALTPS253

Glossaire257

Résumé

L'approche commune sur la migration adoptée par les États membres de la CEDEAO¹ en janvier 2008 marque un pas dans la prise de conscience régionale et coordonnée des enjeux migratoires. Comme en témoignent les contributions réunies dans cet ouvrage, ces enjeux touchent plusieurs échelles (nationale, régionale, internationale) et dimensions (économiques, politiques, sociales, juridiques). L'effort ouest-africain de concertation régionale est d'autant plus important que ces dernières années, l'agenda international porte un intérêt tout particulier aux flux migratoires en provenance du Sud vers l'Europe. Ces derniers très médiatisés occultent les réalités humaines, sociales ou encore statistiques des cycles migratoires traditionnels qui ont façonné et construit par l'intégration des peuples, les grandes économies d'aujourd'hui.

Dans la première partie de l'ouvrage, des experts d'horizons divers proposent leur lecture des migrations ouest-africaines et décryptent les perspectives de l'Approche commune. La seconde partie s'interroge sur l'évolution des dynamiques migratoires en Mauritanie et au Sénégal, sous les angles historique et législatif. Enfin, la troisième partie livre le point de vue de quelques acteurs ouest-africains ou européens impliqués au quotidien dans la « gestion migratoire » tant au niveau politique qu'à celui de la coopération internationale ou de la recherche.

Le regain d'intérêt pour les migrations venues du Sud semble résulter davantage du contexte politique actuel dans les pays du Nord que d'un véritable accroissement du nombre de migrants clandestins. Les difficultés de passage aux frontières et le durcissement des législations tendent à diversifier les routes notamment maritimes plutôt qu'à endiguer des flux qui ont de tout temps existé. Ces derniers sont également rendus plus visibles. L'histoire des migrations ouest-africaines (→ [Chapitre 7, Bensaâd](#)) rappelle qu'elles sont largement plus nombreuses au sein de la région que vers le Maghreb ou l'Europe (90 % intra-régionale contre 10 % extra-régionale) et qu'elles suivent des schémas économiques et culturels anciens (→ [Chapitre 1, Adepoju](#) ; [Chapitre 10, Brachet](#)). Les flux migratoires constatés entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde, qui préoccupent la

communauté internationale, ne sont qu'une goutte d'eau, ou que « l'écume qui se dépose entre autre sur nos rivages européens » (→ [Chapitre 3, Cour](#)). Ces analyses mettent également en avant un facteur peu pris en compte par les politiques et l'aide au développement à savoir la gestion du peuplement, les migrations se posant comme une variable d'ajustement.

De plus, la dimension spatiale de cet accroissement rapide de la population est souvent occultée. Or, celui-ci est accompagné par une redistribution géographique de plus en plus inégale de la population, liée notamment à l'ampleur des mouvements migratoires. L'Approche commune sur la migration tient-elle suffisamment compte des dynamiques en cours dans l'espace ouest-africain et de leurs logiques ? Se donne-t-elle les moyens d'accompagner la recomposition du peuplement et d'en gérer les conséquences ? (→ [Chapitre 5, Ouedraogo](#)).

L'agenda international met en perspective deux espaces de circulation, l'Europe et l'Afrique de l'Ouest, respectivement organisés autour des Accords de Schengen (1985) et du Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement (1979)². Toutefois, si la convention d'application des accords de Schengen prévoit une protection renforcée aux frontières extérieures de l'espace, le Protocole de la CEDEAO n'inclut pas cette dimension. Cette nuance fondamentale participe à l'évolution du système migratoire entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe tout au long de la décennie 1990 jusqu'à aujourd'hui (→ [Chapitre 6, Robin](#)). Les dynamiques sous-tendues par ce système montrent également que les initiatives sur les migrations doivent être intégrées à l'échelle d'ensembles géopolitiques plus larges et non plus sur la seule base bilatérale entre pays d'accueil et de départ.

Ce constat s'appuie sur plusieurs analyses. L'une d'elles se penche sur les accords standards de réadmission et les méthodes alternatives de coopération bilatérale sur le retour forcé, développées au cours des dix dernières années. L'étude de l'impact de ces négociations sur l'élaboration des politiques montre notamment que leur champ d'application géographique s'inscrit stratégiquement dans un schéma de coopération plus vaste (→ [Chapitre 2, Cassarino](#)).

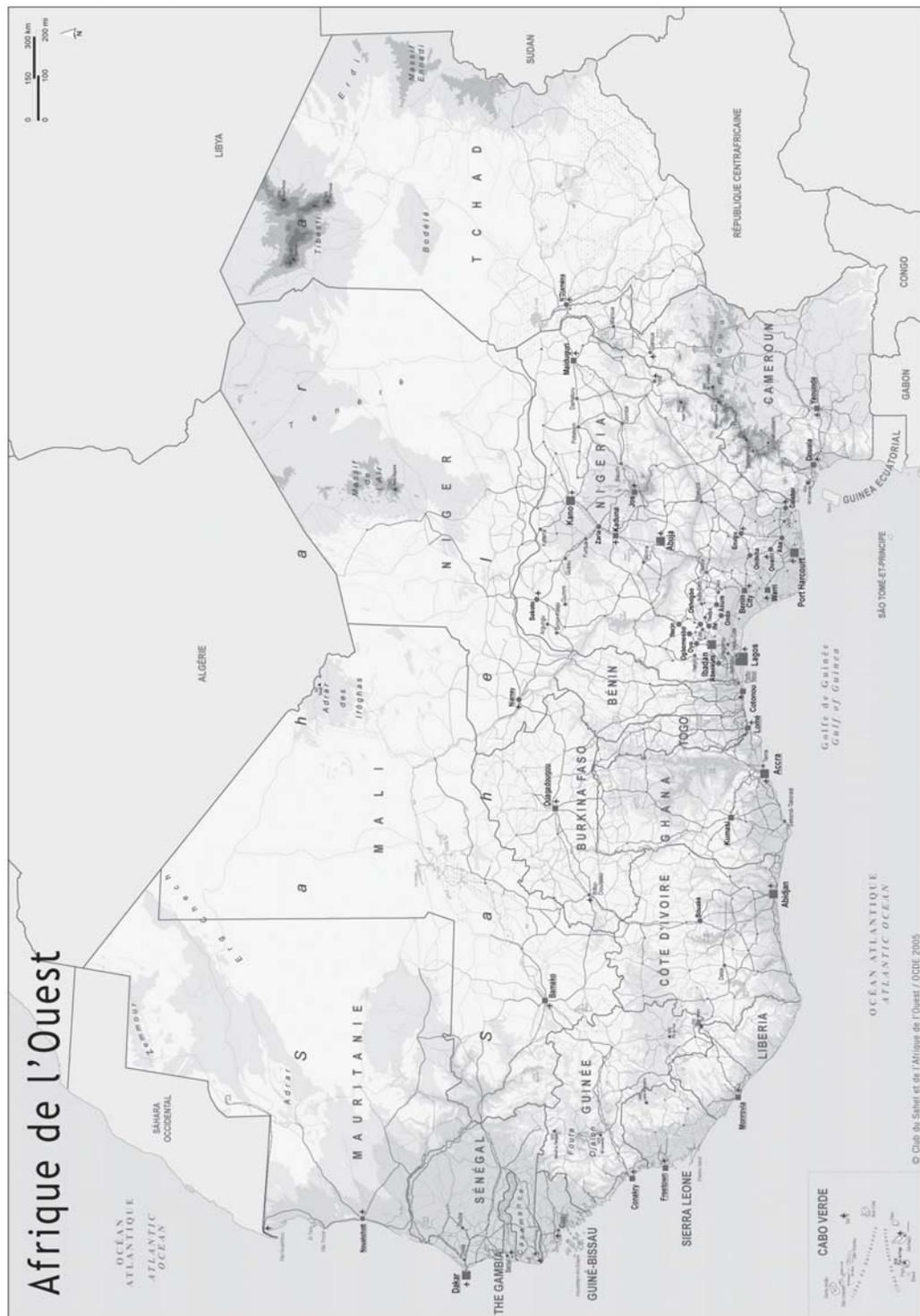
Une autre analyse montre la multifonctionnalité des espaces (de départ, de transit, d'accueil) et l'apparition d'un nouvel acteur dans le dialogue euro-ouest-africain, l'Afrique du Nord (→ [Chapitre 4, Lahlou](#)). Le glissement des voies de migration illégale terrestre et maritime des côtes maroco-espagnoles vers les côtes mauritaniennes, sénégalaises ou bissau-guinéennes ne signifie pas pour autant que le Maghreb soit dorénavant placé hors des débats ou des politiques concernant la question migratoire. Il illustre le fait que l'espace nord-africain est devenu « zone de protection » pour les frontières de l'Europe. Les intérêts du Maghreb et de l'Europe pour ce qui est de la migration irrégulière apparaissent, dans ce schéma, complémentaires (→ [Chapitre 4, Lahlou](#)). Les faits montrent également que

la seule démarche sécuritaire n'est plus soutenable ; ce qui impliquerait une approche équilibrée et raisonnée de long terme autour des besoins économiques, démographiques, etc. dans une perspective constructive de développement.

L'état des lieux du dialogue euro-africain sur les migrations et des principales résolutions du processus engagé à Rabat en juillet 2006 poursuivies à Paris (2ème conférence euro-africaine sur la migration et le développement, novembre 2008) démontre le peu d'enseignements tirés des politiques migratoires adoptées ou de la gestion « externalisée » des migrations internationales par l'Europe (→ [Chapitre 6, Robin](#)). Au niveau ouest-africain, les réflexions sur le Protocole de la CEDEAO (→ [Chapitre 5, Quedraogo](#)) ou sur la traduction dans le droit interne de certains textes internationaux où l'immigration se trouve posée en terme criminel pour la première fois, illustrent la nécessité d'un véritable travail coordonné des États ouest-africains. Elles soulignent les paradoxes de textes de lois imprécis (→ [Chapitre 8, Ndiaye et Robin](#)), les confusions sémantiques autour du passage aux frontières entre « clandestinité » ou « irrégularité » (→ [Chapitre 10, Brachet](#)) ou encore les risques de fragilisation de l'espace régional intégré qu'est la CEDEAO (→ [Chapitre 9, Bolouvi](#)). Les trois exemples de la Mauritanie, du Sénégal et du Niger illustrent ces craintes et rappelle combien la mobilité contribue à l'intégration des espaces et des peuples.

NOTES //

- 1 *Traité de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Lagos, le 28 mai 1975.*
- 2 *Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, conclu à Dakar, le 29 mai 1979. Mis en application à partir de 1984.*



1^{ère} Partie

QUELLES PERSPECTIVES POUR L'APPROCHE
COMMUNE OUEST-AFRICAINE
SUR LES MIGRATIONS ?

Chapitre 1

Les migrations en Afrique de l'Ouest ...

..... par Aderanti ADEPOJU17

Chapitre 2

La coopération en matière de réadmission ...

..... par Jean-Pierre CASSARINO51

Chapitre 3

Migrations et gestion du peuplement ...

..... par Jean-Marie COUR77

Chapitre 4

Migration et développement dans les pays de la CEDEAO ...

..... par Mehdi LAHLOU103

Chapitre 5

Migrations et peuplement en Afrique de l'Ouest ...

..... par Dieudonné OUEDRAOGO131

Chapitre 6

La CEDEAO, un espace de libre circulation ...

..... par Nelly ROBIN149

Chapitre 1



Les migrations en Afrique de l'Ouest dans le contexte du Protocole sur la libre circulation et de l'approche commune de la CEDEAO

par Aderanti ADEPOJU

L'Afrique de l'Ouest a connu de nombreuses migrations dues à la pression démographique, la pauvreté, les problèmes économiques et les conflits endémiques. Depuis toujours, les migrants considèrent la sous-région comme un espace économique caractérisé par un commerce de biens et de services florissant et par la libre circulation des personnes (Adepoju, 2003). Pour comprendre les schémas migratoires contemporains et les politiques actuelles dans la sous-région, il est important de replacer la donne de la migration dans son contexte historique. Seront également décrits les grandes tendances et les changements intervenus dans les mouvements migratoires au sein de la sous-région. Cet état des lieux alimentera le débat sur les origines de la CEDEAO, son Protocole sur la libre circulation des personnes et son projet de création d'une sous-région sans frontières. L'exposé tirera des enseignements de la formulation et mise en œuvre des politiques migratoires pour dégager les enjeux d'une gestion ouest-africaine. Quelques propositions pour l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO permettront de conclure par des perspectives d'avenir fondées sur la concertation et la valorisation de la mobilité.

Les mouvements migratoires actuels en Afrique de l'Ouest ont des racines socio-économiques, politiques et historico-culturelles qui ont profondément marqué les migrations intra-régionales des travailleurs transfrontaliers, des professionnels, des femmes commerçantes, des travailleurs clandestins et des réfugiés. La carte de l'émigration présente un visage très contrasté, certains pays étant les viviers d'origine des migrants ou leur servant de lieux de transit.

La CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) a instauré un Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement qui garantit aux citoyens de la Communauté un accès libre et sans visa aux États membres pour une durée de quatre-vingt dix jours. Il sert d'exemple aux Commissions économiques régionales africaines. On peut également citer plusieurs autres de ses initiatives, notamment le projet de création d'une sous-région sans frontières, le Passeport CEDEAO, la Carte brune CEDEAO et le certificat de circulation CEDEAO. Fait remarquable, ces réalisations

n'ont demandé qu'un minimum ou très peu de ressources institutionnelles, tant sur le plan humain que matériel.

Les contraintes majeures auxquelles se heurte la mise en œuvre des décisions de l'organisme sont le très grand nombre des regroupements économiques ayant des intérêts opposés, un soutien politique qui faillit parfois, l'instabilité politique, et les querelles et conflits liés aux frontières inter-États. Tous ces facteurs retardent l'avancée de la ratification et de la mise en œuvre des protocoles. Le marasme économique qui perdure mine également la capacité des gouvernements à mener des politiques macro-économiques cohérentes, ce qui induit des retombées négatives sur le financement de l'institution.

L'Approche commune de la CEDEAO sur la migration, récemment adoptée, reconnaît le droit à la libre circulation des personnes comme la priorité fondamentale de sa politique d'intégration. Elle prend aussi en compte l'apport d'une migration légale au développement d'une sous-région, la nécessité d'harmoniser les politiques de migration et de combattre le trafic des êtres humains, la répartition homme/femme dans les populations migrantes, et la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elle a aussi élaboré des Plans d'action de migration et de développement précis afin de remédier à ces problèmes.



L'Approche commune reconnaît le droit à la libre circulation des personnes comme la priorité fondamentale de sa politique d'intégration.

Dans la plupart des pays de la sous-région, la capacité institutionnelle requise pour faire face aux flux migratoires et pour formuler et mettre en œuvre une politique efficace reste faible, et doit être renforcée grâce à une formation ou à une spécialisation des principaux responsables.

Les données sur la migration, fragmentaires et impossibles à comparer d'un pays à l'autre, ne permettent pas de compiler un profil de migration à un échelon national. Il convient donc d'encourager la coopération, la recherche et le partage d'informations inter-États entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants.

Pour que l'Approche commune sur la migration puisse progresser, une action majeure d'information est indispensable afin de sensibiliser le grand public et de susciter des débats sur les principes et les plans d'action de l'Approche.

Nous recommandons la création d'un Comité de conseil ouest-africain chargé de la gestion des migrations, représentant toutes les parties prenantes, dont la mission serait de débattre des divergences d'intérêt, de les harmoniser, et de surveiller l'avancement de la mise en œuvre des lois nationales et des décisions de la CEDEAO en rapport avec les questions de migration. Les États membres devraient harmoniser celles de leurs lois qui entrent en conflit avec les traités régionaux et sous-régionaux, réviser la législation et le code du travail afin de les mettre en adéquation

avec les protocoles de la CEDEAO, et veiller à la protection des droits des travailleurs migrants dans les pays d'accueil.

Une campagne concertée de formation du public et de sensibilisation pourrait être organisée afin d'endiguer le sentiment malsain d'hostilité envers les migrants et les réfugiés. D'autres actions sont envisageables : promotion d'activités interculturelles chez les jeunes, échanges d'étudiants, instauration de frais d'inscription non discriminatoires dans les établissements d'enseignement supérieur pour les membres de la Communauté originaires d'un autre pays, et mécanismes de validation et de reconnaissance des diplômes.

Les États membres devront aussi mettre en application les recommandations de la CEDEAO en matière de lutte contre le trafic des êtres humains, touchant en particulier les femmes et les enfants, mais aussi les migrants. Même si les récents afflux de réfugiés n'ont pas été prévus par les fondateurs de la CEDEAO, les événements actuels nécessitent un remaniement du Traité afin de prendre en compte l'intégration locale des réfugiés dans les pays d'accueil.

Les flux de migration ouest-africains : contexte et histoire

À l'époque précoloniale, les migrations ont pour principal motif la recherche d'une plus grande sécurité et de nouvelles terres propices à l'agriculture où les migrants peuvent s'installer sans danger. Le régime colonial introduit et applique de force différents systèmes politiques et économiques, en imposant une fiscalité et en fixant les frontières territoriales, modifiant ce système de migration. Des mesures économiques et des politiques de recrutement (embauche forcée, législations et contrats sur le travail obligatoire) sont mises en place pour stimuler la migration de travailleurs originaires du Mali, du Togo et de ce qui est alors la Haute-Volta vers les chantiers routiers, les plantations et les mines de la Côte-de-l'Or (l'actuel Ghana) et de la Côte d'Ivoire (Adepoju, 2005a). Le développement des transports facilite également la migration de la main-d'œuvre en réduisant les distances et les dangers liés à des voyages qui jusqu'alors font obstacle aux migrations lointaines. Cette évolution voit naître une migration essentiellement masculine, saisonnière et transfrontalière qui finit par s'institutionnaliser.

À l'indépendance, les nouveaux États instituent des restrictions en matière de droit de résidence et d'emploi pour les ressortissants des autres pays. Les nouvelles réglementations en matière de visas et de passeports, de douanes et de contrôle et l'obligation, pour les travailleurs « étrangers », d'obtenir un permis de travail inaugurent une période de restrictions de la libre circulation intra-régionale des personnes dans toute l'Afrique de l'Ouest. Ces réglementations, dont l'objectif est de réserver les emplois disponibles aux citoyens nationaux suite à des promesses électorales, introduisent aussi une distinction subtile entre les migrations internes

et internationales, lesquelles ont auparavant comme corollaire une libre circulation des individus dans de vastes contrées de la sous-région (Adepoju, 1995). Pour la première fois, la mise en place de ces mesures de préférence nationale imposent des limites à la participation des étrangers aux principales activités économiques du pays. Une distinction est établie entre les étrangers légalisés et les clandestins, sur la base de tout un arsenal de documents (preuve de nationalité, visa, passeport, droit de résidence, permis de travail) jusqu'alors jamais exigés aux migrants.

Toutefois, les pays ouest-africains résultent de regroupements de populations décidés de façon arbitraire par des cartographes coloniaux par un tracé des frontières au sein de zones ethniques homogènes. Ces réglementations d'entrée sur le territoire sont difficilement applicables, et donc guère respectées. Les immenses frontières poreuses, quasiment incontrôlées, et de fait impossibles à surveiller, facilitent les soi-disant immigrations illégales, qui empruntent plusieurs trajets clandestins en pleine brousse (Adepoju, 1991). Même après l'installation de postes de contrôle, les pratiques laxistes et corrompues de certains responsables de l'immigration, souvent de mèche avec les candidats à l'immigration clandestine, entravent fortement la mise en œuvre efficace des réglementations. Quoi qu'il en soit, peu de citoyens, quel que soit leur pays d'origine, possèdent un passeport. Les migrants dits illégaux sont ainsi non seulement en situation illégale dans le pays de destination, mais ont souvent aussi quitté leur pays d'origine sans posséder les documents de sortie adéquats (passeports, visas, certificats médicaux). De plus, ils ne transitent pas par les points de sortie du territoire officiels. Par ailleurs, l'idée de considérer comme « étrangères » des personnes issues de pays possédant des liens ethniques et culturels forts avec le pays de destination est mal admise.

Le nationalisme de la post-indépendance se manifeste aussi de plusieurs autres façons, se traduisant notamment par un mouvement de xénophobie à l'encontre des immigrants. Face à la montée en flèche du chômage des jeunes, les gouvernements ont recours à des expulsions d'immigrants « clandestins ». Face à une immigration dépourvue de papiers officiels, les mesures s'imposent d'elles-mêmes : réglementations sur la délivrance des visas et des passeports, législation obligeant les travailleurs étrangers à obtenir des permis de travail puis de séjour, ou au moins à présenter des cartes d'identité visant à restreindre partiellement l'afflux de migrants (Adepoju, 1999).

Les grandes tendances et les nouvelles données des migrations en Afrique de l'Ouest

Les mouvements migratoires en Afrique de l'Ouest ont des racines socio-économiques, politiques et historico-culturelles qui ont façonné le développement et la nature des activités économiques. La plupart des

migrants venant de la sous-région ou entrant dans celle-ci sont des travailleurs transfrontaliers temporaires, des professionnels, des femmes commerçantes, des travailleurs clandestins et des réfugiés. Il s'agit essentiellement d'une migration intra-régionale (dirigée principalement des zones septentrionales vers les zones côtières), à court terme et surtout masculine (Adepoju, 2005b). La carte de l'émigration présente en outre un visage très contrasté. La sous-région comprend aussi bien des pays d'immigration que d'émigration, voire des pays associant les deux caractéristiques, tandis que d'autres servent de lieux de transit pour les migrants.

Les principaux pays d'immigration sont depuis toujours la Côte d'Ivoire et le Ghana. Au début des années 1970, le Nigeria devient une destination de choix pour les émigrants, grâce à l'essor de l'emploi porté par son secteur pétrolier, avec

Il s'agit d'une migration intra-régionale, de court terme et masculine.



des retombées dans de nombreux secteurs d'activités. Les principaux pays exportateurs de main-d'œuvre

sont le Burkina Faso, le Mali, la Guinée Conakry, le Cap Vert et le Togo. La situation au Cap Vert est unique en ceci que la diaspora capverdienne à l'étranger est aujourd'hui plus nombreuse que la population restée au pays (Carling, 2002). Le Sénégal est resté longtemps un pays exportateur de main-d'œuvre mais aussi un pays d'immigration. Mais la situation a changé au cours des dernières années. Ainsi, le pays s'est transformé en pays de transit pour les migrants tentant de gagner clandestinement les pays de l'Union européenne par l'île espagnole de la Grande Canarie puis par l'Espagne continentale. Le Ghana puis à son tour le Nigeria se sont transformés en pays exportateurs de main-d'œuvre lorsque leurs économies se sont détériorées, vers la fin des années 1960 au Ghana et vers le milieu des années 1980 au Nigeria. Le Ghana connaît cependant un retour progressif de ses émigrés grâce aux politiques économiques progressistes mises en œuvre par son gouvernement.

La dégradation des conditions socio-économiques et l'aggravation de la pauvreté vers la fin des années 1960 et le début des années 1970 entraînent toute une série de changements. Des mesures d'ajustement macro-économiques et une forte augmentation du nombre d'arrivants sur le marché du travail provoquent une crise de l'emploi, propice à une tendance soutenue à l'émigration. Une fuite des cerveaux importante s'est ainsi produite entre le Ghana, la Gambie et le Nigeria, entre le Togo et la Côte d'Ivoire, entre le Burkina Faso et le Sénégal et la Côte d'Ivoire, pays partageant un passé colonial commun (Adepoju, 2005b). Depuis les années 1970, des migrants hautement qualifiés, parmi lesquels des médecins, des personnels paramédicaux, des soignants, des enseignants, des professeurs, des ingénieurs, des scientifiques et des techniciens, quittent le Ghana, d'abord à destination du Nigeria, pour ensuite gagner d'autres pays africains, l'Europe et l'Amérique du Nord. Ils sont attirés par

des salaires plus élevés et de meilleures conditions de vie. De nombreux étudiants ne rentrent pas au pays une fois leur cursus terminé, car les conditions politiques, économiques et sociales de leur patrie se sont entre-temps détériorées.

Les pays plus riches et traditionnellement importateurs de main-d'œuvre dans la sous-région (Côte d'Ivoire) ou qui attiraient jusqu'alors les migrants (Nigeria) sont aujourd'hui en proie à des crises politiques et économiques qui provoquent le départ de leurs propres ressortissants. Jusqu'au début des années 1980, peu de professionnels nigériens optent pour l'émigration, car les conditions de travail dans leur pays sont intéressantes et compétitives sur le plan international. Mais le vacillement économique avec le déclin abrupt des revenus pétroliers, la détérioration rapide des conditions de vie et de travail, le gel des salaires, la dévaluation de la devise nationale, la baisse des revenus, facteurs auxquels se superpose un régime militaire autoritaire, entraînent une émigration à grande échelle de travailleurs avec ou sans qualifications. L'Afrique du Sud de la période post-apartheid a également attiré des professionnels ghanéens et nigériens hautement qualifiés, dans le milieu universitaire et dans d'autres secteurs d'activités, ainsi que des commerçants maliens et sénégalais, et même des petits marchands de rues et des commerçants sierra léonais.

Les femmes sont de plus en plus souvent poussées vers le marché du travail salarié (tant officiel que clandestin), pour pouvoir survivre et améliorer les maigres revenus familiaux face à une pauvreté galopante. Parmi les migrants qualifiés, le nombre de femmes déjà mariées mais émigrant seules explose, ce qui constitue un phénomène récent et très particulier dans la donne de la migration de la sous-région. Les flux migratoires en Afrique de l'Ouest, traditionnellement masculins, se féminisent. L'émigration indépendante des femmes, parfois même à l'échelle internationale, leur sert désormais à résoudre leurs problèmes économiques et non plus à rejoindre leur mari. Certaines femmes qualifiées professionnellement quittent parfois le Nigeria, le Sénégal et le Ghana en laissant derrière elles leurs enfants à la charge de leur conjoint, ce qui représente un renversement total de la répartition traditionnelle des rôles selon les sexes.

« Parmi les migrants qualifiés, le nombre de femmes déjà mariées mais émigrant seules explose.

La migration pour motif commercial, qui est un trait prédominant dans la donne des flux migratoires de la sous-région, est essentiellement féminine. Elle contribue au développement du commerce intra-régional et joue le rôle de véritable bouée de secours, surtout pour les économies des petits pays tels que le Bénin, la Gambie et le Togo. En dehors de la sous-région, la migration pour motif commercial est surtout masculine. Des migrants du Sahel, principalement des Sénégalais et des Maliens,

partaient autrefois pour la France. Désormais, ils choisissent d'autres destinations : Zambie et Zimbabwe puis Afrique du Sud et États-Unis, destinations inhabituelles pour ces populations car ces pays sont anglophones (Findley et al., 1995).

Le trafic d'êtres humains s'est en outre implanté : enfants du Togo, du Nigeria et du Mali, envoyés pour travailler dans les plantations de Côte d'Ivoire ou comme domestiques au Gabon ; femmes du Ghana, du Nigeria, du Mali et de Sierra Leone contraintes de se prostituer en Europe. Le trafic de jeunes filles est notoirement florissant dans le « Triangle de la honte » formé par les frontières du Niger, du Tchad et du Nigeria. Des centaines de jeunes filles de l'État d'Edo au Nigeria, victimes de ce trafic, terminent dans l'industrie du sexe en Italie. La misère, les privations et la détérioration des conditions de vie de la majorité de la population se sont ainsi soldées par un trafic d'enfants et de femmes livrées à la prostitution dans les pays de l'Union européenne (Adepoju, 2005c).

La CEDEAO et son Protocole sur la libre circulation des personnes

Les dirigeants ouest-africains ont compris au début des années 1970 qu'une intégration régionale pourrait constituer une avancée importante de l'intégration collective de la sous-région à l'économie mondiale. La nécessité de créer des organisations de coopération et d'intégration économiques à l'échelle sous-régionale et régionale en Afrique est renforcée par les expériences d'autres régions du monde : l'association latino-américaine de libre-échange (Latin America Free Trade – LAFTA) ; la CARICOM (Communauté Caraïbes) ; l'ASEAN (Association of South East Asian Nations) ; le Marché commun centre-américain (Central American Common Market – CACM) en Amérique latine et dans la région caraïbes ; l'Union européenne ; et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), pour n'en citer que quelques-unes (Adepoju, 2001).

Le traité fondateur de la CEDEAO, signé à Lagos le 28 mai 1975, englobe donc une gamme d'activités économiques. L'Article 27 du Traité mentionne un objectif à long terme, permettant de créer une citoyenneté commune qui pourrait être acquise automatiquement par tous les ressortissants des États membres. Le préambule du Traité décrit son objectif principal à savoir éliminer les obstacles s'opposant à la libre circulation des biens, des capitaux et des *personnes* dans la sous-région. Dans ce contexte, le Protocole de mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement stipule comme principe la libre circulation de la main-d'œuvre. La Phase 1 du Traité est le Protocole sur la libre circulation des personnes, ratifié par les États membres en 1980. Il décrète l'entrée en vigueur immédiate du droit d'entrée garanti et sans visa dans leurs territoires pour une période de 90 jours et marque l'avènement d'une ère de libre circulation pour tous les citoyens de la CEDEAO.

La fondation de la CEDEAO est propice au développement d'une société homogène telle qu'elle avait autrefois existé dans la sous-région. Les dirigeants sont conscients que leurs initiatives pour améliorer le niveau de vie des populations, répartir plus équitablement les revenus, lutter contre la pauvreté ont intérêt à une intégration économique à l'échelon régional. Les économies complémentaires des pays voisins, les liens socioculturels étroits et la tradition historique des pratiques migratoires sans entrave rendent ainsi impérative l'intégration de la CEDEAO (Adepoju, 2000). Les pays les plus petits manifestent cependant une crainte d'une éventuelle domination économique du Nigeria, géant démographique et économique de la Communauté. Parallèlement, les Nigériens s'inquiètent alors d'un afflux possible de citoyens de la CEDEAO dans leur pays, et exigent que les effets du Protocole soient soumis à une surveillance et un contrôle stricts dans une optique d'intérêt national (Onwuka, 1982).

La Phase I traite du droit de libre circulation et de l'abolition des visas, la Phase II du droit de résidence et la Phase III du droit d'établissement. Les droits de libre circulation, de résidence et d'établissement devaient être progressivement mis en place sur quinze ans, à partir de la date définitive d'entrée en vigueur du Protocole. La mise en œuvre de la première phase au cours des cinq premières années a pour effet d'abolir les obligations en matière de visas et de droit d'entrée sur le territoire. Les citoyens de la Communauté en possession de documents de circulation valides et d'un certificat médical international sont autorisés à se rendre sans visa dans les États membres et à y séjourner pendant 90 jours. Les États membres peuvent cependant refuser l'entrée sur leurs territoires aux immigrants dits inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur (Adepoju, 2002). Lorsqu'un citoyen de la Communauté fait l'objet d'une mesure d'expulsion, les États s'engagent alors à assurer la sécurité du citoyen, de sa famille et de ses biens. La deuxième phase du Protocole (le Droit de résidence), retardée, entre en vigueur en juillet 1986, après ratification par tous les États membres. En revanche, le Droit d'établissement de la Phase 3 n'est toujours pas entré en vigueur actuellement (→ Encadré 1.1). En 1992, le Traité révisé de la CEDEAO réaffirme les droits des citoyens à se rendre dans les États membres, à y résider et à s'y établir, et enjoigne les États membres à reconnaître les droits sur leurs territoires respectifs. Il les appelle également à prendre toutes les mesures nécessaires au niveau national pour veiller à ce que les dispositions du traité soient dûment mises en œuvre.



Les complémentarités, les liens socioculturels et la tradition historique des pratiques migratoires sans entrave rendent impérative l'intégration de la CEDEAO.

Encadré 1.1

Principales caractéristiques du Protocole sur la libre circulation des personnes et quatre autres Protocoles additionnels

Protocole de 1979 A/P.1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement
Les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrer, de résider et de s'établir sur le territoire des États membres (Article 2 [1]).
Le droit d'entrée, de résidence et d'établissement sera instauré en trois étapes sur 15 ans, à savoir : (I) droit d'entrée sur le territoire et abolition des visas, (II) droit de résidence et (III) droit d'établissement (Article 2).
L'entrée sur le territoire d'un État membre doit être conditionnée par la possession de documents de voyage en cours de validité et d'un certificat médical international (Article 3 [1]).
Les États membres se réservent le droit de refuser l'entrée sur leurs territoires à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur (Article 4).
Le Protocole définit les conditions régissant les expulsions (Article 11).
Les dispositions du présent Protocole ne portent pas atteinte à celles plus favorables contenues dans des accords déjà conclus entre deux ou plusieurs États membres (Article 12).
Protocole additionnel A/SP.1/7/85 de 1985 portant code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement
Les États membres doivent fournir des documents de voyage en cours de validité à leurs citoyens (Article 2 [1]).
Le protocole fixe des conditions supplémentaires (complétant l'Article 11 du Protocole) concernant le traitement des personnes expulsées (Article 4).
Le protocole énumère les mesures de protection des immigrants illégaux (Art. 5 et 7).

Protocole additionnel A/SP.1/7/86 de 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence)

Les États membres doivent octroyer aux citoyens de la Communauté, ressortissants d'autres États membres, « le droit de résidence sur leur territoire à des fins de recherche et d'occupation d'un emploi générant un revenu » (Article 2).

Le droit de résidence (et donc de recherche et d'occupation d'un emploi générant un revenu) est conditionné par la possession d'une carte ou d'un permis de résidence de la CEDEAO (Article 5) et par l'harmonisation par les États membres des règles liées à la délivrance de ces cartes et/ou permis (Article 9).

Les expulsions en masse sont interdites (Article 13) et les expulsions de personnes individuelles restent restreintes à des motifs de sécurité nationale, d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité, à la santé publique, ou au non-respect des conditions essentielles du droit de résidence (Article 14).

Un traitement égal à ceux des ressortissants du pays doit être assuré aux travailleurs migrants respectant les règles gouvernant leur droit de résidence dans des domaines tels que la sécurité de l'emploi, la participation à des activités sociales et culturelles, la réembauche dans certains cas de pertes d'emploi, et la formation (Article 23).

Protocole additionnel A/SP.1/6/89 de 1989 modifiant et complétant les dispositions de l'Article 7 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement

Le protocole modifie les dispositions de l'Article 7 du Protocole en confirmant l'obligation pour les signataires de résoudre à l'amiable les différends concernant l'interprétation et l'application du Protocole (Article 2).

Protocole additionnel A/SP.2/5/90 de 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement)

Le protocole définit le droit d'établissement en stipulant un traitement non discriminatoire des citoyens et des entreprises des autres États membres, sauf si des circonstances liées à l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique le justifient (Articles 2–4).

La confiscation de biens ou de capitaux ou l'expropriation pour des raisons discriminatoires sont interdites et une compensation juste et équitable est obligatoire au cas où une telle confiscation ou expropriation se produirait (Article 7).

Source : Adepaju et al., 2007

La libre circulation des personnes décrétée par le Protocole de 1980 ne fait qu'accélérer, et non déclencher, un mouvement de migration de main-d'œuvre qui se serait produit de toute façon. L'entrée en vigueur du Protocole coïncide avec une période de récession économique dans la plupart des pays de la sous-région, alors même que l'économie du Nigeria se trouve propulsée par les revenus du secteur pétrolier. La situation économique chancelante, la détérioration des conditions de travail et les faibles salaires au Ghana poussent nombre de ses ressortissants, qualifiés ou non, à s'expatrier au Nigeria devenu le paradis économique de la région. Les emplois impulsés par le secteur pétrolier, notamment dans le BTP et les services, attirent des migrants, tous niveaux de compétence confondus, originaires du Ghana, du Togo, du Tchad, du Mali et du Cameroun. Des immigrants qualifiés sont recrutés comme enseignants dans les établissements d'enseignement secondaire du pays, surtout dans l'État de Lagos, afin d'occuper les postes requis par la création du programme d'enseignement secondaire gratuit de 1979.

L'éphémère manne pétrolière du Nigeria est suivie d'une rapide détérioration des conditions de vie et de travail, de la dévaluation de la devise nationale, du gel des salaires et d'une inflation. Début 1983, le gouvernement nigérian révoque les Articles 4 et 27 du Protocole, afin de pouvoir expulser entre 900 000 et 1,3 million de clandestins, principalement des Ghanéens (Adepoju, 1984). La ratification de la deuxième phase du Protocole de la CEDEAO sur le droit de résidence qui entre en vigueur en juillet 1986 coïncide avec la mise en œuvre d'un programme de rigueur structurelle au Nigeria. En juin 1985, environ 0,2 million d'étrangers clandestins sont alors expulsés dans un contexte d'aggravation de la crise économique (Adepoju, 1986). Cet événement crée une crise de confiance qui ébranle la Communauté jusque dans ses fondations.

La justification pour les expulsions est que les étrangers en situation irrégulière exacerbent les problèmes économiques du pays d'accueil. Dans quelques rares cas, les personnes expulsées le sont en raison de leur statut

La justification pour les expulsions est que les étrangers en situation irrégulière exacerbent les problèmes économiques du pays d'accueil.



illégal. Les étrangers servent souvent de bouc émissaire lorsqu'un gouvernement se trouve confronté à des problèmes économiques et politiques brûlants. Les migrants deviennent la cible de l'hostilité de la popula-

tion locale et sont désignés comme responsables de toutes les difficultés économiques, sociales et politiques. L'accusation la plus courante, en cas de hausse du chômage des jeunes, est qu'ils occupent des emplois qui pourraient être attribués à des ressortissants du pays.

De constantes querelles frontalières, conséquences en partie de tracés de frontières arbitraires, sont monnaie courante dans la sous-région, alors même que l'OUA (Organisation de l'Unité africaine) avait enjoint

les gouvernements à les respecter afin d'éviter les conflits prolongés et étendus auxquels donnent lieu ces querelles. Les conflits frontaliers entre le Sénégal et la Mauritanie, ou entre le Ghana et le Togo entraînent cependant l'expulsion de citoyens de la Communauté.

Dans la partie suivante de ce document, nous allons étudier les actions de la CEDEAO, mettre en lumière les progrès accomplis et les obstacles rencontrés dans son projet de création d'un espace sans frontières et d'une libre circulation des personnes.

Une Afrique de l'Ouest sans frontières

La libre circulation des personnes dépourvues de visas au sein de la CEDEAO est une réussite durable. Le 12 mai 2000, les ministres responsables des affaires intérieures et de la sécurité nationale se réunissent à Bamako et conviennent de lancer un nouveau passeport pour les citoyens de la Communauté¹ (CEDEAO, 2000a). Ce document ne se substitue pas au certificat de circulation de la CEDEAO, un document plus rentable et moins coûteux permettant de se déplacer dans la sous-région. Pendant la période de transition de 5 ans à partir de la date d'approbation de la proposition par les chefs d'État de la Communauté, le passeport de la CEDEAO coexiste avec les passeports nationaux, lesquels devraient disparaître à la fin de cette période.

Les rencontres des chefs d'État, organisées à Abuja fin mars 2000, ont comme ordre du jour la création d'une sous-région sans frontières (CEDEAO, 2004b). Les parties prenantes sont conscientes, entre autres facteurs, que les transports et les moyens de communications, mal adaptés et peu entretenus, constituent un obstacle majeur au commerce transfrontalier, aux activités économiques et à la circulation des personnes et des biens. Par conséquent, l'objectif est de renforcer l'infrastructure régionale afin de favoriser l'intégration économique. Il s'agit de construire ou prolonger ensuite une route côtière reliant Lagos à Cotonou, Lomé à Accra, ainsi qu'une route sahéenne reliant Lagos à Niamey et Ouagadougou, afin de faciliter la libre circulation des personnes et des biens. Entre-temps, en mai 2000, la CEDEAO lance ECO-AIR, une ligne aérienne sous-régionale privée destinée à faciliter les déplacements intra-régionaux et qui coïncide avec le 25^{ème} anniversaire de l'organisme.

D'autres décisions prises lors du Sommet portent sur la suppression des formalités trop rigides aux frontières et la modernisation des procédures frontalières, grâce à des scanners de passeports, destinés à simplifier et assouplir les mouvements transfrontaliers. Les responsables de l'immigration reçoivent l'ordre d'accorder le droit maximum de résidence de 90 jours lors du passage au point d'entrée aux citoyens de la CEDEAO à partir du 15 avril 2004. Le personnel des postes frontières est quant à lui réduit au strict minimum : douaniers et responsables de l'immigration.

Un autre objectif du sommet consiste à supprimer les innombrables obstacles et points de contrôle sur les routes internationales afin d'éviter les retards, les harcèlements et les extorsions auxquels sont soumis les voyageurs. Il envisage aussi de créer des patrouilles frontalières communes entre les États voisins du Niger, du Nigeria, du Bénin, du Togo, du Ghana, du Burkina Faso et du Mali, chargées de surveiller et de réguler les frontières nationales. Une collaboration plus étroite est instaurée entre la police et les organismes internes de sécurité en matière de partage d'information, de programmes d'échange de personnels, d'organisation de réunions de coordination fréquentes, et de cours de formation.

L'abolition de l'obligation du permis de séjour, dans l'esprit d'un traitement égal des citoyens de chacun des pays membres, entre en vigueur. Les responsables de l'immigration sont sensibilisés par une campagne d'information.

Le sommet poursuit d'autres initiatives : parmi elles, l'émission et l'utilisation efficaces du certificat de circulation de la CEDEAO, l'adoption et l'introduction d'un passeport CEDEAO unique et la mise en place d'un visa multi-pays inspiré de celui de l'espace Schengen. Les responsables de l'immigration doivent pour cela se rencontrer pour débattre de la mise en œuvre d'un programme accéléré et les États membres qui n'ont pas encore ratifié la Convention A/P1/8/94 sur l'extradition, signée à Abuja le 6 août 1994, sont invités à le faire sans délai.

Les chefs d'État adoptent le passeport CEDEAO, un symbole d'unité qui devait progressivement remplacer les passeports nationaux déjà existants au cours d'une période de transition de 10 ans. La décision de favoriser la libre circulation des biens et des personnes entre les différents pays membres de la CEDEAO, l'abolition du permis de séjour obligatoire et le droit de séjour de 90 jours maximum que les responsables de l'immigration accordent aux citoyens se présentant aux points d'entrée de chaque pays entrent immédiatement en vigueur dès avril 2000.

Cet éventail de projets ambitieux montre bien avec quel sentiment d'urgence les dirigeants politiques veulent faire avancer leur initiative de sous-région sans frontières.

Le programme de libéralisation du commerce vise à créer progressivement une union douanière entre les États membres, dont la mise en place s'étale sur 15 ans à compter de janvier 1990, date d'entrée en vigueur du programme. Les politiques douanières et la législation sur le transport des marchandises devraient être harmonisées et modernisées afin de favoriser la libéralisation des services maritimes. Une suppression totale de taxes est en outre prévue pour certains biens industriels et produits de l'artisanat traditionnel afin de faciliter la création efficace d'une zone libre-échange. Le Nigeria et le Ghana sont leaders de ce programme, dans l'espoir que d'autres pays les rejoignent (CEDEAO, 2000c). Les postes frontières et les points de contrôle qui menacent la libre circulation des biens et des personnes

sont éliminés. Le gouvernement nigérian démantèle les points de contrôle entre le Nigeria et le Bénin et des patrouilles frontalières sont créées.

L'introduction de chèques de voyage de la CEDEAO (l'UCAO – Unité de compte de l'Afrique de l'Ouest) tente d'homogénéiser la politique monétaire de la sous-région et de faciliter les transactions transfrontalières et d'autre nature. L'adoption d'une devise monétaire commune en 2004 est évoquée lors de la réunion des ministres des pays membres à Ouagadougou. Tout aussi importante est la signature, le 10 décembre 1999, du Protocole de Lomé sur le mécanisme de la prévention, de la gestion et du contrôle des conflits et de la préservation de la paix et de la sécurité.

La question qui se pose est maintenant la suivante : ces projets ambitieux ont-ils été fructueux ? La réunion ministérielle régionale d'Afrique de l'Ouest sur « la participation des migrants au développement de leur pays d'origine », organisée par l'OIM à Dakar en octobre 2000, souligne la nécessité urgente de renforcer le processus d'intégration régionale. Ses priorités sont la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Elle propose l'ouverture d'un dialogue et d'une coopération sur la migration et le développement entre les différents organismes sous-régionaux en Afrique, dans le but d'harmoniser, de coordonner et d'intégrer les politiques de migration régionales ainsi que d'instaurer la coopération au niveau régional et inter-régional.



Les chefs d'État adoptent le passeport CEDEAO, un symbole d'unité qui devait progressivement remplacer les passeports nationaux.

Plusieurs initiatives avec un impact indirect sur les migrations intra-régionales sont voulues. Les décideurs de la Communauté fixent comme objectif : entrée en vigueur d'un passeport communautaire en 2005, tarif extérieur commun prévu pour 2005, zone monétaire unique planifiée pour 2007 et intégration de la CEDEAO et de l'UEMOA en 2005 (CEDEAO, 2004). Ces objectifs ambitieux ne seront également pas atteints pour des raisons que nous exposerons plus loin.

D'autres initiatives connaissent quant à elles, des degrés de réussite divers. Le programme de la Carte brune CEDEAO (assurance responsabilité civile automobile au tiers) est lancé en 1982. Elle garantit une couverture d'assurance commune minimum pour les véhicules circulant entre les pays membres. En 1985, un certificat de circulation CEDEAO standardisé est adopté afin de faciliter les déplacements transfrontaliers et de les rendre moins coûteux. Ces certificats sont disponibles dans sept pays, sont valables deux ans et renouvelables pour deux ans (→ [Tableau 1.1](#))². Ils sont beaucoup moins chers à fabriquer et acquérir que les passeports nationaux, dont l'usage est très peu fréquent dans la plupart des États membres (Adepoju et al., 2007).

Tableau 1.1
Mise en œuvre des initiatives de la CEDEAO

Pays date de ratification du Protocole de 1979	Initiative de la CEDEAO				
	Abolition du visa et des formalités d'entrée sur le territoire pour un séjour de 90 jours	Introduction d'un certificat de circulation de la CEDEAO	Harmonisation des documents d'immigration et d'émigration	Comité national de surveillance de la libre circulation des personnes et des véhicules	Carte brune de la CEDEAO
Bénin 4 janvier 1980	●	○	○	●	●
Burkina Faso 6 avril 1982	●	●	○	●	●
Cap Vert 11 juin 1984	●	○	○	○	sans objet (État insulaire)
Côte d'Ivoire 19 janvier 1981	●	○	○	○	●
Gambie 30 octobre 1980	●	●	○	○	●
Ghana 8 avril 1980	●	●	○	○	●
Guinée 17 octobre 1979	●	●	○	○	●
Guinée Bissau 20 août 1979	●	○	○	○	●
Liberia 1 ^{er} avril 1980	●	○	○	○	○
Mali 5 juin 1980	●	○	○	●	●
Niger 11 janvier 1980	●	●	○	●	●
Nigeria 12 sept 1979	●	●	○	●	●
Sénégal 24 mai 1980	●	○	○	○	●
Sierra Leone 15 sept 1982	●	●	○	○	●
Togo 9 décembre 1979	●	○	○	●	●

Source : Adepaju et al., 2007

Officiellement, la plupart des États membres de la CEDEAO ne font pas payer le droit des citoyens de la Communauté à entrer et séjourner jusqu'à 90 jours sans visa dans un pays membre. Les protocoles restent muets sur le sujet, s'abstenant de préconiser ou d'interdire la perception de redevances sur la délivrance de permis de séjour : dans les faits, tous les pays membres de la CEDEAO perçoivent cette redevance, dont le montant est très variable, allant de moins de US \$10 par an à plus de US \$500. Or, ces frais sont susceptibles d'entraver la libre circulation, au vu de la pauvreté de la sous-région (Adepoju et al., 2007). Les États membres allèguent que ces redevances restent minimales et symboliques et qu'ils s'abstiennent d'exiger des prélèvements plus élevés afin d'éviter une surcharge de la part des pays voisins.

Les obstacles à la mise en œuvre du Protocole sur la libre circulation des personnes

Les principaux obstacles qui s'opposent à la création d'une sous-région sans frontières et à une meilleure intégration sont la multitude des regroupements économiques, de leur objectif, taille et structures. La fragilité du soutien politique, l'instabilité et les querelles et conflits frontaliers entre États, ainsi que ce que Lelart (1999) a appelé « l'interférence externe voilée », surtout dans la zone du franc, alors retardent le processus de ratification et de mise en œuvre des protocoles. Le marasme économique, qui perdure dans les États membres, mine la capacité des gouvernements à mener des politiques macro-économiques cohérentes. Les retombées sont négatives sur le financement des organismes de coopération. La non-convertibilité des devises entrave les règlements financiers et l'harmonisation des stratégies et procédures macro-économiques. En outre, les objectifs fixés au niveau de la CEDEAO sont souvent peu réalistes et difficiles à atteindre. Alors même que la Communauté avait incité les États membres à créer des comités nationaux chargés de surveiller la mise en œuvre des protocoles, six pays seulement ont appliqué cette mesure³ (→ [Tableau 1.1](#)). Et même lorsque des comités de surveillance sont créés, leur travail reste quelque peu opaque et ils n'ont en général pas la réputation d'avoir fait efficacement connaître les protocoles ou d'avoir favorisé leur bonne application. En outre, le système des documents homogénéisés d'immigration et d'émigration prévu par le Conseil des ministres des pays membres de la CEDEAO en 1992 n'est appliqué nulle part.

Les programmes de réforme économique, faute de coordination, gênent la mise en œuvre de la libéralisation du commerce et du commerce intercommunautaire, et de fait, la circulation des personnes. Le déclin économique qui sévit depuis vingt ans a entraîné la dégradation des services sociaux, avec une baisse de la consommation individuelle et une détérioration des conditions de vie (Ojo, 1999). La pauvreté est partout, et le chômage est élevé. Les réseaux de transport sont disparates, en particulier

les réseaux ferroviaires qui n'utilisent pas le même écartement de voies ; en outre, les réglementations changent d'un pays à l'autre. Ces facteurs sont un frein au commerce, surtout pour les pays sans accès à la mer qui doivent acheminer les marchandises de et vers les ports côtiers.

Le traité fondateur de la CEDEAO est explicite en ce qui concerne les mesures favorables au commerce, la suppression des taxes et des autres entraves entre les États membres, et la création d'une union douanière. Pourtant, le commerce intra-régional, clé importante de la réussite d'un regroupement d'intégration, reste très faible en Afrique de l'Ouest, sa part dans le commerce total s'élevant à environ 11 % dans les pays de la CEDEAO et un peu plus dans les pays de l'UEMOA, contre plus de 60 % dans l'Union européenne (Kennes, 1999). Il convient toutefois d'observer que le commerce transfrontalier dans la sous-région reste en forte proportion informel, en raison du harcèlement des douaniers, de postes de contrôle routiers omniprésents d'un État à l'autre, des formalités longues et coûteuses aux postes frontaliers et de la corruption des responsables. Tous ces facteurs gonflent artificiellement le coût des échanges de marchandises, dont le prix final augmente ainsi de près d'un quart.

Les croisements des conflits d'intérêt et la complexité des dispositifs institutionnels grèvent les initiatives d'intégration, exacerbent les difficultés en matière d'obligations financières, et se traduisent par une mise en œuvre médiocre des protocoles sous-régionaux. Il semble

aussi qu'une Communauté de type UEMOA de petite taille et homogène fonctionne de façon plus cohérente : les États membres ont en commun leur monnaie, leur passé colonial et leur langue (le français). La mise en œuvre

Une approche à deux vitesses, permettant à trois États membres ou plus de prendre des mesures pour accélérer les programmes d'intégration.



de programmes communs est pour eux plus facile que pour la CEDEAO, dont les pays membres, suite à des destins coloniaux différents, sont selon les cas francophones, anglophones ou lusophones. L'homogénéité linguistique de la zone francophone facilite les réseaux et la communication entre les différents pays, tout particulièrement parce qu'une grande partie du commerce transfrontalier reste non officiel. Toutefois, les dirigeants ouest-africains ont depuis longtemps compris que la barrière linguistique ne constitue pas forcément une barrière économique. Ce fait est évident dans le cas du Ghana, qui, bien qu'entouré par les pays membres de l'UEMOA, a cependant fait équipe avec le Nigeria, géant de la CEDEAO sur le plan démographique (AGI, 2000).

Inquiet des retards de ratification des protocoles et de la lenteur de la mise en œuvre des décisions communautaires par les États membres, le Nigeria tente de redynamiser le processus. Lors du 22^{ème} sommet ordinaire des chefs d'État des pays de la CEDEAO, organisé à Lomé, au Togo, début décembre 1999, le Nigeria propose une nouvelle stratégie d'accélération du

processus d'intégration économique régionale. Cette stratégie consiste à adopter une approche à deux vitesses, permettant à trois États membres ou plus de prendre des mesures concrètes et pragmatiques pour accélérer la mise en œuvre des programmes d'intégration (CEDEAO, 2000c). Cette proposition, une variante du principe de la géométrie variable autorisant certains États membres à progresser plus vite que d'autres, est adoptée par les chefs d'État. Étant donné la lenteur de la mise en œuvre des décisions de la Communauté, les pays membres peuvent désormais identifier des domaines d'accord susceptibles d'une mise en application graduelle : par exemple la libre circulation des personnes, les cartes de circulation, les chèques de voyage, les barèmes tarifaires, les formalités de douanes et d'immigration, etc. L'objectif est d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre intra-régionale et le commerce transfrontalier. Les pays membres conviennent de mettre en œuvre des accords portant sur des objectifs communs, avec un rythme adapté. Le Nigeria et le Ghana ont actuellement choisi cette approche à deux vitesses.

Les enseignements de la formulation et de la mise en œuvre de politiques de migration en Afrique de l'Ouest

Au niveau institutionnel, plusieurs enseignements peuvent être tirés sur le fonctionnement de la politique de migration de la CEDEAO. Il est important d'observer que certaines activités ont fonctionné avec peu de ressources institutionnelles. En fait, pendant les 25 premières années d'existence de l'organisme, elles concernaient principalement sur relations entre les États et avec un secrétariat très réduit (Page and Bilal, 2001 ; Ndongko, 1990).

Le soutien politique continu est un élément essentiel du processus d'intégration régionale. Il se traduit par la volonté et la capacité à mettre en œuvre au niveau national les décisions prises au niveau sous-régional. Dans de nombreux cas, les préoccupations nationales sont privilégiées sur les enjeux régionaux. Dans d'autres, les allégeances dans des groupes en concurrence entravent une mise en œuvre efficace des décisions, des protocoles et des programmes de la CEDEAO, les gouvernements répugnant à renoncer à leur souveraineté nationale en faveur de la CEDEAO, et invalidant ainsi dans une large mesure l'efficacité du regroupement économique.

La société civile, en particulier les ONG, ont été peu impliquées. Aucun lien n'a donc été créé entre société civile et gouvernements nationaux, par exemple par le biais de consultations annuelles (CEDEAO, 2001). C'est là l'une des lacunes de la portée des activités de l'organisme. Ce n'est qu'en 2003 qu'un conseil est organisé à Abuja pour affirmer la volonté de la CEDEAO d'instaurer un partenariat avec les représentants de la société civile et de bénéficier de leur expertise et expérience. Son programme d'action porte sur plusieurs volets : promouvoir les avantages de la CEDEAO pour la population, notamment avec le passeport CEDEAO et

le droit de circuler sans visa dans la sous-région ; sensibilisation du public à la CEDEAO, en particulier auprès des jeunes (commémorations d'anniversaires, concours littéraires, recours aux médias populaires) ; promotion active de la citoyenneté communautaire de la part des États membres et des organisations de la société civile.

Les exigences politiques nationales passent donc régulièrement avant les intérêts de la Communauté. En dépit du protocole sur la libre circulation des personnes, le Nigeria expulse ainsi, à deux reprises plusieurs milliers de ressortissants de la Communauté, en 1983 et 1985, suite à la détérioration de son économie. En mars 1999, le Ghana exige de tous les

étrangers présents sur son sol qu'ils se fassent recenser pour recevoir une carte d'identité. Cette décision provoque la méfiance des immigrants, qui n'avaient pas oublié la loi de 1969 sur les étrangers (*Alien Compliance*

Certains pays invoquent des motifs ethniques ou religieux pour retirer leur citoyenneté à des résidents de longue date.



Order) ayant débouché sur l'expulsion des non-Ghanéens. Le programme de carte d'identité nationale du Nigeria, longtemps retardé et finalement lancé à la mi-février 2003, a en partie pour objectif « un contrôle efficace » des immigrants illégaux et d'éventuelles activités nuisibles. À la même époque, le Liberia impose un visa de sortie obligatoire pour tous les résidents du pays, décision pour laquelle il lui est reproché de violer les droits fondamentaux de libre circulation de ses citoyens (Adepoju, 2005). Des querelles frontalières entre le Sénégal et la Mauritanie ou entre le Ghana et le Togo provoquent l'expulsion de citoyens de la Communauté, en contradiction à nouveau avec le Protocole sur la libre circulation des personnes.

Certains pays invoquent des motifs ethniques ou religieux pour retirer leur citoyenneté à des résidents de longue date, ou manifestent leur lassitude face à la présence d'un grand nombre d'immigrants, craignant que lors d'élections, ces derniers fassent pencher le vote en faveur des partis d'opposition pour des raisons d'alliances ethniques ou religieuses. Le revirement de la politique d'immigration libérale de la Côte d'Ivoire, situation qui doit beaucoup à des raisons tant politiques qu'économiques, est à mettre sur le compte de la hausse du chômage et de la criminalité dans le pays. La politique libérale du premier Président de l'époque de la post-indépendance, qui laisse s'installer des ressortissants du Burkina Faso, du Mali et du Togo, et leur accorde le droit de résidence, est révoquée : des immigrants de longue date qui ont épousé des nationaux et obtenu leur citoyenneté sont agressés et, terrorisés, des milliers d'entre eux fuient vers leurs pays d'origine. La xénophobie à l'encontre des immigrants est attisée par les informations erronées colportées par les médias, ainsi que par les politiques, prompts à mettre tous les maux de la société ivoirienne sur le dos des migrants soi-disant illégaux. Le déclin économique et la montée du chômage chez les jeunes sont probablement à l'origine de la

décision du gouvernement d'arrêter et d'expulser les immigrants illégaux. Les troubles politiques qui suivent la transition vers un gouvernement civil déclenchent des vagues xénophobes. Plusieurs milliers de ressortissants du Mali, du Burkina Faso, de la Guinée et du Nigeria retournent dans leurs pays d'origine alors que la xénophobie atteint un paroxysme, tandis que les réfugiés libériens cherchent asile au Mali et en Guinée. Enfin, les conflits en Sierra Leone et au Liberia finissent par se propager à la Guinée Bissau et à la Guinée Conakry.

Le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes ne s'annonce pas sous les meilleurs auspices. Le Liberia ne ratifie pas le Protocole avant la guerre civile. La Mauritanie manifeste son intention de se retirer de la CEDEAO en 1999, décision qu'elle prend effectivement en juin 2000. Le Cap Vert maintient une position ambivalente, avec des vellétés de retrait de la CEDEAO.

Les perspectives et les enjeux de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest

Quels enseignements peut-on tirer de la formulation et de la mise en œuvre de politiques de migration régionales ? Une approche rationnelle de la gestion des migrations devrait équilibrer les besoins et intérêts des pays d'origine, de transit et de destination ainsi que les aspirations des migrants. La gestion des migrations est un processus complexe qui va bien au-delà de mesures punitives et restrictives. Les migrants apportent en général avec eux leur énergie, leur détermination, leur envie d'entreprendre et peuvent dynamiser les économies, l'organisation sociale et les échanges d'expériences. Par conséquent, les décideurs doivent apprécier le fait que la mobilité des êtres humains est une composante inhérente et souhaitable du processus de développement et que de nombreux pays et communautés prospères ont bâti leur histoire sur le travail des migrants. Au fur et à mesure de l'évolution des processus politiques et économiques, le grand défi consistera à transformer le phénomène migratoire en un atout pour toutes les parties prenantes : migrants, pays d'origine et de destination, sociétés et familles.

La migration est un outil essentiel de l'intégration qui devrait servir à faire tomber les barrières linguistiques et les obstacles laissés par leur passé colonial aux pays et aux populations francophones, anglophones et lusophones de la CEDEAO. Cet héritage colonial a promu des sentiments nationalistes chez les Ouest-Africains qui ont adhéré à cette division (en termes de frontières) et ont affaibli le sentiment de Communauté.

La gestion des migrations doit inclure des mesures à court, moyen et long terme. Ses principaux éléments sont les suivants :

- L'élaboration d'une politique prenant en compte les impacts directs et indirects des politiques sectorielles sur le commerce, l'investissement, l'emploi, la santé, l'éducation, etc. ;

- La formulation et la mise en œuvre d'une politique de gestion des migrations exhaustive et cohérente ;
- Une recherche menée en partenariat avec les décideurs, en commençant par la définition des politiques à suivre, des objectifs, des conclusions et des recommandations ;
- Une collaboration entre les différents organismes et une synergie entre les politiques sectorielles et leur impact sur la migration ;
- Un dialogue impliquant toutes les parties prenantes (décideurs, politiques, société civile, médias, associations de migrants, etc.) en matière de gestion des migrations (OIM, 2004).

En janvier 2008, la 33ème session ordinaire des chefs d'État des pays de la CEDEAO, à Ouagadougou, adopte l'Approche commune sur la migration. Les grands principes de cette Approche stipulent que : la libre circulation des personnes dans la sous-région constitue l'une des priorités fondamentales de la politique d'intégration de la Communauté ; la migration légale vers d'autres régions contribue au développement de la sous-région ; une harmonisation des politiques de migration est indispensable ; la lutte contre le trafic d'êtres humains constitue un impératif tant moral qu'humanitaire ; la répartition des sexes dans la migration devrait être prise en compte ; la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés devrait être mise en avant (Commission de la CEDEAO, 2008).

Les Plans d'action communautaire de migration et de développement répondent à certaines des lacunes dans la mise en œuvre du Protocole sur la libre circulation des personnes. Ils constituent un progrès dans la résolution concrète des problèmes de migration, de développement et de mobilité au sein des pays membres de la CEDEAO et à partir de ces derniers. Toutefois, peu d'informations sont disponibles concernant la nature et l'étendue des consultations, des discours nationaux tenus devant les parlements, du processus de consensus et des négociations conduisant à l'Approche commune avant son adoption par les dirigeants de la sous-région.

Une approche intégrée et complète est indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de gestion de la migration au niveau national. Y participeraient tous les partenaires engagés dans les problématiques migratoires, en particulier les administrations (ministères du travail, de l'emploi, des affaires intérieures, de l'intégration, du commerce, des affaires étrangères, de la justice, etc.), le secteur privé, la société civile et les syndicats. Toute aussi indispensable est une collaboration étroite entre ces différents organismes, dont les intérêts divergent souvent. À l'heure actuelle, seul le Nigeria a formulé une politique de migration complète, en attente de l'approbation gouvernementale.

Dans la plupart des pays de la sous-région, la capacité des institutions à gérer les flux migratoires, à élaborer et mettre en œuvre une politique

efficace reste faible. Il existe de forts besoins en formation ou spécialisation des responsables. L'acquisition de compétences par les responsables de l'immigration reste un impératif important et urgent. Leur rôle de contrôle des frontières et maintien de la sécurité devrait évoluer vers une mission de gestion de la migration. L'objectif en serait la facilitation et non la restriction de la circulation des migrants en situation régulière, dans le cadre d'une intégration de la sous-région.

Il est nécessaire de former et d'informer les responsables aux nouvelles législations et traités nationaux (lorsqu'ils sont entrés en vigueur), ainsi qu'aux protocoles de la CEDEAO. Le but serait que ces responsables promeuvent les objectifs, les modalités et les procédures de libre circulation des citoyens de la Communauté. La formation des personnels des douanes, de l'immigration, de la police et de la sécurité aux principes de la libre circu-

lation des biens et des personnes et aux droits et obligations des migrants devrait être un processus permanent. Cette stratégie est essentielle si l'on souhaite rendre possible le programme de la libéralisation du commerce, et le système de détaxation douanière adopté par la CEDEAO. La formation des responsables, l'échange d'informations et les réseaux devraient être institutionnalisés et se substituer à des dispositifs mis en place au coup par coup.

Le Secrétariat de la Commission de la CEDEAO manque de ressources, tant sur le plan humain que matériel, pour pouvoir mettre en application les décisions de l'organisme. Les capacités humaines et techniques permettant d'implémenter les recommandations sont rares et peu développées. Tous s'accordent à reconnaître qu'un renforcement institutionnel de la CEDEAO est primordial mais qu'il est subordonné à des ressources tant humaines que financières. La formation des responsables est une priorité majeure pour garantir l'efficacité, la transparence, la traçabilité publique et la productivité.

La Commission gagnerait à analyser les législations et les traités nationaux impliquant la migration, et à évaluer les lois, les codes du travail et les réglementations sur l'investissement qui contredisent le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, et leur droit de résidence et d'établissement.

Consultation et collaboration au niveau national : Au niveau national, en ce qui concerne les organismes publics, la collaboration interne et externe en matière de migration est quasi-inexistante. Le rôle clé des relations commerciales, planifiées ou non, et les effets à court et long terme des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux sur la migration ne sont pas encore évidents ni compris par de nombreuses parties prenantes concernées par la question des migrations. Ils doivent être



Une approche intégrée et complète est indispensable à l'élaboration d'une politique de gestion de la migration au niveau national.

explicitement reconnus lors de la conduite de négociations commerciales. La coopération entre les gouvernements des pays d'origine, de transit et de destination des migrants est également cruciale pour lutter contre les trafics, d'autant plus que les réglementations sévères sur l'immigration dans les pays développés risquent d'alimenter les marchés de trafics divers, de la contrebande et de la migration illégale.

Le dialogue et les consultations dans le cadre d'un débat sur leurs approches communes des enjeux de la migration et de leurs intérêts, le partage des idées et une amélioration de la compréhension et de la coopération concernant la gestion des migrations permettraient d'élaborer une politique cohérente dans ce domaine.

Le Conseil sous-régional sur la migration : Il n'existe pas dans la sous-région de forum officiel chargé exclusivement de débattre sur les migrations. Il serait donc intéressant de créer un Conseil ouest-africain responsable de la gestion des migrations⁴ destiné à toutes les parties prenantes, en particulier les médias et le grand public. Cette démarche contribuerait à éviter les idées fausses, l'ignorance et la xénophobie qui entourent aujourd'hui la question de la migration. Les discours sur la migration, surtout au sein des pays destinataires, sont chargés d'angoisses, d'inexactitudes et de préjugés. Les aspects positifs apportés par les migrants, en tant que vecteurs de développement dans les pays d'origine et de destination, restent à promouvoir.

La CEDEAO, comme la plupart des organismes économiques régionaux en Afrique, pâtit du peu de contrôle de la mise en œuvre de ses décisions aux niveaux national, sous-régional et régional. Une responsabilité majeure du Conseil consisterait ainsi à surveiller la progression de la mise en œuvre des lois nationales et des décisions de la CEDEAO sur la migration. Parmi les obstacles majeurs à la réussite de la CEDEAO, on peut en effet souligner le manque :

- De volonté des États dans la mise en œuvre des décisions de la CEDEAO ;
- D'intégration au niveau national de ses protocoles et traités.

Un système de dialogue permanent sur les stratégies à suivre permettrait d'inciter toutes les parties prenantes (décideurs, politiques, société civile, associations de migrants, etc.) à s'intéresser aux questions migratoires et à prendre conscience de ses enjeux. Une telle structure est particulièrement cruciale au vu de la nécessité pour les pays membres de transférer leur autorité à des organismes régionaux.

Recherche et exploitation des données : Les données nationales sur la migration sont fragmentaires et non homogènes. Peu de pays disposent de statistiques adéquates permettant de compiler un profil des migrations au niveau national. Les procédures de collecte des données doivent être révisées en tenant compte de ces faiblesses. Les leçons tirées de

l'expérience des États membres de la Communauté de l'Afrique australe (SADC – Southern African Development Community) qui ont organisé les recensements nationaux de population en 2000 peuvent être utiles pour favoriser une procédure de recueil de données actualisées et comparables sur les migrations intra-communautaires. Les recensements sont en effet la source d'information la plus complète, mais doivent s'accompagner d'initiatives spéciales de collaboration pour la collecte, la diffusion et l'utilisation des données inter-pays.

La coopération entre chercheurs et le partage d'informations entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants toutes situations confondues doivent être encouragés. Il est de même indispensable que les autorités des pays destinataires partagent l'information sur les effectifs et les nationalités des personnes victimes du trafic d'êtres humains, sur les itinéraires de contrebande et sur les mesures d'interdiction avec les organismes des pays d'origine. Les modes opératoires entre ces partenaires gagneraient à être institutionnalisés. La coopération entre les chercheurs des pays d'origine et de destination travaillant par exemple sur le suivi des migrants illégaux et sur les victimes des trafics d'êtres humains pourrait être encouragée. Surtout, tous les moyens de communication entre les pays de destination, de transit et d'origine devraient être mis en place et renforcés, le partage de l'information étant une composante majeure de la coopération.

Campagnes d'information du public : Un plaidoyer concerté et une campagne d'information du public organisés simultanément dans tous les pays de la sous-région, permettraient de lutter contre l'hostilité de la population envers les migrants et les réfugiés. Celles-ci sont en effet traditionnellement accueillantes et souvent prêtes à partager leurs ressources avec des étrangers. Ces campagnes devraient insister sur l'apport positif des immigrants au développement national, sur les causes et les conséquences des migrations dans les pays d'origine et de destination, et sur la fluidité de la dynamique des migrations. L'histoire économique et politique récente des pays ouest-africains fait ressortir les transitions de statuts de pays d'immigration à d'émigration et leurs dynamiques (cas du Ghana, de la Côte d'Ivoire et du Nigeria).

De nombreux Ouest-Africains ignorent l'existence de la Carte de séjour (verte) de la CEDEAO. En fait, beaucoup ne disposent pas de passeport dans leur propre pays. Chaque gouvernement a donc intérêt à organiser une campagne d'information publique également sur le Passeport de la CEDEAO, destiné à remplacer progressivement les passeports nationaux, et à décentraliser la délivrance des passeports, jusqu'ici apanage des capitales. Ceci permettrait aux villes de province et aux organismes régionaux de le délivrer et d'en faciliter l'accès aux populations rurales. Cette recommandation concerne aussi les passeports nationaux, qui restent hors de portée de nombreux citoyens.

Un travail de sensibilisation soutenu est nécessaire pour informer le secteur privé et le grand public du concept de zone monétaire unique, dont le Nigeria et le Ghana sont aujourd'hui les principaux défenseurs, et du programme de libéralisation du commerce. Ceci conduirait à la création d'une union douanière et d'un marché régional unique, ainsi que du projet d'adoption d'une monnaie unique, l'Eco. Ce sont là des facteurs qui, correctement mis en œuvre, faciliteraient le commerce intra-communautaire et la circulation des personnes, des biens et des services.

Programmes d'échange d'étudiants : Le système éducatif constitue un point de départ susceptible de pouvoir encourager la migration de manière positive. Une stratégie possible est d'informer les écoliers très tôt sur le rôle positif et les avantages des migrations, ainsi que sur les droits et les devoirs des migrants. Des activités interculturelles allant dans le sens du projet d'intégration de la CEDEAO, et bouleversant quelque peu le fonctionnement hiérarchique de la CEDEAO, doivent être organisées pour les jeunes. L'échange d'étudiants doit être davantage encouragé, car ce sont les dirigeants de demain, ceux qui devront assumer les responsabilités de la Communauté. Les exemples de la première Journée de l'intégration de l'Afrique, organisée à Cotonou au Bénin (du 10 au 12 mai 2001) par la Communauté de la CEDEAO, et le volet jeunes de la manifestation « Enfants de l'intégration » (CEDEAO, 2001), devraient être renouvelés dans toute la sous-région. De tels programmes d'échange sont un moyen de favoriser et de soutenir une intégration efficace. Une mesure qui permettrait de la faire avancer consisterait à abolir les frais discriminatoires exigés des étudiants de la Communauté non citoyens d'un pays donné dans l'enseignement supérieur, avec une mise en place de mécanismes d'accréditation et de reconnaissance des diplômes. Ces mesures complèteraient celles décrites dans les plans d'action de l'Approche commune sur la migration concernant les étudiants et les jeunes professionnels.

Une bonne gouvernance, une participation populaire et la stabilité politique : Les initiatives visant à résoudre la propagation des conflits dans la sous-région doivent être renforcées. L'absence de paix et de stabilité dans de nombreuses parties de la sous-région décourage l'investissement, qui est le fondement même du développement, entraîne une fuite des capitaux, freine le développement durable et la création d'emplois, et contraint à l'émigration. Les conflits dans la sous-région sont endémiques, contagieux, ultra-violents et souvent absurdes, comme le montrent les événements du Liberia, de la Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire.

La guerre civile au Liberia a éclaté en 1989 et s'est propagée à la Sierra Leone, à la Guinée Conakry, à la Guinée Bissau et à la Côte d'Ivoire (depuis septembre 2002 dans ce dernier pays), provoquant le déracinement de plusieurs milliers de personnes, contraintes de fuir tant à l'intérieur

de leur propre patrie que de se réfugier dans d'autres pays. Les événements du Liberia faillirent même provoquer un conflit au niveau régional. Presque 70 % de la population du Liberia prit la fuite, mais les milliers de personnes réfugiées en Sierra Leone en furent très vite chassées lorsqu'un conflit y éclata en mars 1991. Les réfugiés se dispersèrent alors en Guinée et en Côte d'Ivoire, pour se trouver de nouveau forcés de fuir vers le Mali, le Ghana et le Burkina Faso. Environ 750 000 personnes furent déplacées au sein du pays et 500 000 autres résidents « étrangers », principalement des ressortissants du Burkina Faso, durent fuir pour regagner leurs pays d'origine (ONU, 2004).

Le Protocole de Lomé sur le mécanisme de la prévention, de la gestion et du contrôle des conflits et du maintien de la paix et de la sécurité, ainsi que les autres initiatives de la CEDEAO sur la prévention et la résolution des conflits, doivent être renforcés. Le mécanisme mis en place par ce Protocole est bien en avance sur les autres organismes régionaux en Afrique. Mais il a besoin de mettre prioritairement l'accent sur un processus d'avertissement et de prévention précoces, et de disposer de ressources, tant financières qu'humaines, pour pouvoir progresser dans le traitement des causes originelles des conflits, et pour créer un environnement capable de mettre en place la paix et la stabilité indispensables au développement durable. C'est dans ce contexte que doit aussi être replacée la réussite peu concluante de l'ECOMOG dans ses missions de maintien de la paix, de surveillance et de défense contre les plans de déstabilisation régionale des dirigeants libériens.



Les dispositions du Protocole de la CEDEAO n'avaient pas été élaborées en tenant compte des réfugiés.

La faible participation populaire au processus politique, l'illettrisme et la pauvreté largement répandus sont des lacunes graves qui doivent être résolues par la mise en place d'un environnement stable induisant une bonne gouvernance. Comme le réitérait le Secrétaire exécutif de la CEDEAO de l'époque dans son rapport (CEDEAO, 2000c), la paix, la stabilité et le développement sont indispensables à une croissance durable et au développement économique. Mieux qu'un catalogue de nouvelles décisions, il est préférable de faire appliquer avec conviction les multiples décisions déjà prises.

La situation spéciale des réfugiés : Fin 2006, on dénombrait environ 261 800 réfugiés en Afrique de l'Ouest, dont environ 117 000 en provenance du Liberia et 18 000 de la Sierra Leone. Ils sont certes citoyens de la Communauté, mais les dispositions du Protocole de la CEDEAO concernant l'entrée sur le territoire, le séjour, la résidence et l'établissement n'avaient pas été élaborées en tenant compte des réfugiés. Il est peut-être temps de les revoir en fonction de leur cas particulier. Cette lacune, tout en démontrant que le Traité de la CEDEAO n'est pas un instrument destiné aux réfugiés, a été traitée dans l'Approche commune sur la migration, qui

incite les États membres à « mettre en place des mécanismes octroyant des droits de résidence et d'établissement aux réfugiés des pays de la CEDEAO » (Commission de la CEDEAO, 2008).

Bien que les récents afflux de réfugiés dans la sous-région n'aient pas été prévus par les fondateurs de la CEDEAO, de nombreux pays d'accueil rechignent à interpréter aussi libéralement les protocoles, afin de s'éviter de devoir régulariser plusieurs milliers de réfugiés de pays de la CEDEAO. Le sentiment qui prédomine est aussi que l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés représente un risque d'instabilité, du fait de leur implication dans des actes de criminalité ou de l'aide qu'ils apportent aux factions politiques dissidentes de leurs pays d'origine (Adepoju et al., 2007). Par ailleurs, beaucoup de réfugiés semblent vouloir conserver ce statut, qui les protège contre l'expulsion, leur assure une certaine assistance et leur offre la possibilité d'autres solutions, telles que l'établissement dans un troisième pays. Beaucoup répugnent à accepter la naturalisation dans le pays d'accueil même lorsque celle-ci leur est proposée. Les réfugiés du Liberia et de la Sierra Leone choisirent ainsi de ne pas regagner volontairement leur patrie, bien que le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR), le pays d'accueil et leur propre pays leur aient proposé cette solution.

L'approche commune de la CEDEAO sur la migration : pour un fonctionnement cohérent

Pour que l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration puisse progresser, plusieurs recommandations sont proposées aux États membres :

- Harmoniser les législations nationales entrant en conflit avec les traités régionaux et sous-régionaux. Les initiatives favorisant l'intégration et la coopération régionales doivent aussi résoudre les questions du droit à la résidence et à l'établissement des migrants et des obligations des pays d'accueil. Dans ce contexte, les États membres doivent modifier leurs législations nationales et leurs codes sur l'investissement qui empêchent les « étrangers », y compris les ressortissants des pays membres de la Communauté, de participer dans les faits à certaines catégories d'activités économiques.
- Modifier les législations nationales et les codes du travail dans le sens du protocole de la CEDEAO et veiller à la protection des droits des travailleurs migrants (et ceux des réfugiés éventuellement) dans les pays d'accueil. Pour faciliter la mise en œuvre, un plaidoyer vigoureux est nécessaire pour diffuser largement auprès des différentes parties prenantes (responsables gouvernementaux concernés, société civile, secteur privé et ONG, y compris les associations de migrants) les différents traités et lois au niveau régional et international sur la migration ayant été adoptés par les pays respectifs.

- Identifier les domaines d'accord susceptibles d'être mis en œuvre progressivement, notamment la libre circulation des personnes, les documents de circulation, les chèques de voyage, les taxations, les formalités de douanes et d'immigration afin de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre intra-régionale et le commerce transfrontalier. Les pays membres devront aussi mettre en place d'autres accords en appliquant l'approche dite à deux vitesses, par laquelle des ensembles d'objectifs communs sont adoptés, chacun des pays contractants progressant cependant à son propre rythme pour les implémenter.
- Faire des questions de migration des priorités de l'ordre du jour politique et du plan de développement, en instituant dans chaque pays un Conseil sur la migration faisant participer toutes les parties prenantes : société civile, chercheurs, représentants des ministères et organismes concernés, leaders politiques, religieux et traditionnels, etc. Le Conseil jouera le rôle de forum permettant de débattre des enjeux et des possibilités liés à la migration et propres à chaque pays, ainsi que des questions sur la gestion des migrations, et surveillera la mise en œuvre des législations nationales et des décisions de la CEDEAO concernant la migration.
- Organiser une campagne d'information publique sur le Passeport de la CEDEAO et les autres initiatives de la CEDEAO, notamment la Carte brune et le certificat de déplacement de la CEDEAO. Une autre grande tâche d'information consiste à sensibiliser le grand public et à stimuler le débat sur l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration, ses principes et ses plans d'action.
- Harmoniser les politiques macro-économiques et mettre en œuvre le projet de devise monétaire commune afin de faciliter les transactions financières des migrants et de la communauté économique.
- Mettre en œuvre les recommandations de la CEDEAO en matière de lutte contre le trafic des enfants et des femmes, la contrebande et les activités illégales chez les migrants.
- Communiquer aux citoyens des informations exactes sur les conditions dans les pays d'accueil. Une telle diffusion de l'information est primordiale pour les émigrants potentiels dans les pays fournissant ou susceptibles de fournir des populations d'émigrants importantes, afin de les informer des réglementations concernant l'entrée sur le territoire, la résidence et l'emploi à l'étranger, comme l'ont montré les exemples du Sénégal et du Mali.
- Supprimer les frais d'inscription discriminatoires imposés dans l'enseignement supérieur aux non-citoyens étudiant dans un pays membre autre que le leur. L'échange d'étudiants doit être encouragé : ces derniers sont en effet les futurs dirigeants de la Communauté. De tels échanges favorisent et entretiennent une intégration efficace.

- Élaborer des stratégies d'éducation positives pour informer très tôt les jeunes sur les avantages de la migration, et organiser pour eux des activités interculturelles afin d'accompagner le programme d'intégration de la CEDEAO.

Conclusion : la voie du progrès

Le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement est un modèle du genre parmi les Commissions économique régionales en Afrique. Une migration régulée et bien gérée peut être un véritable instrument d'intégration économique, sociale et politique dans la sous-région. Une bonne orchestration des migrations ne peut cependant se développer que dans un contexte de paix et de stabilité, d'où la nécessité d'instaurer un développement durable, de créer des emplois, et de mettre en place des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits pour favoriser la stabilité. Cela demande une coopération et une coordination plus étroites entre les pays qui devront harmoniser leurs politiques d'emploi et d'investissement. Surtout, les législations nationales sur la migration des travailleurs devront être homogénéisées avec le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Des rencontres et un dialogue réguliers entre les États membres de la CEDEAO, ainsi qu'avec d'autres Commissions économiques régionales en Afrique, avec l'Union européenne et les États membres de l'ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), et, au niveau national, entre les différentes parties prenantes, contribueraient à réduire les zones de friction et aussi à placer les questions de la migration parmi les priorités de l'ordre du jour politique.

Il est évident qu'une action unilatérale est incapable de gérer efficacement la question de la migration : de nombreux pays jouent ainsi simultanément le rôle de pays d'origine, de transit et de destination de nombreux migrants. Il convient donc de chercher à nouer des relations bilatérales entre les pays d'origine et de destination des migrants dans la sous-région et à l'extérieur de celle-ci, et dans ce contexte, de rechercher également des accords multilatéraux entre la CEDEAO, la Communauté de l'Afrique australe (SADC – Southern African Development Community), l'Union européenne (UE), les pays de l'ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), et ainsi de suite.

La lutte contre le trafic des femmes et des enfants nécessite la coopération de toutes les parties prenantes. Il est important que les gouvernements mettent pleinement en œuvre les recommandations de la CEDEAO afin de combattre les trafics d'êtres humains, ainsi que la contrebande et les activités illégales des migrants, et qu'ils instaurent un cadre juridique permettant d'arrêter, poursuivre et condamner les auteurs des trafics, et de protéger et aider les victimes.

Au niveau de la politique de la CEDEAO, les objectifs qui lui sont fixés doivent être réalistes, durables et possibles. La libre circulation des

personnes, pour être efficace, ne peut être séparée d'un accès à l'emploi dans le pays d'accueil, et mieux encore, d'un droit à l'installation, et de la possibilité d'utiliser le système bancaire officiel pour déposer les revenus. Il y a urgence à mettre en place la convertibilité des devises et la création d'une devise commune, qui pourraient grandement faciliter les transactions, surtout dans le cas des commerçantes illettrées qui dominent le réseau commercial Nigeria-Bénin-Togo-Côte d'Ivoire-Sénégal (Dakar)-Gambie.

Un réseau de transport intégré est nécessaire, et doit être entretenu, afin de faciliter la circulation fluide des personnes et la bonne distribution des biens. Les lacunes infrastructurelles de nombreux États doivent être résolues, les réseaux routiers être modernisés et entretenus. La CEDEAO a besoin d'harmoniser et de mettre en place intégralement ces stratégies interdépendantes du commerce, de l'investissement, du transport et de la circulation des personnes.

La diffusion de l'information est primordiale pour les émigrants potentiels dans les pays fournissant ou susceptibles de fournir des populations d'émigrants importantes, afin de les informer des réglementations concernant l'entrée sur le territoire, la résidence et l'emploi à l'étranger. Les organismes publics doivent donc s'efforcer d'informer correctement leurs ressortissants sur les conditions dans le pays d'accueil. Le Sénégal et le Mali ont mis en place ces mécanismes et il est intéressant de partager leur expérience.



Un plaidoyer concerté et une campagne d'information doivent être organisés afin de mettre en avant les bienfaits de la migration.

Certains dirigeants politiques se montrent ambivalents quant au principe de la libre circulation des personnes et rechignent à modifier les législations nationales et les pratiques administratives et à transférer leur souveraineté nationale aux organismes supranationaux. La xénophobie grandissante est souvent attisée par l'attitude sensationnaliste des médias sur les questions de migration et par des politiques un peu trop prompts à mettre tous les maux de la société sur le dos des migrants soi-disant illégaux : montée de la criminalité, trafic de stupéfiants, chômage, et autres aspects négatifs de la migration encore inconnus. Un plaidoyer concerté et une campagne d'information du public doivent être organisés afin de mettre en avant les bienfaits de la migration et de couper court à l'hostilité sourde envers les migrants qui est en train de se développer chez des populations pourtant traditionnellement accueillantes.

Les résultats obtenus par les États membres de la CEDEAO quant à l'harmonisation des politiques macro-économiques restent médiocres, de même que la mise en œuvre du projet de devise unique qui faciliterait les transactions financières des migrants et de la communauté économique. Il s'agit là d'un défi majeur qui doit être relevé au plus vite.

Le fort taux de chômage, la croissance rapide d'une population jeune, la pauvreté, les désordres internes, une mauvaise gestion économique et la détérioration du milieu rural sont autant de facteurs incitant à l'émigration dans toute la sous-région. Une politique réactive devra prendre en compte ce contexte pour élaborer des mesures de création d'emploi, instaurer une bonne gouvernance, résoudre les conflits, gérer correctement l'environnement et mettre en place des politiques de migration exhaustives, afin de couper court aux migrations clandestines et d'encourager la migration légale au sein des pays membres de la CEDEAO et au départ de ceux-ci.

%%%

Aderanti ADEPOJU, économiste et démographe nigérian, a passé plusieurs années de recherche sur la migration interne et internationale en tant que professeur d'université. Il a également collaboré avec l'OIT (mi 70), les Nations Unies (mi 80) et l'UNFPA (entre 1988 et 1998). Ancien Président de l'Union pour l'Étude de la Population Africaine, il dirige maintenant le Centre de développement des ressources humaines à Lagos. Il coordonne le réseau de recherche sur les migrations en Afrique et est membre du « World Economic Forum's Global Agenda Council on Migration ». Parmi ses récentes contributions : *Migration in sub-Saharan Africa* (Uppsala, 2008).

E-mail aaderantiadepoju@aol.com

NOTES %%

- 1 Il en existe trois catégories : rouges pour les passeports diplomatiques, bleus pour les passeports des fonctionnaires civils et verts pour les autres citoyens.
- 2 Ces pays sont le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Niger, le Nigeria et la Sierra Leone.
- 3 Ce sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Togo.
- 4 L'idée d'un Conseil avait été ébauchée dans le Traité mais ne s'est jamais matérialisée.

Bibliographie

Adepoju, A. (1983), « Undocumented Migrations in Africa : Trends and Policies ». *International Migration Review* 21 (2).

Adepoju, A. (1984), « Illegals and Expulsion in Africa : The Nigerian Experience ». *International Migration Review* 18 (3).

Adepoju, A. (1986), « Expulsion of illegals from Nigeria : Round two ». *Migration World Magazine* 14 (5) : 21-24.

Adepoju, A. (1988), « Labour migration and employment of ECOWAS nationals in Nigeria », in Fashoyin, T. (éd.), *Labour and Development in Nigeria*. Landmark Publications Ltd, Lagos.

Adepoju, A. (1991), « Binational communities and labour circulation in Sub-Saharan Africa », in Papademetiou, D.G. et Martin, P.L. (éd.), *The Unsettled Relationship : Labour Migration and Economic Development*. Greenwood Press, New York.

- Adepoju, A. (1995), « The politics of international migration in post-colonial Africa », in Cohen, R. (éd.), *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.
- Adepoju, A. (1999), « Overview of irregular/undocumented migration and regional co-operation in Africa », in *Asian Migrant*, vol. 12, n° 3, juillet–septembre.
- Adepoju, A. (2000), « Regional integration, continuity and changing patterns of intra-regional migration in Sub-Saharan Africa », in Siddique, M.A.B (éd.), *International migration into the 21st century : Essays in honour of Reginald Appleyard*. Aldershot : Edward Edgar Publishing.
- Adepoju, A. (2001), « Regional Organizations and Intra-Regional Migration in sub-Saharan Africa : Challenges and Prospects ». *International Migration* 39 (6).
- Adepoju, A. (2002), « Fostering free movement of persons in West Africa : Achievements, constraints and prospects for international migration ». *International Migration* 40 (2) : 3–28.
- Adepoju, A. (2003), « Migration in West Africa », *Development*, vol. 46, n°3, pp. 37-41.
- Adepoju, A. (2005a), « Patterns in Migration in West Africa ». In Manuh T. (éd.), *At Home in the World? International Migration and Development in Contemporary Ghana*. Ghana : Sub-Saharan Publishers.
- Adepoju, A. (2005b), « Migration In West Africa ». *Global Commission on International Migration*, septembre.
- Adepoju, A. (2005c), « Review of Research Data on Trafficking in Sub-Saharan Africa », *International Migration*, vol. 43, n° 1 et 2.
- Adepoju, A., A. Boulton, et M. Levin (2007), *Promoting integration through mobility : free movement and the ECOWAS Protocol. New Issues in refugee Research : Research Paper No 150*. Genève : Agence des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR).
- Akande, J. (1998), « International legal treaties and instruments relating to migration in Sub-Saharan Africa », in Appleyard, R. (éd.), *Emigration Dynamics in Developing Countries : Volume 1 : Sub-Saharan Africa*. Ashgate : Aldershot.
- Aryeetey, E. (2002), *Regional Integration in West Africa : New Forms of Co-operation and Integration in Emerging Africa. Technical Papers No. 170*. Paris : Centre de Développement de l'OCDE.
- Asante, S. K. B. (1990), « Regional Economic Cooperation and Integration : The experience of ECOWAS », in Nyong'o, P.A (éd.), 1990, *Regional Integration in Africa : Unfinished Agenda*. Nairobi : Academy Science Publishers.
- AGI (Association of Ghana Industries) (2000), *ECOWAS is dead – Long live ECOWAS : A study of Ghana and regional integration*. Accra : Association of Ghana Industries and DI International Consultancy.
- Carling, J. (2002), « Country Profile : Cape Verde : Towards the end of emigration? », in Migration Policy Institute, *Migration Information Source*.
- CEDEAO (1999), *An ECOWAS Compendium on Movement, Right of Residence and Establishment*. Abuja : Secrétariat de la CEDEAO.
- CEDEAO (2000a), « Internal Affairs Ministers Record Progress on ECOWAS Passport ». *Press Releases n° 44*. Abuja : Secrétariat de la CEDEAO.
- CEDEAO (2000b), *Final Communiqué : Mini Summit of Heads of State and Government on the creation of a borderless ECOWAS*. Abuja : Secrétariat de la CEDEAO.
- CEDEAO (2000c), *Executive Secretary's Report, 2000*. Abuja : Secrétariat de la CEDEAO.
- CEDEAO (2001), « Civil society crucial to true integration ». *Press Releases n° 48*, 10 mai. Abuja : Secrétariat de la CEDEAO.

- CEDEAO (2003), « Achievements and Prospects », site Web officiel de la CEDEAO.
- CEDEAO (2004), *West African Integration Perspectives – Searching for a new Development Model. 2004 Annual Report of the Executive Secretary*. Secrétariat de la CEDEAO.
- CEDEAO (2006), *Status of Ratification of the ECOWAS Revised Treaty, Protocols and Conventions as at 28 March, 2007*. Abuja : Commission de la CEDEAO.
- CEDEAO (2007a), *The Memorandum on the Equality of Treatment for Refugees with Other Citizens of Member States of ECOWAS in the Exercise of Free Movement, Right of Residence and Establishment*. Lomé : Commission de la CEDEAO.
- CEDEAO (2007b), *Meeting of the Trade, Customs and Free Movement of Persons Committee : Final Report*. 25–27 septembre 2007. Accra : Commission de la CEDEAO.
- Commission de la CEDEAO (2008), *Approche commune de la CEDEAO sur la migration* (adoptée lors de la 33^{ème} session ordinaire des chefs d'État), Ouagadougou, 18 janvier 2008.
- Ezenwe, U.I. et J.A. Gana (1983), « The implications for Nigeria of the ECOWAS policy on population movements ». In Adepoju A. et Kadejo A. (éd.), *Nigeria Population Dynamics*. Lagos : Academy Press.
- Findley, S, S. Traore, D. Ouedraogo et S. Diarra (1995), « Emigration from the Sahel », in *International Migration : Special Issue : Emigration Dynamics in Developing Countries*. Vol. 33, n° 3 et 4.
- OIM (Organisation internationale pour les migrations) (2004), *Migrations pour le développement en Afrique : une stratégie globale*. Genève : OIM.
- Kennes, W. (1999), « African regional economic integration and the European Union » in Bash D.C (éd.), *Regionalisation in Africa : Integration and Disintegration*. Cambridge : James Currey Publishers.
- Lelart, M. (1999), « La zone franc et la construction monétaire européenne » in Bach D.C. (éd.), *Regionalisation in Africa : Integration and Disintegration*. Cambridge : James Currey Publishers.
- Martins, J. (2007), « Moving Freely on the African Continent : The Experience of ECOWAS and SADC with Free Movement Protocols ». *International Migration Law*, R. Cholewinski, R. Perruchoud et E. Mac Donald, éd.
- Nations Unies (2004), « Groupements régionaux : résultats mitigés », *Afrique Renouveau*, vol. 18, n° 3 (octobre 2004), p. 23.
- Ndongko, W. (1990), « Labour Migration and Regional Economic Cooperation and Integration in Africa », UAPS, *Commissioned Papers : conference on the Role of Migration in African Development : Issues and Policies for the 90s*, Dakar.
- Ojo, O. B. J. (1999), « Integration in ECOWAS : successes and difficulties » in Bach D. C. (éd.), *Regionalisation in Africa : Integration and Disintegration*. Cambridge : James Currey Publishers.
- Onwuka, R.I. (1982), « The ECOWAS Protocol on the free movement of persons : A threat to Nigerian Security? », *African Affairs*, vol. 81, n° 323, pp. 193–206.
- Page, S. et S. Bilal (2001), *Regional Integration in Western Africa* (rapport préparé et financé par le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas). Londres : Overseas Development Institute.

Chapitre 2



La coopération en matière de réadmission et de retour forcé dans le contexte africano-européen

par Jean-Pierre CASSARINO

Une nouvelle vague d'accords liés à la réadmission des migrants clandestins prend progressivement de l'ampleur dans les négociations bilatérales et multilatérales entre l'Union européenne et l'Afrique sur la gestion des migrations. Ces accords sont le résultat de changements considérables dans les relations de pouvoir au cours de ces dix dernières années.

Plusieurs États membres de l'Union européenne, dont la France, l'Italie et l'Espagne, sont aujourd'hui conscients que l'heure n'est plus à exercer des pressions sans discernement sur les pays africains pour les inciter à coopérer efficacement à la réadmission de leurs ressortissants et de ceux de pays tiers. Un nouveau compromis en la matière se dessine désormais aux niveaux bilatéral et multilatéral.

Au niveau bilatéral, la France, l'Italie et l'Espagne tendent à réadapter avec souplesse leurs méthodes de coopération bilatérale en matière de

Une nouvelle vague d'accords liés à la réadmission des migrants clandestins prend progressivement de l'ampleur.



réadmission dans le but de conserver une marge d'opérabilité avec leurs homologues africains. Au regard des plus grandes responsabilités que ces derniers ont en effet acquis dans le

cadre de leur participation au renforcement de la surveillance des frontières extérieures de l'UE, l'infléchissement de ces méthodes pour ces trois États membres de l'UE est devenu une nécessité plus qu'une option.

Au niveau multilatéral, l'UE privilégie aujourd'hui une approche différente de la question de la réadmission, à travers la récente mise en place des partenariats pour la mobilité. Les partenariats pour la mobilité font partie intégrante de l'approche globale de la question des migrations, mise en place fin 2005 lors du Conseil européen de Bruxelles. Ces partenariats sont flexibles et couvrent un large éventail de sujets : aide au développement, simplification des procédures de délivrance des cartes de séjour temporaire, migration circulaire et lutte contre les migrations clandestines, réadmission comprise.

Avant de pouvoir donner une explication à l'émergence et à la consolidation progressive de ce nouveau compromis, il est nécessaire de comprendre la réceptivité de certains pays africains à l'appel en

faveur d'une coopération renforcée sur la gestion des migrations, et de la réadmission.

La première partie de cet article expose les raisons et les facteurs à l'origine des caractéristiques de ce compromis. Malgré la franche réticence des pays africains à participer à des accords standards de réadmission et à les mettre en œuvre, des méthodes alternatives de coopération bilatérale sur le retour forcé se sont développées au cours des dix dernières années. Ces dernières se multiplient dans les relations euro-africaines d'aujourd'hui. Elles consistent en des protocoles d'accord, des pactes, des échanges de lettres et des accords de coopération en matière de police comprenant, notamment, une clause sur la réadmission. S'il ne s'agit pas d'accords standards de réadmission, ils n'en restent pas moins qu'il s'agit d'accords ayant de réelles implications, notamment sur la coopération interétatique.

Une fois exposées les dernières tendances et caractéristiques de ces méthodes alternatives de coopération en matière de réadmission dans le contexte euro-africain, la seconde partie étudie leurs implications sur l'élaboration des politiques. Elle montre que leur champ d'application géographique s'inscrit stratégiquement dans un schéma de coopération plus vaste.

Les origines de la coopération en matière de réadmission entre les pays africains et européens

Intensifier la coopération avec les pays d'origine des migrants, avant tout avec ceux situés au sein de l'UE, constitue de fait une condition préalable à la consolidation de l'approche globale de l'UE sur la question des migrations internationales. Cette condition préalable figurait dans le programme de La Haye adopté lors du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles de novembre 2004. Celui-ci insistait notamment sur l'exigence de soutenir les pays tiers dans leurs initiatives visant à améliorer leur capacité de gestion des migrations, y compris en matière de réadmission. La mise en œuvre concrète de l'approche globale de l'UE sur la question des migrations internationales, comme l'indique le programme de La Haye, dépend non seulement de la définition de l'entrée et des politiques d'intégration, mais également de l'adoption de mesures destinées à favoriser la réadmission effective des migrants clandestins et des personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée.

Plus récemment, cette coopération est réaffirmée dans le document de suivi du mois de novembre 2006 sur l'approche globale de la question des migrations de l'UE en Afrique et dans la région méditerranéenne. Ce document traduit clairement le désir de l'UE et de ses États membres de placer la gestion des migrations au centre de leurs relations avec les pays africains de départ. Il souligne que « le retour et la réadmission demeureront un élément fondamental de la gestion des migrations ».

Toutefois, même si des progrès très nets sont réalisés en faveur d'un dialogue avec les pays tiers africains dans le domaine de la gestion des migrations, ces derniers se sont jusqu'à présent montrés peu disposés à donner suite sans réserve à l'appel en faveur d'une coopération renforcée sur la question de la réadmission. Cette situation est due à la persistance de plusieurs obstacles qui s'amplifient dans les négociations multilatérales et bilatérales.

Des obstacles tenaces

Depuis dix ans, les pays africains sont de plus en plus impliqués dans les négociations sur les migrations, cela dans le cadre de plusieurs processus consultatifs régionaux abordant les questions de gestion des migrations et englobant celle de la réadmission des ressortissants de pays tiers.

Ces processus contribuent à la prise de conscience de la nécessité d'adopter des dispositions visant à favoriser la participation des migrants au développement de leurs pays de destination et d'origine. À cet égard, l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 et ratifié en avril 2003 entre l'UE et ses États membres d'une part, et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'autre part, représente un tournant : la prise en considération que les « stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer des conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires ». ¹ En faisant par ailleurs expressément référence à la réadmission, les parties signataires conviennent de faciliter le retour des migrants clandestins conformément à l'article 13 de l'Accord.

La Déclaration de Dakar d'octobre 2000², adoptée par la conférence régionale ministérielle ouest-africaine sur la participation des migrants au développement de leur pays d'origine, a contribué également à l'ouverture d'un dialogue entre les gouvernements africains sur les liens entre migration et développement, ainsi que sur l'adoption de mesures en faveur de la réintégration des migrants. Cependant, contrairement à l'Accord de Cotonou, la Déclaration de Dakar attire l'attention sur le fait que le développement économique et la stabilité sociale et politique constituent une condition préalable favorisant le retour des migrants et leur réintégration. Les parties signataires ont également décidé de faciliter la réintégration des migrants *souhaitant* retourner dans leur pays d'origine, sans faire de référence au retour forcé ou à la réadmission.

Ce contraste montre qu'en dépit d'un consensus de plus en plus large sur la nécessité de réguler les flux migratoires dans le cadre de véritables partenariats, des différences de perception demeurent sur la manière d'aborder la question du retour.

Ces différences non négligeables se sont clairement affichées lors des Conférences ministérielles euro-africaines sur la migration et le développement tenues à Rabat en juillet 2006 et à Tripoli en novembre

2006³. Les dirigeants africains ont déclaré que la coopération avec l'UE et ses États membres en matière de retour et de rapatriement ne devrait pas se limiter à la lutte contre les migrations clandestines à travers la conclusion d'accords de réadmission. Ils se sont prononcés en faveur de l'augmentation de l'aide au développement en faveur des pays africains sources d'immigration pour réduire la pauvreté et faire face au sous-développement, causes profondes des flux migratoires non désirés.

Ce point de vue a déjà été développé à l'occasion de la réunion d'experts de l'Union africaine sur la migration et le développement tenue à Alger en avril 2006. Dans leur position commune, les experts de l'Union africaine dénoncent *« les récentes mesures adoptées en Europe qui encouragent les migrations choisies et ciblent les compétences de l'Afrique. [Ces mesures] constituent une menace supplémentaire pour les économies africaines et démontrent, si besoin est, le manque de volonté politique de la part des pays européens de créer avec l'Afrique un véritable partenariat fondé sur le respect des intérêts mutuels »*.⁴

« Le développement économique et la stabilité sociale et politique constituent une condition préalable au retour des migrants et à leur réintégration.

Il ne fait aucun doute que la participation des pays africains à ces négociations ainsi qu'aux processus consultatifs régionaux témoigne de leur volonté d'ouvrir un dialogue sur les questions des flux migratoires (légaux ou illégaux), du renforcement des contrôles aux frontières et de la coopération policière.

Toutefois, cette volonté d'ouverture masque mal les obstacles à la coopération en matière de réadmission :

- Premièrement, la capacité des pays africains à faire effectivement face à la réadmission de leurs ressortissants reste très limitée d'un point de vue institutionnel, juridique, structurel, financier et économique. La coopération en matière de réadmission pourrait se révéler extrêmement coûteuse, en particulier lorsque les économies de ces pays restent tributaires des ressources de leurs expatriés (légaux et illégaux) vivant à l'étranger ou lorsque les migrations continuent d'être considérées comme une soupape de sécurité permettant de libérer la pression sur le chômage national ou l'insécurité alimentaire ;
- Deuxièmement, la coopération sur la réadmission est essentiellement considérée par la plupart des gouvernements africains comme répondant aux seuls intérêts de l'UE et de ses États membres et de la lutte contre les migrations illégales ;
- Troisièmement, les gouvernements des pays africains font valoir que la gestion de la réadmission est pour l'essentiel façonnée au regard des préoccupations de l'UE et de ses États membres en matière de sécurité plutôt que par souci du développement de l'Afrique. Les autorités africaines estiment que la lutte contre les migrations illégales serait

plus efficace si des programmes ciblés de développement et de réduction de la pauvreté à long terme étaient mis en œuvre dans le but de réduire le différentiel entre l'Europe et l'Afrique et d'encourager, sur le long terme, la réintégration.

Ces obstacles traduisent la persistance de visions différentes sur la gestion et l'impact de la réadmission. Ils mettent surtout en évidence le déséquilibre des relations entre les États membres de l'UE et les pays africains lorsqu'il s'agit d'aborder la question de la réadmission ou du retour forcé.

Une réciprocité déséquilibrée

Les accords de réadmission sont dans leur grande majorité conclus au niveau bilatéral. L'objectif de ces accords est de faciliter l'éloignement ou l'expulsion de « personnes qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'État requérant »⁵. *« Les personnes qui sont réadmisses [ou reconduites] par un État en vertu de ces accords sont des ressortissants de ce pays et, sous certaines conditions, de pays tiers ou des apatrides qui sont passés [ou ont transité] par le territoire de l'État requis ou ont autrement obtenu l'autorisation d'y séjourner »*.⁶

Dans ces accords, les parties contractantes fixent ensemble les procédures administratives et opérationnelles relatives à l'identification des migrants sans papiers et à la délivrance de documents de voyage (ou de laissez-passer). Les autorités nationales chargées de coopérer en matière d'éloignement des étrangers sont clairement identifiées dans l'accord, tout comme les points de contrôle aux frontières qui peuvent être utilisés à des fins de réadmission.

Les deux parties s'engagent à respecter des obligations réciproques qui sont expressément énoncées. Par ces obligations, chaque partie contractante accepte de réadmettre à la demande de l'autre des ressortissants étrangers (c'est-à-dire des ressortissants des parties contractantes et, le cas échéant, de pays tiers) qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée ou de séjour dans l'État de la partie requérante. Mais surtout, les parties s'engagent à mettre en œuvre les procédures d'éloignement sans formalités inutiles et dans des délais raisonnables, dans le respect de leurs obligations découlant de leur droit national et des engagements internationaux sur les droits de l'homme et la protection des réfugiés, conformément à la Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié et à son protocole de 1967.

Le fait que les obligations soient réciproques ne veut cependant pas dire que les parties contractantes bénéficient autant l'une que l'autre de la conclusion et de la mise en œuvre de l'accord de réadmission. Pour citer Robert Keohane, les accords de réadmission caractérisent des « relations

entre des partenaires inégaux », en particulier lorsque ces accords sont conclus entre deux pays dont le niveau de développement est nettement asymétrique, ce qui est le plus souvent le cas. Il pourrait même être avancé que les obligations que contiennent les accords de réadmission sont en règle générale inégalitaires, bien que formulées dans un contexte de réciprocité.

Une répartition inégale entre avantages et inconvénients au niveau des accords de réadmission

Les exemples d'accords bilatéraux aux avantages inégalement répartis abondent dans les relations internationales. L'inégalité réside dans les répercussions de la mise en œuvre effective de l'accord de réadmission, ainsi que dans la capacité structurelle, institutionnelle et juridique des deux parties contractantes à assurer l'éloignement des étrangers, qu'il s'agisse de leurs propres ressortissants ou de ressortissants de pays tiers. Les parties contractantes perçoivent en outre très différemment les inconvénients et les avantages qui accompagnent la conclusion et la mise en œuvre d'un accord de réadmission. Cet argument est plus qu'à propos au regard des intérêts propres à chaque partie à la conclusion de ce type d'accord bilatéral : si l'intérêt du pays de destination paraît évident (« les migrants non désirés doivent être reconduits à la frontière »), l'intérêt du pays d'origine l'est beaucoup moins, surtout lorsque son économie est tributaire des ressources des expatriés (légaux et illégaux) ou quand les migrations continuent d'être perçues comme une soupape de sécurité pour alléger la pression sur le chômage national.

Ces remarques préliminaires sont importantes car elles permettent de montrer, d'une part, que la conclusion des accords de réadmission est stimulée par des espérances de retombées positives déséquilibrées entre les parties contractantes et, d'autre part, que leur mise en œuvre s'appuie sur un équilibre délicat entre les avantages et inconvénients concrets liés à de tels accords.

Un équilibre inconvénients/avantages instable

Sur le plan contractuel, les accords de réadmission sont conclus entre deux États souverains, un État sollicitant la coopération d'un autre (l'État sollicité) en matière de réadmission. Des échanges réguliers précèdent les négociations bilatérales durant lesquels les avantages et les inconvénients escomptés de la coopération sont évalués par les deux parties. Ces échanges informels s'apparentent à un processus d'apprentissage, durant lequel les inconvénients et les avantages de la coopération sont appréciés.

Les avantages pour les États sollicités peuvent consister en des mesures compensatoires diverses. Les mesures incitatives auxquelles les États membres de l'UE ont le plus souvent recours pour conclure des accords de réadmission sont :

- L'octroi de concessions tarifaires ;
- L'accession à une zone économique régionale ;
- L'attribution de quotas d'entrée préférentiels pour les migrants économiques ;
- La mise en œuvre d'une coopération technique ;
- L'augmentation de l'aide au développement et la simplification des procédures de délivrance des visas.

Une coopération en matière de réadmission peut entraîner d'autres avantages moins tangibles. Les États sollicités peuvent souhaiter coopérer parce qu'ils ont besoin d'être reconnus comme des acteurs crédibles sur la scène internationale, dans le but de renforcer leur légitimité internationale.

Pour les États requérants, les avantages peuvent être également tangibles ou intangibles : la coopération est censée accélérer le processus d'identification des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement et réduire le coût moyen de leur placement en centre de rétention qui est, d'après les informations disponibles, élevé dans les États membres de l'UE⁷. Le gouvernement de l'État requérant peut aussi présenter la conclusion d'accords de réadmission à son opinion publique et aux médias comme un instrument supplémentaire de gestion des flux migratoires et renforcer son rôle central sur les questions de sécurité.

Les inconvénients liés à un accord de réadmission touchent principalement l'État sollicité. Ils peuvent survenir dès la conclusion de l'accord de réadmission, surtout lorsque celui-ci exige la mise en œuvre

Un contexte nouveau peut ainsi contrarier l'équilibre de l'Accord et conduire à son abandon.



d'importantes réformes structurelles, institutionnelles et juridiques, pouvant avoir des effets perturbateurs, à la fois sur les relations entre l'État et la société civile et sur l'économie

nationale. D'autres inconvénients sociaux peuvent aussi apparaître lorsque les effets de l'Accord sont perçus de manière négative par la population de l'État sollicité (en règle générale, un pays de migration) et par ses expatriés à l'étranger.

Bien que l'accord de réadmission soit négocié sur la base de la valeur espérée de l'échange, il demeure que l'équilibre entre avantages et inconvénients peut se modifier avec le temps, du fait de circonstances imprévues. À long terme, les avantages concrets de la coopération bilatérale en matière de réadmission peuvent s'avérer dérisoires compte tenu d'inconvénients inattendus. Ce changement de valeur peut avoir des répercussions négatives sur la mise en œuvre effective de l'accord de réadmission, susceptibles d'aboutir progressivement à la défection d'un État.

Pour donner un exemple, le Maroc et l'Espagne ont conclu en février 1992 un accord portant sur la réadmission des ressortissants des parties

contractantes et l'éloignement des ressortissants de pays tiers et des apatrides. À ce jour, cet accord n'a toujours pas été pleinement mis en œuvre du fait de la réticence des autorités marocaines à accepter la réadmission de ressortissants de pays tiers, principalement originaires d'Afrique subsaharienne. Ces derniers auraient transité par le Maroc avant d'être arrêtés sur le territoire espagnol. Le Maroc a cependant émis des réserves sur cet argument, affirmant qu'ils ont gagné l'Espagne en passant d'abord par l'Algérie.

Lors de la signature en 1992 de l'accord de réadmission bilatéral, le phénomène des migrations n'est pas jugé important au point de faire obstacle aux négociations. Le Maroc avait en outre accepté de signer l'accord de réadmission dans le prolongement du processus de réconciliation avec son voisin espagnol, concrétisé par la signature le 4 juillet 1991 d'un traité de bon voisinage et de coopération amicale. Le Maroc entendait, par la conclusion de cet accord, jouir d'un statut particulier dans ses relations politiques et économiques avec l'Union européenne.

La défection du Maroc n'est toutefois pas seulement due à la survenance d'inconvénients imprévus lors de la mise en œuvre opérationnelle de l'accord de réadmission. Les tensions diplomatiques avec l'Espagne, particulièrement sous le gouvernement Aznar, ont atteint leur point culminant au début des années 2000. Ces tensions ont gêné la mise en œuvre effective des obligations et des conditions de l'accord de réadmission de 1992. Un contexte nouveau peut ainsi contrarier l'équilibre de l'Accord et conduire à son abandon.

La défection d'un État constitue un coût pour les deux parties contractantes. La partie défaillante sera jugée peu fiable, tandis que la capacité de l'autre partie à faire pression pour obtenir la coopération sera sujette à caution.

Cependant, défection ne veut pas toujours dire discrédit. Dans certains cas, l'abandon de l'Accord peut être justifié lorsque les circonstances ont considérablement changé ou lorsque la mise en œuvre est porteuse de difficultés inattendues. Un nouveau cycle de négociations est alors généralement nécessaire pour lever les obstacles.

Ce processus d'apprentissage permet à la fois aux responsables gouvernementaux de découvrir les coûts et bénéfices respectifs à ce type d'accord, ainsi que d'adapter leurs demandes en fonction des capacités de leurs interlocuteurs. En d'autres termes, le processus de (re)négociation, vu comme processus d'apprentissage, peut déboucher sur d'autres méthodes de coopération en matière de réadmission, qui ne correspondent pas nécessairement aux accords formels de réadmission. Les contours de ces nouvelles formes de coopération sont fonction de la souplesse de réaction des parties concernées. De nouvelles négociations incluant des mesures compensatoires additionnelles peuvent révéler la nature stratégique d'un accord de réadmission.

Quel intérêt stratégique derrière les accords de réadmission ?

Comme le montre l'exemple entre l'Espagne et le Maroc, la conclusion d'un accord de réadmission s'inscrit toujours dans un contexte plus large de relation et de coopération entre deux pays. Souvent, sa conclusion traduit un rapprochement diplomatique. Dans ce sens, elle n'est jamais une fin en soi mais simplement un moyen parmi d'autres de consolider une coopération bilatérale plus large portant sur d'autres domaines stratégiques (peut-être parfois plus importants).

L'accord de réadmission bilatéral conclu au mois de juillet 2006 entre le Royaume-Uni et l'Algérie, qui n'a toujours pas été mis en œuvre, ne fait pas exception à la règle. Limité à l'éloignement des ressortissants des parties contractantes, il a été conclu dans le cadre de négociations plus larges portant sur des questions stratégiques telles que l'énergie, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et la coopération policière. Ces questions stratégiques sont devenues les premières priorités dans les relations bilatérales entre le Royaume-Uni et l'Algérie, en particulier à la suite du sommet du G8 de juillet 2005 de Gleneagles auquel l'Algérie a participé.

La coopération en matière de réadmission s'inscrit donc dans un contexte stratégique plus général, ce qui explique que la question de la réadmission puisse se retrouver dans des méthodes de coopération diverses. Plus les relations entre deux États se renforcent (avec ou sans succès), plus ils apprennent à se connaître. Plus ils sont conscients des avantages et des inconvénients respectifs d'une coopération en matière de réadmission, plus ils sont disposés à adapter et à déterminer ensemble leur cadre coopératif pour répondre à l'équilibre fragile d'un accord de réadmission.

Chacun sait que les négociations avec les pays tiers méditerranéens sur les accords standards de réadmission ont été difficiles en raison des conséquences négatives que leurs obligations sont susceptibles d'engendrer sur leur stabilité économique et sociale, ainsi que sur leurs relations avec leurs voisins africains.

Toute coopération bilatérale sur la réadmission n'est pas pour autant écartée. Au contraire, plusieurs cycles de négociations bilatérales et multilatérales ont permis à certains États membres de l'UE, notamment l'Italie, la France et l'Espagne, de mettre en place des méthodes alternatives de coopération en matière de réadmission. Bien que ces méthodes ne correspondent pas aux accords standards de réadmission, elles constituent néanmoins bien des accords liés à la réadmission, qui ont été négociés et transformés en fonction des intérêts en présence.

La coopération bilatérale en matière de réadmission : un compromis

Un inventaire de tous les accords bilatéraux de réadmission conclus entre chacun des 27 États membres de l'Union européenne et les pays

africains ne suffit pas à donner une image complète de l'ensemble des mécanismes et instruments de coopération mis en place au cours des dix dernières années dans le but d'éloigner les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

Ces mécanismes peuvent être formalisés, comme cela est souvent le cas, par la conclusion d'accords standards de réadmission soit parce que :

- Servant les intérêts respectifs des deux parties contractantes.
- L'État sollicité doit affirmer sa crédibilité en contrepartie d'avantages concrets escomptés.

Toutefois, dans certains cas, les parties contractantes peuvent s'entendre sur une coopération en matière de réadmission sans pour autant formaliser cette coopération dans le cadre d'un accord standard de réadmission. Elles peuvent choisir de traiter autrement la question de la réadmission, en la plaçant dans un cadre de coopération élargi englobant d'autres formes d'assistance mutuelle (accords de coopération policière, arrangements, pactes) ou en exprimant leur coopération via d'autres instruments comme des échanges de lettres et des protocoles d'accord.



Le nombre d'accords de réadmission bilatéraux exprime leur importance dans les relations entre États de l'UE et pays tiers.

Ces méthodes alternatives de coopération, liées à la réadmission mais qui ne sont pas officiellement présentées comme des accords de réadmission, les rendent par nature moins visibles. Informelles, elles ne sont pas toujours publiées dans les bulletins officiels. Elles ne sont pas non plus systématiquement consignées dans les documents ou la correspondance officiels⁸. Pour établir l'existence de ces arrangements, il faut se rappeler que ces dispositifs s'inscrivent, tout comme les accords formels de réadmission, dans un cadre stratégique de coopération bilatérale. Certains signes offrent ainsi des indications sur l'éventualité que deux pays puissent ou non accepter de négocier, ou de conclure, un accord informel de réadmission, au vu des circonstances dans ce qu'elles ont de plus général, comme notamment la manière dont les parties négocient, l'ampleur et la nature des flux migratoires et, dans une certaine mesure, la proximité géographique des parties.

Les tendances de la coopération bilatérale en matière de réadmission entre l'Europe et l'Afrique

La forte augmentation du nombre d'accords de réadmission bilatéraux traduit l'importance croissante que cette question a prise au cours des dernières décennies dans les relations entre les États membres de l'UE et les pays tiers. Inversement, elle reflète également la réponse favorable que ces pays tiers ont donnée aux appels en faveur de la conclusion de tels accords.

Le →Graphique 2.1 indique le nombre d'accords bilatéraux liés à la réadmission conclus entre les États membres de l'UE et des pays tiers, depuis l'époque où l'UE comptait 12 États membres jusqu'à aujourd'hui. Ce graphique différencie également les accords standards des autres types d'accords. En juin 2008, 219 accords liés à la réadmission ont été conclus au niveau bilatéral entre chacun des 27 États membres de l'UE et des pays tiers (hors UE).

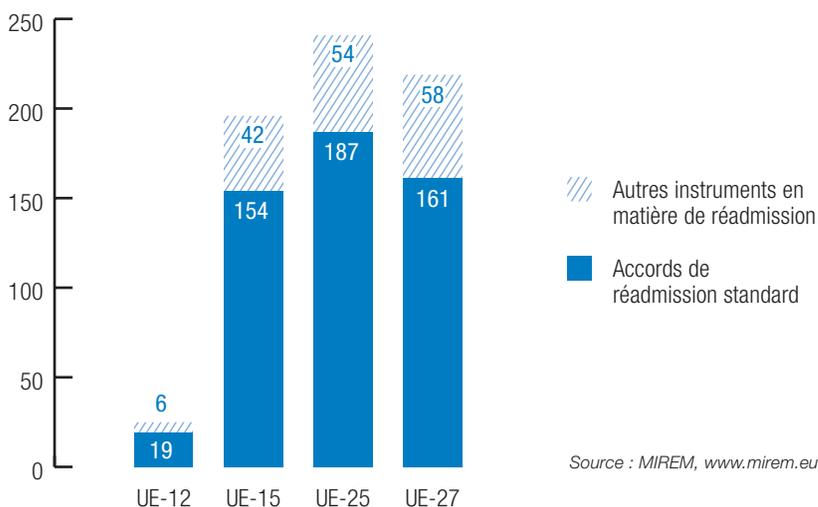
Évidemment, la question de la réadmission ne se pose pas avec la même intensité dans tous les États membres de l'UE. Dans l'UE-27, la France, l'Italie et l'Espagne sont les pays les plus concernés par la coopération avec les pays africains en matière de réadmission. Les négociations avec les pays africains sont permanentes.

Depuis juin 2008 et sans tenir compte des accords en cours de négociation, plus de 65 % du nombre total d'accords liés à la réadmission ont été conclus par la France, l'Italie et l'Espagne. Cela montre qu'ils ont été les plus enclins ces dernières années à prendre l'initiative et à envisager de nouveaux moyens d'inciter les pays africains à plus de coopération en matière de réadmission ou de retour forcé.

Surtout, plus de la moitié des accords conclus s'appuie sur des méthodes alternatives de coopération en matière de réadmission, notamment sous la forme d'échanges de lettres, de protocoles d'accord, de dispositifs administratifs et d'accords de coopération policière contenant une clause de réadmission.

Graphique 2.1

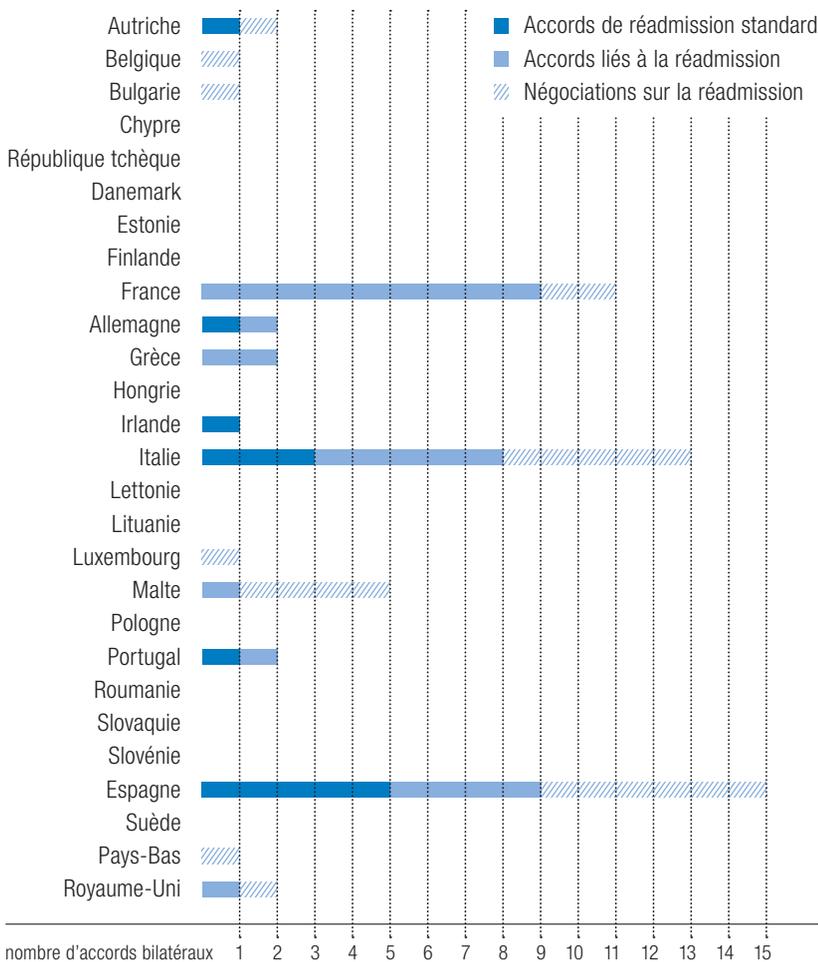
Accords liés à la réadmission conclus par des États membres de l'UE avec des pays tiers de l'UE-12 à l'UE-27 (juin 2008)



Ces remarques préliminaires montrent que les méthodes de coopération entre les États membres de l'UE et les pays africains en matière de réadmission sont extrêmement diverses. C'est pourquoi réduire le champ de l'étude à la conclusion d'accords standards ne rend pas suffisamment compte du contexte réel, dans lequel les parties (re)négocient ou coopèrent en matière de réadmission. Tout comme pour les accords standards de réadmission, les autres types d'accords ont leur raison d'être qu'il convient d'étudier en détail.

Graphique 2.2

Accords bilatéraux liés à la réadmission conclus entre chaque État membre de l'UE-27 et les pays africains (juin 2008)



Source : MIREM, www.mirem.eu

Garantir l'opérabilité de la coopération sur la réadmission

Les principales raisons d'être de ces accords informels sont d'assurer la coopération bilatérale des parties, d'éviter, dans toute la mesure du possible, la défection des parties et de répondre, de manière flexible, à des situations nouvelles. Plusieurs États membres de l'UE ont redéfini avec souplesse leurs méthodes de coopération avec certains pays tiers méditerranéens, en vue de résoudre le problème urgent de la « redocumentation » : délivrance par les autorités consulaires des pays tiers de documents de voyage ou de laissez-passer permettant l'exécution des mesures d'éloignement des migrants sans papiers. Ces accords flexibles sont le résultat de consultations régulières permettant la redéfinition des méthodes de coopération dans le respect des modalités des arrangements bilatéraux.

Les mesures proposées aux pays africains ont indéniablement incité ces derniers à participer à de tels accords informels en matière de réadmission. Cela ne suffit toutefois pas à expliquer entièrement la plus grande importance prise par ces accords ces dernières années ainsi que l'attitude positive des pays africains face aux appels à plus de coopération. Il convient en fait de rappeler les caractéristiques fondamentales de tels accords :

- La première caractéristique réside dans le faible degré de visibilité publique de ces accords. Il convient de rappeler que les avantages et les inconvénients liés à la coopération en matière de réadmission ne sont pas identiques pour les deux parties. En Afrique, la question de la réadmission est plutôt impopulaire, si bien que les gouvernements n'aiment pas rendre publique leur coopération dans ce domaine. Cette dernière pourrait en effet nuire à leurs relations avec leurs expatriés et leur population, et donner l'image négative d'un état sous tutelle d'un pouvoir européen.
- La deuxième caractéristique est la souplesse et la flexibilité de ces accords, en particulier lorsqu'il s'agit de renégocier les termes de l'accord parce que les circonstances ont changé. Contrairement aux accords formels de réadmission, où le processus de ratification est long, la renégociation des accords informels peut aboutir facilement pour faire face à une situation et à des exigences nouvelles. « L'asymétrie des avantages », qui existe en règle générale dans les relations de coopération de pays tiers méditerranéens avec certains États membres de l'UE en matière de réadmission, est trop présente pour être ignorée. C'est pourquoi un changement de situation peut suffire à justifier la conclusion d'autres types d'accords, renégociables d'une manière souple et rapide. Ces accords peuvent prendre la forme d'échanges de lettres ou de protocoles d'accord. Ils peuvent également se trouver intégrés à des accords de coopération policière ou d'autres types de compromis négociés.

- La troisième caractéristique concerne les coûts induits de défection qui sont moindres. Si la défection peut concerner tout type d'accord international, son coût est moins élevé lorsque l'accord est informel. De fait, renoncer à l'accord n'est pas considéré comme une rupture brutale des relations entre les parties concernées, mais plutôt comme un désaccord, engendré par un déséquilibre entre inconvénients et avantages.
- La quatrième caractéristique de ces accords informels est leur compatibilité avec les préoccupations nationales et régionales en matière de sécurité. La coopération bilatérale en matière de réadmission est en fait déterminée par les questions de sécurité. C'est pourquoi de nombreux accords de coopération policière contiennent une clause de réadmission. Dans le même temps, le processus d'externalisation des politiques de l'UE et de ses États membres en matière de migration et d'asile, plus la participation de certains pays africains au niveau du contrôle renforcé des frontières externes de l'UE, ont progressivement conduit à placer la question de la réadmission dans tout un ensemble d'initiatives stratégiques relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures. Divers accords de coopération policière, prévoyant la fourniture de matériel technique sophistiqué destiné à lutter contre l'immigration illégale et à contrôler les frontières, ont été conclus avec des pays africains. Ces méthodes de coopération bilatérale dans le domaine de la sécurité sont en fait révélatrices de la convergence croissante des problèmes des pays du Maghreb et de leurs voisins européens dans ce domaine. Ces pays participent de plus en plus à des opérations de police bilatérales et multilatérales, comme le projet Seahorse confié à la garde civile espagnole et dont l'objectif est de coopérer avec les forces de l'ordre mauritaniennes afin de renforcer la surveillance des frontières maritimes. Ces initiatives bilatérales en matière de coopération policière ont abouti à l'émergence de formes inédites d'interconnexions entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, favorisant non seulement les échanges entre les polices nationales, mais permettant également à divers pays tiers méditerranéens et africains de jouer la carte de l'efficacité et d'améliorer leur crédibilité internationale tout autant que la légitimité de leur régime dans la gestion des migrations et des frontières.



La coopération bilatérale en matière de réadmission est souvent déterminée par les questions de sécurité.

Ces quatre caractéristiques (faible visibilité, flexibilité, coût limité de la défection, souplesse par rapport aux préoccupations de sécurité) suffisent à expliquer l'importance progressive de ces méthodes informelles de coopération en matière de réadmission. Elles permettent également

de comprendre pourquoi les pays africains répondent aux appels à la coopération de certains États membres de l'UE, malgré leurs profondes réticences à officialiser leur coopération ou à mettre pleinement en œuvre les accords formels qu'ils ont souscrits.

Une expansion progressive vers l'Afrique

Il faut également souligner que la coopération dans le domaine de la sécurité et de la surveillance des frontières dans la zone euro-méditerranéenne a conduit à un élargissement des négociations vers d'autres pays africains.

Deux raisons interdépendantes expliquent cette expansion vers le sud. La première a trait au fait que l'UE et ses États membres veulent coopérer directement avec les pays de l'Afrique subsaharienne, sources de migrations, dans le but de les faire participer à une gestion concertée

Lier la question de la réadmission à l'allègement de la dette, l'aide au développement, la réduction de la pauvreté, la coopération policière.



des migrations internationales, tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre les migrations illégales. La seconde raison réside dans le fait que plusieurs États membres de l'UE, et en particulier la France, l'Italie et

l'Espagne, prennent conscience de la nécessité de s'entendre avec les pays de l'Afrique subsaharienne afin de réduire le fardeau de la réadmission des ressortissants des pays tiers sur les pays stratégiques de l'Afrique du Nord et, d'obtenir la coopération de ces derniers dans le cadre de la surveillance renforcée des frontières extérieures de l'UE.

La France, l'Italie et l'Espagne ont pris l'initiative de conclure avec des pays africains une nouvelle vague d'accords de coopération abordant, entre autres choses, la question de la réadmission. Ces accords sont dans une large mesure similaires à ceux conclus avec les pays d'Afrique du Nord. Ces accords comportent trois volets :

- La coopération policière (réadmission comprise) visant à lutter contre l'immigration illégale ;
- La surveillance renforcée des frontières ;
- La gestion concertée des migrations économiques avec les pays d'origine et l'augmentation de l'aide au développement pour lutter contre les causes profondes des migrations.

Cette démarche s'inspire notamment d'un projet présenté par l'Italie à l'occasion de sa Présidence au Conseil de l'Union européenne en 2003. Depuis, cette démarche a énormément progressé et, aujourd'hui, fait partie intégrante du Plan Afrique de l'Espagne⁹ ainsi que des accords de gestion concertée des flux migratoires et de co-développement français. Sa principale caractéristique est de lier la question de la réadmission à tout un ensemble de mesures sur l'allègement de la dette, l'aide au développement,

la réduction de la pauvreté, la coopération policière visant à lutter contre le crime organisé et la traite des êtres humains, et la coopération des services chargés de l'application de la loi.

La France, l'Italie et l'Espagne sont parvenus à négocier de tels accords de réadmission avec un nombre croissant de pays africains. Ces accords liés à la réadmission, mais qui diffèrent des accords standards de réadmission, ont permis d'étendre et de renforcer la toile d'accords euro-africains, qu'ils soient standards ou pas.

Les graphiques ci-après permettent d'appréhender l'importance croissante qu'a acquise la coopération bilatérale en matière de réadmission ou du retour forcé dans le cadre des relations euro-africaines depuis les années 1990 (→ [Graphique 2.3](#)) jusqu'à la mi-2008 (→ [Graphique 2.4](#)).

Pour chaque période, la taille des cercles est pondérée par rapport au nombre total d'accords bilatéraux liés à la réadmission, que ces derniers soient standards ou pas. En d'autres termes, plus la taille du cercle est importante, plus dense est la toile des accords liés à la réadmission dans laquelle chaque pays européen est impliqué.

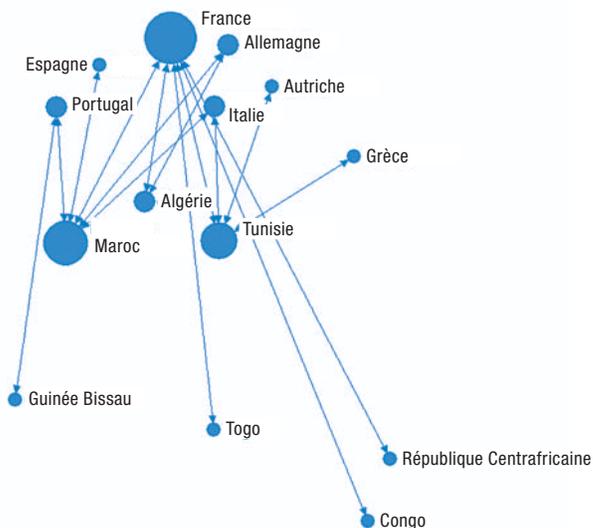
Durant les années 1990 (→ [Graphique 2.3](#)), il convient d'observer que la toile d'accords liés à la réadmission était pour l'essentiel concentrée autour de la France, du Maroc et de la Tunisie. Quatorze pays la constituaient, également répartis entre l'UE et l'Afrique. Il ne faut pas oublier qu'à cette époque, le principal souci de la plupart des États membres de l'UE était d'étendre leur réseau de coopération en matière de réadmission avec les pays tiers situés à l'Est de l'UE et dans la partie occidentale des Balkans. L'élargissement programmé de l'UE et l'obligation pour les dix nouveaux entrants de reprendre l'acquis de Schengen a, par ailleurs, favorisé l'augmentation du nombre d'accords bilatéraux conclus avec des pays tiers de l'Est.

Mi-2008 (→ [Graphique 2.4](#)), la situation a radicalement changé. La toile euro-africaine d'accords bilatéraux liés à la réadmission s'est énormément développée, regroupant 26 pays sur les deux continents⁷⁰. Il faut noter, comme l'indique le → [Graphique 2.4](#), que de nombreux pays situés sur la côte ouest de l'Afrique, du Gabon au Maroc (Bénin, Gambie, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Mauritanie, Nigeria, Sénégal et Togo), participent désormais à cette toile. Cette expansion géographique n'est pas le fruit du hasard. Au contraire, plusieurs facteurs précis l'expliquent.

Tout d'abord, l'Europe a pris progressivement conscience de la nécessité de réadapter ses méthodes de coopération avec les pays africains en matière de réadmission. Les réticences africaines à l'égard des accords standards de réadmission ont amené les pays européens à concevoir des arrangements flexibles, susceptibles de répondre aux intérêts de toutes les parties contractantes.

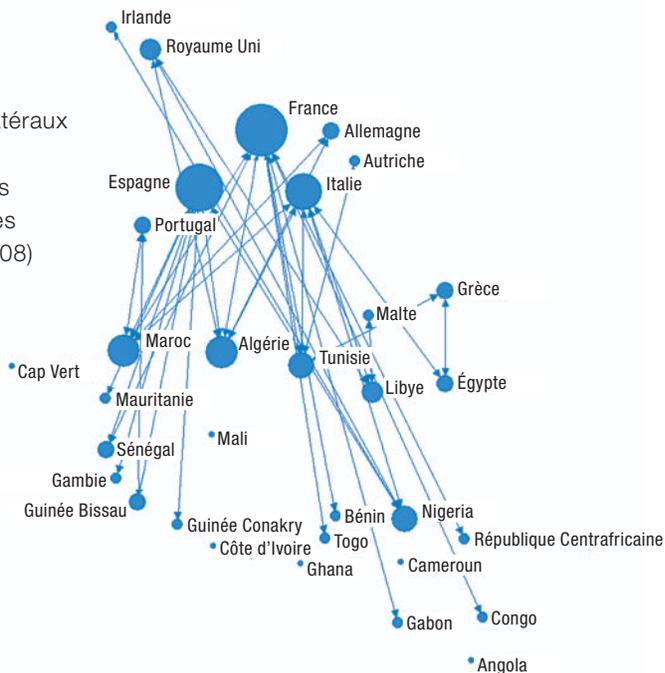
Graphique 2.3

La toile d'accords bilatéraux liés à la réadmission conclus entre les États membres de l'UE et les pays africains (au cours des années 1990)



Graphique 2.4

La toile d'accords bilatéraux liés à la réadmission conclus entre les États membres de l'UE et les pays africains (juin 2008)



Source : MIREM, www.mirem.eu/datasets/agreements

Un entretien réalisé le 28 mai 2006 avec l'actuel ministre espagnol des Affaires étrangères, M. Miguel Angel Moratinos, traduit parfaitement cette prise de conscience des dirigeants et responsables des États membres de l'UE relativement à la mise en place d'un nouveau compromis concernant leurs relations avec les pays tiers méditerranéens et africains sur la délicate question de la réadmission : *« L'ancienne approche des accords de réadmission doit être complétée par d'autres approches (...) »*.



Ces accords ont également permis à des pays d'acquérir une position stratégique dans les négociations sur les migrations.

Ce qui ne revient pas à dire que nous devons renoncer à l'exigence de la réadmission. En pratique, cependant, les pays sources de migrations doivent bénéficier de mesures compensatoires pour accepter la réadmission de leurs citoyens »¹¹.

Ce changement ne réside pas tant dans les mesures incitatives proposées aux gouvernements de pays tiers que dans la mise au point de mécanismes alternatifs permettant de trouver des solutions rapides et discrètes.

La deuxième raison expliquant l'expansion progressive en Afrique de la toile d'accords liés à la réadmission réside dans le fait que ces initiatives bilatérales ont permis à certains pays africains de jouer la carte de l'efficacité dans le domaine de la gestion des migrations et des frontières, tout en renforçant leur crédibilité internationale et la légitimité de leur régime. Ces accords ont également permis à ces pays d'acquérir une position stratégique dans les négociations sur les migrations, dont ils entendent tirer parti.

Ce processus perceptible de participation explique aussi l'expansion géographique des accords informels de réadmission vers les pays de l'Afrique subsaharienne. Certains dirigeants africains ont réalisé que le fait de participer aux discussions sur la réadmission pouvait renforcer leur pouvoir de négociation et leur position stratégique à l'égard de leurs homologues européens.

Un troisième élément ayant contribué à l'expansion géographique illustrée dans le → Graphique 2.4 est la tentative de la Commission européenne de concevoir de nouvelles formes de partenariat avec les pays tiers africains en matière de gestion des migrations.

Depuis l'introduction de l'approche globale de la gestion des migrations de l'UE, diverses actions ont été hiérarchisées puis mises en œuvre à travers le lancement de partenariats pour la mobilité en coopération avec des pays tiers. À l'instar des accords de gestion concertée des flux migratoires et de co-développement français ou du Plan Afrique espagnol, les partenariats pour la mobilité de l'UE sont adaptables en fonction des besoins. Ils couvrent un large éventail de sujets, tels que l'aide au développement, la simplification des procédures de délivrance

des cartes de séjour temporaire, la migration circulaire et la lutte contre les migrations clandestines, réadmission comprise.

Fin 2007, la Commission a été invitée par le Conseil à lancer des partenariats pilotes de mobilité avec le Cap-Vert, qui ont abouti à la signature au mois de juin 2008 d'une déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité. Un tel processus est également en cours de négociation avec le Sénégal depuis juin 2008.

Bien que les partenariats pour la mobilité ne constituent pas des accords de réadmission, ils sont présentés comme « une approche novatrice, à même d'apporter une valeur ajoutée dans la mise en œuvre de différents aspects de l'approche globale sur la question des migrations », y compris sur la coopération relative à une politique efficace de réadmission¹². Surtout, leur récente introduction est considérée comme donnant plus d'élan à la coopération sur la gestion des migrations, tout en permettant de consolider la crédibilité de l'UE et de ses institutions après des années de négociations longues et complexes portant sur la conclusion d'accords de réadmission entre la Communauté européenne et des pays africains tiers (Algérie et Maroc).

Derrière l'introduction des partenariats pour la mobilité se trouve l'exigence de rendre les gouvernements africains et leurs autorités plus coopératifs dans le domaine de la gestion des migrations, en particulier la lutte contre l'immigration clandestine et la délicate question de la réadmission. En d'autres termes, les partenariats pour la mobilité sont proposés aux pays tiers « une fois certaines conditions satisfaites, telles que l'instauration d'une coopération en matière d'immigration clandestine et de mécanismes efficaces pour la réadmission des migrants illégaux ».

La tentative de l'UE de conditionner les partenariats pour la mobilité à une coopération efficace en matière de réadmission témoigne du rôle central qu'a pris cette question dans ses relations extérieures avec les pays africains. Cela peut s'expliquer par la volonté de conserver le caractère temporaire des mouvements de migration circulaire et d'éviter l'installation permanente des migrants.

D'autres facteurs expliquent cependant cette mise sous condition. Tout d'abord, la question de la réadmission est d'autant plus centrale pour l'UE et ses États membres que la surveillance des frontières extérieures de l'Europe a été renforcée. En d'autres termes, les restrictions aux frontières ont des répercussions sur les flux et les mouvements d'aller et de retour inhérents à la migration circulaire. L'UE et ses États membres sont conscients du fait que les migrants circulaires sont tentés d'augmenter la durée de leur séjour à l'étranger¹³ ou de dépasser la durée de leur séjour autorisée et, donc, de devenir clandestins, en raison des restrictions aux frontières et des difficultés d'accès au marché du travail dans le pays de destination. Dans le même ordre d'idées, les différences persistantes en termes de niveau de vie, de développement économique, de bien-être et de

gouvernance politique entre les pays d'origine et de destination constituent des facteurs supplémentaires qu'il faut prendre en considération. Compte tenu de ces différences vivaces entre l'UE et ses voisins, en particulier africains, la réadmission est présentée comme l'instrument indispensable permettant de s'attaquer aux conséquences non désirées des programmes de migration circulaire, à savoir le dépassement de la durée de séjour autorisée.

Conclusion : les conséquences sur l'élaboration des politiques

Toute une gamme d'accords liés à la réadmission s'est développée au cours des dix dernières années dans le cadre de la coopération bilatérale entre pays africains et européens. Les accords standards de réadmission constituent simplement des méthodes de coopération. Les mesures incitatives jouent par ailleurs un rôle essentiel pour amener les pays tiers à coopérer en matière de réadmission. Elles ne suffisent cependant pas à assurer la pérennité de la coopération bilatérale sur le long terme. En fait, les inconvénients et les avantages perçus auxquels chaque pays est confronté déterminent également la durabilité ainsi que la méthode de coopération choisie.

La question de la réadmission est incluse au sein de plusieurs politiques définissant les relations euro-africaines. Elle s'inscrit stratégiquement dans de nombreuses méthodes de coopération qui en déterminent les termes, favorisant parfois et faisant obstacle d'autres fois à la conclusion d'un accord formel de réadmission.

Les parties prenantes africaines et européennes savent que la conclusion d'accords liés à la réadmission (qu'ils soient standards ou pas) n'est pas une garantie de leur mise en œuvre effective du fait de la forte asymétrie des inconvénients et des avantages qui caractérise leur coopération bilatérale.

La prolifération progressive des instruments (par exemple protocoles d'accord, pactes, accords administratifs et de coopération policière contenant une clause sur la réadmission) montre que l'enjeu consiste à trouver des solutions flexibles destinées à coopérer dans le domaine de la réadmission plutôt qu'à conclure des accords bilatéraux de réadmission en tant que tels. L'agenda reste inchangé, mais un changement s'est opéré au niveau des priorités par rapport aux pays africains : l'opérationnalisation de la coopération en matière de réadmission est en fait devenue prioritaire sur sa formalisation. Ce changement des priorités a plusieurs conséquences sur l'élaboration des politiques.

Les méthodes de coopération ont principalement abouti à des réformes judiciaires et policières dans les pays africains et à l'amélioration de l'assistance technique fournie aux forces de police et aux agences



La prolifération des instruments montre que l'enjeu consiste à trouver des solutions flexibles.

chargées de l'application de la loi dans le but de renforcer leurs capacités de gestion des frontières. Il est possible de se demander dans quelle mesure la hiérarchisation des préoccupations de sécurité ne risque-t-elle pas de porter atteinte au principe de libre circulation des personnes, qui constitue un élément essentiel des initiatives d'intégration régionale en Afrique, notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les pays africains qui poursuivent de telles méthodes de coopération sur la gestion des flux migratoires, réadmission comprise, devront probablement se livrer à un exercice d'équilibriste entre leurs engagements et leurs obligations pris à l'égard des pays européens et ceux régionaux découlant de l'adhésion à des zones de libre échange africaines.

Par ailleurs, comme le souligne une étude récente produite par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, on peut également se demander si l'assistance technique fournie aux agences chargées de l'application de la loi et aux autorités de police des frontières est compatible avec la promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie et de la transparence dans certains pays africains, ainsi qu'avec le développement d'un véritable système juridique respectant les droits des migrants et protégeant les demandeurs d'asile.

Une autre conséquence de la priorité donnée aux questions de sécurité dans le domaine de la coopération en matière de réadmission dans les relations euro-africaines est que cette coopération bilatérale a d'abord pour but d'assurer l'éloignement effectif des migrants non désirés mais qu'elle ne prévoit pas de mécanismes de soutien en vue de la réintégration sociale et professionnelle des personnes sujettes à être reconduites. De tels mécanismes de réintégration devront être envisagés car ils seront déterminants de l'efficacité et de la durabilité de la coopération bilatérale.

Un nouveau compromis en matière de réadmission se dessine dans les relations euro-africaines. Ce compromis résulte en premier lieu de la convergence de préoccupations de sécurité à court terme. Il traduit l'émergence de relations de pouvoirs qui ne sont plus les mêmes qu'il y a quelques années, ce qui donne lieu à des méthodes flexibles de coopération en matière de réadmission.

Cependant, les méthodes de coopération issues de ce nouveau compromis pourraient ne pas résister à l'épreuve du temps si elles continuent à privilégier les questions de sécurité sur les problèmes urgents de développement auxquels les pays africains font face. Ces problèmes, aux côtés de la pauvreté et de la quête de droits civiques et politiques fondamentaux, sont les causes profondes des flux migratoires et des mouvements de réfugiés.

Jean-Pierre CASSARINO est Chargé de programme Sénior auprès du Centre international de formation de l'OIT (www.itcilo.org). Il y coordonne le programme relatif à la migration de travail. Antérieurement, Directeur de programme à l'institut universitaire européen (EUI), il détient un Doctorat en Sciences sociales et politiques (1998). Il bénéficie d'une longue expérience dans le domaine de la migration et du développement, particulièrement sur les modes de réintégration et d'intégration des migrants. Il a publié des essais et des articles dans de nombreuses revues internationales. Les opinions exprimées dans son article reflètent celles de son auteur et pas nécessairement du CIF-OIT.

E-mail j.cassarino@itcilo.org

NOTES

- 1 Voir l'Article 13 de l'Accord de Cotonou : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):EN:HTML)
- 2 Voir le texte de la Déclaration de Dakar : www.iom.int/africandiaspora/pdf/D%C3%A9claration_Dakar_131000_fr.pdf
- 3 La Conférence de Rabat a été co-organisée les 10 et 11 juillet 2006 par le Maroc, l'Espagne et la France. Elle a rassemblé les États membres de l'UE ainsi que des pays d'Afrique de l'Ouest, centrale et du Sud. 57 pays ont signé la déclaration de Rabat visant à la mise en place d'un partenariat rapproché sur la gestion des migrations légales et illégales. www.maec.gov.ma/migration/Doc/DECLARATION%20DE%20RABAT.pdf
- 4 Union africaine, réunion d'experts sur la migration et le développement, « Element for an African Common Position on Migration and Development », Alger, 3-5 avril 2006. Voir en particulier le point 25 de ce document qui a été écrit après la présentation de la stratégie européenne pour l'Afrique : www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf « the recent measures adopted in Europe which encourage selective migration and target African expertise. [These measures] constitute an additional threat to African economies and show, needless to say, the lack of political will on the part of European countries to commit themselves with Africa to a genuine partnership based on respect for mutual interests ».
- 5 Commission de la Communauté européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 564 final, p. 28.
- 6 Définition des consultations intergouvernementales sur l'asile et les migrations en Europe, Amérique du Nord et Australie (IGC). Voir IGC, IGC Report on Readmission Agreements, Genève, janvier 2002, p. 9. « Persons to be readmitted [or removed] under such agreements are a country's own nationals and, under certain conditions, third-country nationals or stateless persons who have passed [or transited] through the territory of the requested country or otherwise been granted permission to stay there ».
- 7 Le coût moyen par jour et par personne de l'accueil dans un centre de rétention européen varie de 60 à 100 euros. Pour un compte rendu complet, voir le rapport du Jesuit Refugee Service, Observation and Position Document, Bruxelles, 17 octobre 2005. www.detention-in-europe.org
- 8 Par exemple, en Italie, conformément à l'article 4 du décret 286/1998, les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur sont habilités à conclure des accords de rapatriement bilatéraux avec des pays tiers. Ils n'ont pas besoin d'obtenir l'autorisation préalable du Parlement à cet effet. Pour une analyse juridique complète, voir C. Favilli, « Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione ? », Rivista di diritto internazionale, vol. 88 (2005) p. 156-165.
- 9 Le Plan Afrique de l'Espagne concerne le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée Bissau, la République démocratique du Congo, la Mauritanie, le Sénégal, la Somalie, la Tanzanie et l'Ouganda. Voir Plan África : 2006-2008 Resumen Ejecutivo, Madrid, mai 2005. www.mae.es/es/Home/planafrica.htm.
- 10 Sur le graphique 2.4, les pays africains qui ne font pas partie du réseau sont en cours de négociation avec un État membre de l'UE.

- 11 « *El viejo enfoque de los acuerdos de readmisión debe ser completado con otros enfoques. No hay que renunciar a la exigencia de readmisión, pero para que se aplique, los países emisores necesitan una serie de incentivos para aceptar la devolución de sus ciudadanos* » Voir l'entretien intégral de M. Moratinos, dans *Ministerios de Asuntos Exteriores*, « *La crisis de Canarias es fruto del éxito de la nueva relación con Marruecos* », 28 mai 2006, www.mae.es.
- 12 Voir le paragraphe 10 du Conseil de l'Union européenne, « *Conclusions du Conseil relatives à l'élargissement et au renforcement de l'approche globale sur la question des migrations* », 2808ème réunion du Conseil Affaires générales, Luxembourg, 17–18 juin 2007.
- 13 *Réflexion extraite de l'analyse de Heaven Crawley présentée devant la Commission pour le développement international de la Chambre des Communes britannique, Migration and Development : How to make migration work for poverty reduction, sixième rapport de session 2003–2004, vol. 1, 8 juillet 2004. « Les individus qui se rendent dans un pays [...] dans le cadre d'un programme de migration géré savent, en premier lieu, combien il est difficile de faire partie d'un tel programme. Ensuite, lorsqu'ils arrivent dans le [pays de destination], ils ne veulent surtout pas penser au retour de par les difficultés qu'ils ont rencontrées à arriver là où ils sont. Leur principal souci est de rester » (voir par. 71, p. 40-41).*

Bibliographie

- Union Africaine, Réunion d'experts sur la migration et le développement, « *Éléments pour une position commune africaine sur la migration et le développement* », Alger, 3–5 avril 2006. Voir le point 25 après la présentation de la Stratégie de l'UE pour l'Afrique : www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf
- Assemblée Nationale, « *Compte rendu intégral : 2ème séance du mardi 13 décembre 2005* », Journal Officiel de la République Française, n°107[2] A.N. (C.R.) 2005, pp. 8256.
- Assemblée de l'Union Européenne Occidentale, La sécurité et la stabilité dans la région méditerranéenne, Document A/1939, 52ème session, 20 juin 2006, Paris, UEO, 2006. www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2006/1939.php?PHPSESSID=f3137d60
- Cassarino, J.-P. (2005), « *Migration and Border Management in the Euro-Mediterranean Area : Heading towards New Forms of Interconnectedness* » in *Med. 2005* (Barcelona : European Institute of the Mediterranean (leMed) and Fundació CIDOB, 2005) pp. 227–231.
- Commission de la Communauté européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migration, COM(2006) 735 final, p. 9.
- Commission de la Communauté européenne, L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migration, COM(2006)735 final, p. 7.
- Commission of the EC, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 504 final, p. 26.
- Conseil de l'Union européenne, Programme de mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime dans les États membres de l'Union européenne, 15236/03 FRONT 170 COMIX 717, 28 novembre 2003.
- Conseil de l'Union européenne, Conseil européen de Bruxelles, 14292/04 CONCL 3, 5 novembre 2004, p. 20.
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence, 15–16 décembre 2005, 15914/1/5 CONCL 3, Bruxelles, 30 janvier 2006, p. 9–14.

Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale des migrations », 2839^e réunion du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 10 décembre 2007, p. 2.

Definition of the Intergovernmental Consultations for Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC). See IGC, IGC Report on Readmission Agreements, Geneva, January 2002, p. 9.

Gillespie, R. (2006), « « This Stupid Little Island » : A Neighbourhood Confrontation in the Western Mediterranean », *International Politics*, vol. 43, pp. 110–132.

Keohane, R. (1986), « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol. 40, no. 1, p. 6. « Relations among unequals ».

Lipson, Ch. (1991) « Why are Some International Agreements Informal? », *International Organization*, vol. 45, no. 4 pp. 495–538.

Lutterbeck, D. (2006), « Policing Migration in the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, vol. 11, no. 1, pp. 59–82.

Mrabet, E. A. (2003), « Readmission agreements : The Case of Morocco », *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, pp. 379–385.

Chapitre 3



Migrations et gestion du peuplement en Afrique subsaharienne et en Afrique de l'Ouest

par **Jean-Marie COUR**

L'Afrique subsaharienne (ASS) est la dernière région du monde à accomplir sa transition démographique. Ce processus implique une multiplication par près de dix de la population entre 1950 (environ 180 millions d'habitants) et 2050 (plus de 1,7 milliard d'habitants selon les projections des Nations Unies).

Un tel décuplement de la population totale de l'ASS n'est évidemment pas possible dans chacune des parties qui la constituent : qu'il s'agisse de zones subdésertiques aux confins du Sahara ou même du Sahel ; qu'il s'agisse de certaines zones rurales densément peuplées où la contrainte foncière est forte ; qu'il s'agisse de pays enclavés et aux potentialités limitées comme le Rwanda et le Burundi en Afrique Centrale ou le Niger en Afrique de l'Ouest ; qu'il s'agisse enfin de sous-ensembles de pays qui ne constituent pas à proprement parler des espaces de peuplement comme le CILSS ou l'UEMOA.

Avec des taux de croissance naturelle de l'ordre de 2 ou 3 % par an, l'ajustement du peuplement aux contraintes et potentialités physiques et surtout aux forces du marché implique des taux de migration nette, fonction de la taille des entités considérées. À l'échelle des 47 États de l'ASS dont les frontières sont artificielles, ces taux de migration sont de l'ordre de un pour mille ou un pour cent par an. Pour l'ensemble de l'ASS, il faut donc s'attendre à des flux migratoires intra-régionaux de l'ordre du million de personnes (par an). On voit ainsi que les flux migratoires constatés entre l'ASS et le reste du monde, qui préoccupent la communauté internationale, ne sont qu'une goutte d'eau, ou que « l'écume qui se dépose entre autre sur nos rivages européens ». La gestion des flux migratoires entre les États Nations de l'ASS et ses diverses entités est donc un vrai problème, auquel s'attèlent les institutions, comme la CEDEAO : voir les articles d'Aderanti Adepoju et de Dieudonné Ouedraogo.

Ces migrations entre États Nations ne représentent qu'une petite fraction des flux migratoires entre entités territoriales comme les districts ou les communes, entre milieu rural et milieu urbain, entre zones enclavées, hors marché, et pôles de croissance : « un fait patent est que le développement ne s'opère pas partout en même temps ni à la même vitesse » (François Perroux). Ces flux migratoires doivent être appréhendés,

interprétés, prévus dans la mesure où ils sont de nature structurelle et non conjoncturelle. Ils doivent être facilités pour limiter les risques de violence (cf. les conflits récurrents entre éleveurs et agriculteurs au Sahel) et donc accompagnés et gérés dans toutes leurs implications.

La gestion des flux migratoires inter-États et entre zones agroclimatiques est d'autant plus difficile en ASS que ce continent a été balkanisé et que les frontières nationales imposées par les colonisateurs sont artificielles. Pendant la période de conquête coloniale, l'ASS s'est trouvée défavorisée par rapport à d'autres régions du monde soumises au même régime. Ainsi, l'Amérique du Sud échappe à la balkanisation grâce à l'intervention d'une Autorité suprême, en l'occurrence le pape Alexandre VI Borgia, qui instaure une ligne de démarcation de pôle à pôle entre les futures possessions espagnoles et portugaises (Bulle Inter Caetera 1493). Il existe en Amérique du Sud treize États dont deux sans accès à la mer (le rapport est de 14 sur 48 pour l'ASS). Les migrations entre zones agroclimatiques (par exemple entre le Nordeste de climat sahélien et le sud du Brésil de climat tropical) se heurtent à moins d'obstacles artificiels qu'en ASS. Quand on s'interroge sur les performances passées et sur les perspectives de développement de l'Afrique, il ne faut pas sous-estimer le handicap induit par cette balkanisation. La communauté internationale ne doit pas oublier d'en corriger les effets, et du moins s'abstenir de toute mesure susceptible de les aggraver.

L'urbanisation est l'une des manifestations les plus spectaculaires de la redistribution de la population au sein de l'espace africain, de l'ouverture à l'économie de marché et de la restructuration économique et sociale. Ce processus d'urbanisation et ses implications sont malheureusement mal compris. L'idée selon laquelle la croissance urbaine en ASS et l'« exode rural » seraient la conséquence de mauvaises politiques (le biais urbain) refait périodiquement surface. On ne saurait sous-estimer les conséquences de cette incompréhension des relations entre urbanisation et développement sur la gestion du peuplement.

L'objet de cet article est de revenir plus en détail sur certaines composantes des migrations intra-africaines pas ou peu abordées dans les autres articles. L'échelle de temps considérée ici est celle de la transition démographique : rétrospective 1950-2000 et visions d'avenir aux horizons 2025 et 2050. Les évolutions au sein de l'espace CEDEAO sont resituées dans le contexte de l'ASS. L'article s'achève par quelques propositions concernant la gestion du peuplement et le rôle de l'aide dans ce domaine clef du développement.

La transition démographique et les migrations

Où en est la transition démographique en Afrique ?

Selon les projections démographiques les plus couramment admises¹, la population totale de l'Afrique subsaharienne croîtrait de 766 millions

d'habitants en 2006 à 1 137 millions d'habitants en 2025 et à 1 748 millions en 2050, soit encore une multiplication par 2,3. En un siècle, de 1950 à 2050, la population totale de l'ASS devrait donc décupler. Selon ces projections, elle serait la région du monde où la croissance démographique resterait la plus forte et décroîtrait le plus lentement. La fin de la transition démographique n'interviendrait donc pas avant la fin du présent siècle.

Tableau 3.1
Population totale par région, en millions d'habitants

Région	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2025	2050
Afrique subsaharienne	178	224	290	382	509	659	1 137	1 748
Afrique du Nord	43	54	69	89	114	138	204	245
Reste du monde	2 294	2 743	3 317	3 959	4 629	5 257	6 599	7 250

Source : Nations Unies

Tableau 3.2
Taux de croissance de la population totale par région, en %

Région	1950	1960	1970	1980	1990	2001	2025
	↔ 1960	↔ 1970	↔ 1980	↔ 1990	↔ 2001	↔ 2025	↔ 2050
Afrique subsaharienne	2,3	2,6	2,8	2,9	2,6	2,2	1,7
Afrique du Nord	2,4	2,5	2,5	2,6	1,9	1,6	0,7
Reste du monde	1,8	1,9	1,8	1,6	1,3	0,9	0,4

Source : Nations Unies

On peut évidemment contester que la population de l'ASS atteigne jamais 1,7 milliard d'habitants. Qu'importe. Les raisonnements seraient les mêmes si la population devait plafonner à 1,3 ou à 1,5 milliard au lieu de 1,7 comme l'annoncent les instances compétentes des Nations Unies. Restons donc sur ces projections officielles.

Les tableaux ci-après donnent la population totale passée et projetée des sous-ensembles régionaux suivants :

- L'Afrique de l'Ouest tropicale composée de 10 pays : Guinée Bissau, Guinée, Sierra Leone, Liberia, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Nigeria et Cameroun ;
- Le Sahel ouest composé des 8 pays : Cap Vert, Gambie, Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad ;

- L’Afrique de l’Ouest proprement dit formée des 18 pays précédents ;
- Et la CEDEAO (ECOWAS) qui comprend ces mêmes pays moins la Mauritanie, le Cameroun et le Tchad.

La région Afrique de l’Ouest définie par ces sous-ensembles constitue un espace plus adapté à l’analyse du processus de peuplement que la CEDEAO. La région prise en compte dans l’étude WALTIPS² comprend, outre les 18 pays ci-dessus, la République Centre Africaine.

Tableau 3.3
Population totale par région, en millions d’habitants

Région	nombre de pays ↘	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2006	2025	2050
Afrique de l’Ouest tropicale	10	55	67	87	115	156	205	229	326	503
Sahel Ouest	8	16	20	25	32	41	55	69	116	198
Afrique de l’Ouest	18	70	87	112	147	197	259	298	442	701
CEDEAO	15	62	78	101	132	178	234	268	396	629

Source : Nations Unies

Tableau 3.4
Taux de croissance de la population totale par région, en %

Région	nombre de pays ↘	1950	1960	1970	1980	1990	2006	2025
		↔ 1960	↔ 1970	↔ 1980	↔ 1990	↔ 2006	↔ 2025	↔ 2050
Afrique de l’Ouest tropicale	10	2,1	2,6	2,8	3,1	2,4	1,9	1,7
Sahel Ouest	8	2,4	2,2	2,4	2,7	3,2	2,8	2,2
Afrique de l’Ouest	18	2,2	2,5	2,7	3,0	2,6	2,1	1,9
CEDEAO	15	2,3	2,6	2,8	3,0	2,6	2,1	1,9

Source : Nations Unies

L’Afrique australe, où la croissance serait déjà inférieure à 0,5 % par an, fait figure d’exception en Afrique subsaharienne. Ceci est sans doute plus la conséquence des ravages du Sida que d’une précocité relative de la transition démographique. Selon les projections officielles, la population de cette région commencerait à plafonner vers 2020. A contrario, et selon ces projections officielles, le Sahel ouest (de la côte atlantique au Tchad)

serait la région d’Afrique dont le taux de croissance de la population totale serait de loin le plus fort : ce taux dépasserait encore 2 % par an sur la période 2025–2050.

Que penser de l’ampleur des flux migratoires intra-africains ?

Les recensements nationaux de la population et certaines enquêtes comme le REMUAO donnent une idée – assez imprécise – des soldes migratoires nets entre pays. En Afrique de l’Ouest, les calculs récents réalisés par le CILSS à partir des recensements de la population indiquent que les pays de la sous-région abriteraient aujourd’hui environ 7,5 millions de migrants originaires d’un autre pays ouest-africain, soit près de 3 % de la population régionale, ce qui peut donner l’impression d’une forte mobilité.

Les migrations au sein de la région ont en effet affecté la répartition de la population entre les pays et entre les zones écologiques. Ainsi, entre 1930 et 1990, la population de l’actuel Burkina Faso a triplé, de 2,8 à 8,7 millions d’habitants, cependant que la population de la Côte d’Ivoire a été multipliée par huit, de 1,4 à 11,4 millions d’habitants. Deux fois moins peuplée que l’actuel Burkina Faso en 1930, la Côte d’Ivoire est aujourd’hui plus peuplée d’un tiers. Si ces migrations intra-régionales n’avaient pas eu lieu,

Les migrations internationales ne sont que l’un des aspects de la redistribution de la population dans l’espace régional.



la situation économique et sociale et les problèmes d’environnement des pays du Sahel seraient sans doute bien pires qu’ils ne le sont aujourd’hui.

Pour apprécier l’importance réelle de ces flux migratoires inter-États nets et comparer la mobilité en ASS et dans d’autres régions du monde, il faut tenir compte de la taille des entités considérées. Les migrations nettes entre pays d’une région sont d’autant plus importantes que les pays en question sont petits, ce qui est le cas en Afrique.

Comparer à cet égard la situation en ASS (47 pays, 500 millions d’habitants) à celle des États-Unis (50 États, 300 millions d’habitants) peut sans doute paraître farfelu. Pourtant quelques éléments d’appréciation de la mobilité aux USA au cours du siècle passé montrent :

« From 1900 to 2000, the population more than doubled in the Northeast (21 million to 54 million) and in the Midwest (26 million to 64 million). The South’s population during this period quadrupled from 25 million to 100 million, while the West’s population was more than fifteen times larger in 2000, increasing from 4 million in 1900 to 63 million at the end of the century. One of the most significant demographic trends of the 20th century has been the steady shifting of the population west and south. In 1900, California’s population was about the same as the population of Kansas (1.5 million) but, over the next 10 decades, California increased by 32.4 million while Kansas grew by an additional 1.2 million people ».

Le → Tableau 3.5 suivant illustre certains changements intervenus en un siècle dans le classement des États selon leur population : du 21ème au 1er rang pour la Californie, du 10ème au 30ème rang pour l’Iowa. De tels bouleversements dans la hiérarchie des États de l’Union ne s’expliquent évidemment pas seulement par l’immigration nette en provenance du reste du monde, mais aussi et surtout par les migrations internes. La population et les activités répondent sans délai aux opportunités et aux forces du marché, elles se déplacent librement au sein de l’Union, avec des taux de migration nette allant de -5 % à +5 % par an en longue période, sans drame. Ces mouvements sont de toute évidence facilités par la politique d’infrastructure et d’équipement du territoire suivie avec une belle constance par le Gouvernement Fédéral, et ce depuis plus de deux siècles. Les États-Unis sont la région du monde où l’aménagement du territoire a été le plus volontariste et le plus clairement traduit dans les réseaux d’infrastructures et les réseaux de villes.

Tableau 3.5

Classement des États par taille de population : 1900, 1950 et 2000 (10⁶)

État	rang occupé en			État	rang occupé en		
	1900	1950	2000		1900	1950	2000
Croissance rapide				Croissance modérée			
Arizona	48	38	20	Illinois	3	4	5
Californie	21	2	1	Iowa	10	22	30
Floride	33	20	4	Massachusetts	7	9	13
Texas	6	6	2	Missouri	5	11	17
Washington	34	23	15	Pennsylvanie	2	3	6

Bien que fort éloigné du contexte africain, le cas des États-Unis mérite d’être médité. La Chine et l’Inde offrent deux autres exemples intéressants de gestion du peuplement à l’échelle de sous-continents. Dans un cas comme dans l’autre, l’unité de gouvernement, dont l’ASS ne dispose évidemment pas, joue un rôle important, mais il ne doit pas masquer l’importance des politiques d’équipement du territoire et d’infrastructures.

Les migrations internationales ne sont que l’un des aspects de la redistribution de la population dans l’espace régional. L’étude WALTPS a permis d’estimer que, après un laps de temps d’une génération, 30 à 40 %

des habitants de l’Afrique de l’Ouest ne résident plus dans leur district ou leur commune d’origine. Une part importante de ces migrations locales est liée au processus d’urbanisation.

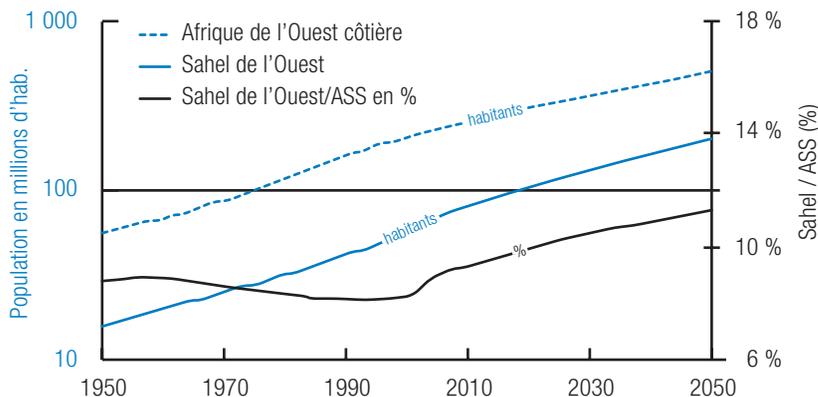
Sur cette analyse des migrations locales au sein de l’espace ouest-africain, le lecteur est prié de se reporter à l’étude WALTPS où cette question est abondamment traitée, ainsi qu’aux diverses notes en référence sur les interactions entre ville et milieu rural citées en référence.

Peut-on faire abstraction de la redistribution du peuplement dans les projections démographiques par zone agro-climatique et par pays à moyen et à long terme ?

Selon les projections officielles rappelées ci-dessus, le Sahel compterait 116 millions d’habitants en 2025 et près de 200 millions d’habitants en 2050, contre 69 millions aujourd’hui. Le poids du Sahel dans la population totale de l’ASS, qui avait logiquement décliné de 9 % en 1950 et 1960 à 8 % en 1994, aurait déjà regagné un point de 1994 à 2006 et atteindrait 10 % en 2025 et 11 % en 2050 ! En dépit des sévères contraintes agro-climatiques et de l’enclavement dont souffre le Sahel, cette région verrait sa population totale croître plus vite que celle de l’Afrique de l’Ouest côtière qui est mieux dotée en ressources de toutes sortes.

Graphique 3.1

Croissance de la population : « passant de 8 % à 11 % de l’ASS d’ici 2050, la population du Sahel croîtrait plus vite que celle de l’Afrique de l’Ouest côtière !! »



Source : Nations Unies

Chacun pourrait s’étonner que les provinces littorales de la Chine voient leur population croître moins vite que celles de l’intérieur ? C’est pourtant ce qui se passe en Afrique, depuis les années 1990⁴. L’arrêt, voire le renversement des flux migratoires entre le Sahel et les pays côtiers

pourrait faire de l'Afrique de l'Ouest, l'une des régions du monde les plus instables et les plus soumises à des conflits internes et intra-régionaux.

Les projections démographiques par pays et non plus par région sont encore plus révélatrices des problèmes auxquels l'ASS risque d'être confrontée si rien de sérieux n'est fait pour gérer le peuplement de façon responsable. En 2050, la surface cultivable par habitant rural du Niger, du Rwanda et du Burundi serait réduite à 0,19, 0,09 et 0,07 hectare par habitant rural. Déduction faite des surfaces consacrées aux cultures d'exportation, le Burundi devrait se contenter de 500 m² cultivables par habitant rural pour faire face aux besoins du marché intérieur. Ce serait la famine assurée, alors que le Maniéma voisin (RDC) serait encore aux trois quarts vide.

Tableau 3.6

Surpeuplement rural programmé de quelques pays d'ASS en 2050

	unité →	Niger	Burundi	Rwanda
Surface totale (S)	km ²	1 266 700	25 680	24 670
Population (P)	millions	50	26	21
Densité totale (P/S)	hab/km ²	40	1 005	835
% de pop rurale (R/P)	%	43	66	73
Population rurale (R)	millions	21	17	15
Surface cultivable (SC)	km ²	45 000	13 500	13 850
Surface cultivable par hab rural (SC/R)	ha/hab rural	0,21	0,08	0,09

1 km² = 100ha

Source : Cour, J.-M.

Le tableau ci-après (→ [Tableau 3.7](#)) compare les données de peuplement du Niger issues de la maquette démo-économique élaborée dans le cadre du programme Ecoloc⁵ à celles fournies par le Population Reference Bureau (2006). Les données de cette maquette résultent à la fois d'une hypothèse de réduction de la fécondité cohérente avec le scénario de croissance urbaine retenu, et de la prise en compte des migrations nettes entre le Niger et les pays voisins. Selon cette maquette démo-économique, la population du Niger serait en 2025 de 17 millions d'habitants au lieu de 26 millions. On peut évidemment s'interroger sur la faisabilité et la soutenabilité de ces flux migratoires. Mais on ne peut pas considérer comme plausible et soutenable que le Niger compte un jour 50 millions d'habitants.

Tableau 3.7

Peuplement du Niger en milliers d'habitants

□ Source : ECOLOC (2001) ■ Source : Population Reference Bureau (2001)

Année	1960	1975	1990	2002	2015	2025	2050
Population urbaine (U)	198	522	1 186	1 990	4 200	6 120	–
	184	512	1 241	2 450	–	?	?
Population rurale	3 576	4 212	6 638	9 474	10 800	10 880	–
	2 998	4 300	6 466	9 069	–	?	?
Population totale (P)	3 774	4 734	7 824	11 463	15 000	17 000	–
	3 182	4 812	7 707	11 520	–	26 400	50 200
U/P	5,3 %	11,0 %	15,2 %	17,4 %	28,0 %	36,0 %	–
	5,8 %	10,6 %	16,1 %	21,3 %	–	?	?

Premières conclusions sur les questions de transition démographique et de migrations

Au cours du demi-siècle passé, la croissance démographique a été, avec l'ouverture au monde, la source de profonds déséquilibres spatiaux et socio-économiques et de migrations internes bien décrites dans de nombreux documents, dont l'étude WALTIPS pour ce qui concerne

L'un des aspects les plus visibles de la redistribution nécessaire du peuplement est l'urbanisation.



l'Afrique de l'Ouest : migrations entre zones climatiques (Sahel-forêt), entre intérieur et côte, entre pays africains. Ces migrations ne sont pas terminées. Gérer le peuplement c'est prévoir et

faciliter ces mouvements de population, ou tout au moins ceux de ces mouvements qui sont de nature structurelle et non conjoncturelle.

Dans cette phase de transition démographique que traverse l'ASS, la gestion du peuplement est une question essentielle, on serait tenté de dire LA question numéro 1 à laquelle doivent s'atteler les gouvernements, les institutions régionales et leurs partenaires extérieurs. Au Niger comme ailleurs au Sahel et dans le reste de l'Afrique, la pauvreté, la désertification et la plupart des conflits récurrents sont en grande partie la conséquence de la mauvaise gestion passée du peuplement. Aucune solution durable ne pourrait être trouvée à ces deux problèmes en l'absence de toute stratégie de gestion du peuplement.

L'urbanisation en Afrique subsaharienne

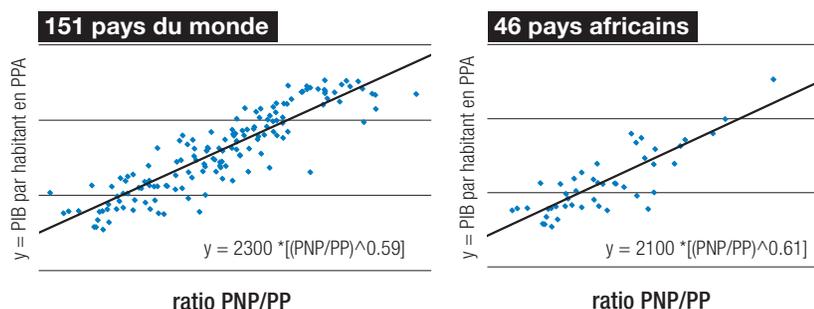
Que penser du processus ?

L'un des aspects les plus visibles de la redistribution nécessaire du peuplement est l'urbanisation. Entre 1950 et 2006, la population urbaine de l'ASS a été multipliée par 14, contre 6 en Afrique du Nord et 4 dans le reste du monde. Les raisons de cette croissance urbaine plus rapide que partout ailleurs et leurs implications multiples ont été clairement expliquées dans les études ILTA⁶ et WALTIPS (1995), puis dans le programme Ecoloc. De temps à autre, on voit resurgir l'argument selon lequel ce processus d'urbanisation résulterait de mauvaises politiques, et serait dangereux et insoutenable (biais urbain). Il est temps de se départir de la vision d'une économie essentiellement agricole et rurale de la plupart des pays africains et que de villes habités par des ramassis de pauvres enclins à la débauche.

L'Afrique subsaharienne est-elle sur-urbanisée ? Les deux graphiques ci-dessous (→ Graphique 3.2), basés sur les données officielles⁷, confirment que la corrélation entre le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat et l'indicateur d'urbanisation – représenté par le rapport entre le nombre de consommateurs PNP (population non primaire) et le nombre de producteurs PP (Population primaire) de denrées alimentaires – est la même en ASS que dans le reste du monde : l'ASS n'est pas sur-urbanisée pour son niveau de développement. En Afrique comme ailleurs, l'urbanisation est à la fois une implication et un moteur de la croissance économique.

Graphique 3.2

Urbanisation et PIB par habitant : le monde et l'Afrique



Sources : Banque mondiale et FAO

L'urbanisation est-elle le principal moteur de la transformation du secteur primaire et de l'économie rurale et constitue-t-elle une condition nécessaire de la sécurité alimentaire et du développement durable ? C'est évident. Les tableaux et graphiques ci-après montrent que le ratio U/R, qui est un bon indicateur de la taille du marché régional par agriculteur (nombre de consommateurs non producteurs de denrées alimentaires par producteur) a presque quintuplé de 0,13 en 1950 à 0,61 en 2006 en moyenne pour l'ensemble de l'ASS, et a presque sextuplé de 0,13 à 0,76 pour la région CEDEAO (→ Tableaux 3.8a, b, c et d).

Tableau 3.8a

Population urbaine et rurale en ASS,
en millions d'habitants et niveau d'urbanisation

Année	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2006	2020	2025	2050
Population totale (P)	178	224	290	382	509	659	766	1021	1 137	1 748
Pop. urbaine (U)	20	32	53	90	143	226	291	480	572	1184
Pop. rurale (R)	158	192	236	292	366	433	476	541	565	564
Ratio U/R	0,13	0,17	0,22	0,31	0,39	0,52	0,61	0,89	1,01	2,10
% pop. urbaine U/P	11 %	14 %	18 %	24 %	28 %	34 %	38 %	47 %	50 %	68 %

Tableau 3.8b

Population urbaine et rurale CEDEAO,
en millions d'habitants et niveau d'urbanisation

Année	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2006	2020	2025	2050
Population totale (P)	62	78	101	132	178	234	268	355	396	629
Pop. urbaine (U)	7	11	20	34	58	92	116	191	227	469
Pop. rurale (R)	55	67	81	98	120	142	152	164	168	160
Ratio U/R	0,13	0,17	0,24	0,35	0,48	0,65	0,76	1,17	1,35	2,93
% pop. urbaine U/P	11 %	15 %	20 %	26 %	32 %	39 %	43 %	54 %	57 %	75 %

Tableau 3.8c

Taux de croissance de la population urbaine et rurale et du ratio U/R en ASS, en %

Période	1950	1960	1970	1980	1990	2006	2025
	↔ 1960	↔ 1970	↔ 1980	↔ 1990	↔ 2006	↔ 2025	↔ 2050
Population totale (P)	2,3	2,6	2,8	2,9	2,6	2,1	1,7
Pop. urbaine (U)	4,8	5,1	5,4	4,7	4,5	3,6	3,0
Pop. rurale (R)	2,0	2,1	2,1	2,3	1,7	0,9	0,0
Ratio U/R	2,8	2,9	3,3	2,4	2,8	2,7	3,0

Tableau 3.8d

Taux de croissance de la population urbaine et rurale et du ratio U/R de la CEDEAO, en %

Période	1950	1960	1970	1980	1990	2006	2025
	↔ 1960	↔ 1970	↔ 1980	↔ 1990	↔ 2006	↔ 2025	↔ 2050
Population totale (P)	2,3	2,6	2,8	3,0	2,6	2,1	1,9
Pop. urbaine (U)	4,8	5,7	5,6	5,4	4,5	3,6	2,9
Pop. rurale (R)	2,0	1,9	2,0	2,1	1,5	0,5	-0,2
Ratio U/R	2,7	3,8	3,6	3,4	3,0	3,0	3,1

Comme le bilan alimentaire global de l’ASS ne s’est pas dégradé, cela signifie que, compte non tenu des cultures d’exportation, un agriculteur africain vend en moyenne cinq ou six fois plus de denrées alimentaires aux consommateurs de la région qu’en 1950 : la productivité agricole marchande, et donc la partie monétarisée du revenu brut par agriculteur provenant du secteur primaire, a quintuplé (→ Tableau 3.9).

Ce n’est évidemment pas ce que nous disent les chroniques des comptes nationaux rassemblées dans les WDI (World Development Indicators). À en croire ces indicateurs macro-économiques en dollars constants (base 2001), la valeur ajoutée primaire par habitant total A/P aurait continûment baissé de 117 USD en 1970 à 82 USD en 2000 (→ Tableau 3.9). Puisque le bilan import-export de produits alimentaires ne s’est pas dégradé, il faudrait en conclure que les Africains sont aujourd’hui dramatiquement sous-alimentés. Or il est démontré que la quantité, la qualité et la variété de la ration alimentaire ont depuis progressé.

Tableau 3.9

Productivité et PIB primaire par habitant total en ASS (USD 2001)

Année	1960	1970	1980	1990	2000
a = A/PP	131	144	128	128	125
A/P	112	117	97	92	82

PP = Producteur primaire, A = Valeur ajoutée

Source : Banque mondiale

L'urbanisation est-elle aussi l'un des moteurs de la croissance économique, de la transformation sociale, de la décentralisation, de l'ouverture au monde ? Une relation similaire à celle décrite précédemment pour le secteur primaire et l'économie rurale existe pour les autres composantes de l'économie, mais sous conditions : encore faut-il que la croissance des villes soit convenablement gérée, ce qui n'est plus vraiment le cas en ASS depuis le début des années 1980.

Pour comprendre cette relation entre urbanisation et croissance économique, il faut admettre que, dans les pays en voie de peuplement, la demande de biens et services essentiels exprimée par les personnes qui s'installent et notamment dans le « secteur informel » est le principal moteur de l'offre de ces biens et services, tels que la nourriture, le logement, le transport. Il ne s'agit pas ici d'un parti pris optimiste⁹ mais d'un effort louable pour rendre compte de la réalité.

Comme cela se passe dans tous les pays en voie de peuplement, l'économie urbaine de l'ASS a été, est, et restera profondément marquée par une forte dualité entre :

- une économie qualifiée de « formelle » ou « moderne », minoritaire en termes d'emploi, majoritaire en termes de valeur ajoutée, très sensible à la conjoncture internationale et largement extravertie (inputs et outputs) ;
- et un vaste « secteur » que les économistes qualifient d'« informel » parce qu'ils ne savent pas comment l'intégrer dans les comptes nationaux et les modèles macro-économiques. Cette économie populaire,

numériquement majoritaire, satisfait très logiquement à l'obligation de procurer des activités, des revenus et des biens et services à un maximum de personnes et avec un minimum de

Le « secteur informel » joue un rôle essentiel dans la redistribution spatiale et socio-économique du peuplement.



capital. Le « secteur informel » joue un rôle essentiel dans la redistribution spatiale et socio-économique du peuplement.

Les tableaux et graphiques de la section de cet article consacrée à la croissance économique future donnent une idée des productivités relatives des trois strates primaire, « informelle » et « moderne ». Pour les périodes

passées, ces productivités (valeur ajoutée par habitant de chaque strate) sont déduites des statistiques officielles. Les exercices Ecoloc montrent qu'il y a de fortes raisons de penser que le « PIB » informel » est habituellement largement sous-estimé.

Quel scénario d'urbanisation à moyen et long terme ?

Sauf si l'Afrique de l'Ouest et plus généralement l'ASS sont le siège de crises politiques et économiques généralisées et à répétition, les gouvernements et les collectivités locales de ces pays auront encore à gérer d'ici à 2025 :

- le doublement de leur population urbaine et sans doute le triplement de la superficie des agglomérations,
- puis un nouveau doublement et triplement entre 2025 et 2050.

Les graphiques ci-après montrent cependant que les taux de croissance de la population urbaine sont et seront en baisse continue, de 5,4 % pendant la décennie 70–80 à 4,7 % pendant la décennie 80–90, puis 3,6 % d'ici 2025 et 3,0 % entre 2025 et 2050 pour l'ensemble de l'ASS, et dans des proportions comparables pour la région CEDEAO.

Les nombres d'hectares à aménager et de personnes à accueillir chaque année augmenteront fortement en valeur absolue mais non en valeur relative. Ceci devrait rendre la gestion de la croissance des villes moins problématique, le temps des taux de croissance de la population des capitales de l'ordre de 10 % par an est révolu.



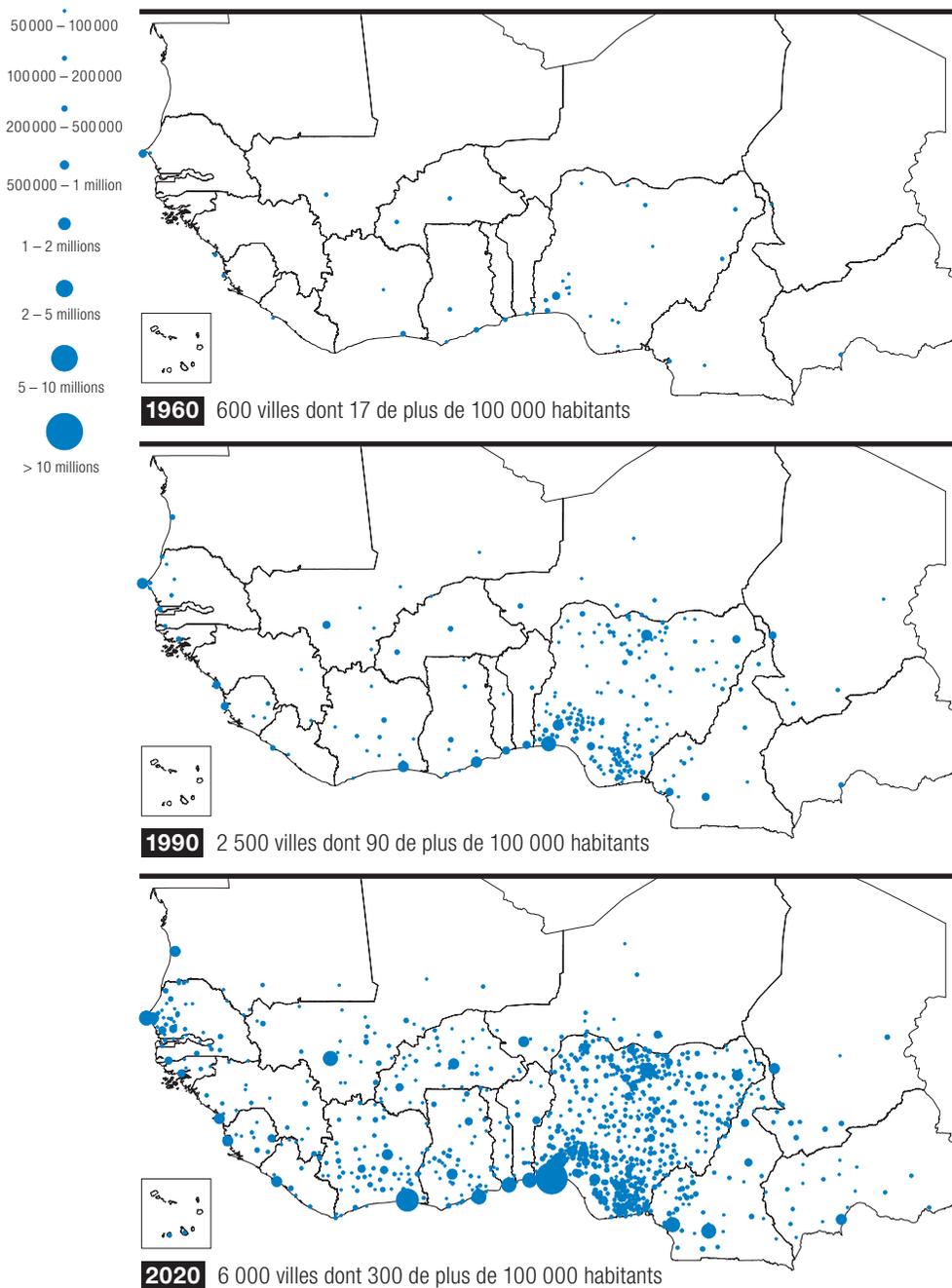
On ne peut encore parler d'exode rural au sens européen, car le peuplement rural se poursuit, en se restructurant.

Le scénario d'urbanisation future présenté ici paraîtra sans doute excessif à certains, et notamment à ceux qui prônent le ralentissement ou l'arrêt de l'« exode rural » ou qui, sur la base d'études économétriques, prédisent que le seuil de saturation urbaine en ASS pourrait être atteint avec des niveaux d'urbanisation de l'ordre de 40 %. Le scénario présenté ici est compatible avec le scénario de croissance économique future à des taux de l'ordre de 6 % par an en longue période, ce qui n'a rien d'aberrant.

Malgré l'urbanisation, la population rurale devrait continuer à augmenter dans la plupart des pays d'ASS jusque vers les années 2040, mais à un taux moyen de l'ordre de 1 % d'ici 2025, puis tendant vers zéro : on ne peut encore parler d'exode rural au sens européen, car le peuplement rural se poursuit, en se restructurant.

Carte 3.1

Urbanisation des villes en Afrique de l'Ouest Évolution entre 1960 et 1990 – Projection en 2020

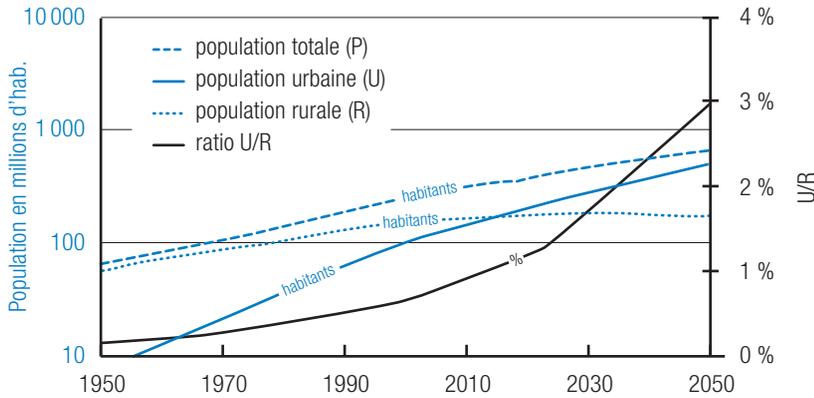


Source : WALTPS

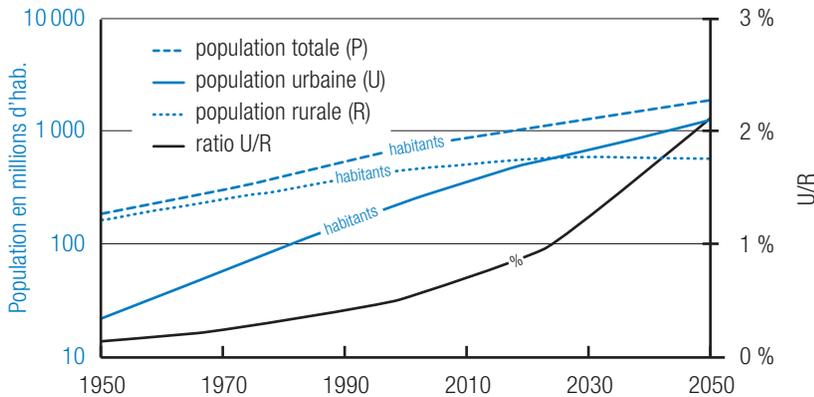
Graphique 3.3

Croissance de la population et urbanisation (entre 1950 et 2050)

CEDEAO



Afrique subsaharienne



Source : WALTPS

Quelle perspective de croissance économique à long terme pour l'Afrique subsaharienne ?

Tous les experts s'accordent pour reconnaître les liens entre dynamiques de peuplement, concentration spatiale et croissance économique. Le prochain Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale est d'ailleurs centré sur ce thème. On ne peut donc penser le futur des migrations intra-africaines indépendamment de toute vision concernant la croissance économique future de la région.

Concernant tout d'abord le passé, les chroniques de comptes nationaux peuvent renseigner sur les fluctuations conjoncturelles mais sont inutilisables pour l'analyse des évolutions sur la longue durée. C'est l'une des raisons pour lesquelles les études WALTPS et Ecoloc utilisent d'autres indicateurs démo-économiques qui ont au moins le mérite de rendre compte des transformations structurelles qui accompagnent l'évolution du peuplement.

Pour ce qui concerne la fraction du secteur primaire qui répond aux besoins du marché intérieur – c'est-à-dire pour au moins 90 % de l'ensemble du secteur primaire – la principale variable qui intervient dans l'élaboration de scénarios économiques futurs est le rapport entre le nombre de consommateurs PNP (population non primaire) et le nombre de PP (producteurs primaires). Entre 2006 et 2050, ce ratio va plus que tripler, de 0,6 à 2,0.

Ce sera alors au tour de l'Afrique de bénéficier de ce processus de délocalisation.



L'étude WALTPS et celles menées dans le cadre du programme Ecoloc montrent bien les implications spatiales, économiques, socio-économiques et environnementales – more people, less erosion and desertification – de cette profonde transformation du peuplement et de l'émergence du marché régional. Dans cette transformation de l'agriculture africaine, les « politiques agricoles » et les « projets agricoles » jouent un rôle secondaire : au lieu de se préoccuper – comme on le fait – d'accroître l'offre alimentaire, on ferait mieux de promouvoir la demande par la division du travail entre consommateurs et producteurs, grâce à l'urbanisation et de faciliter les relations entre demande et offre.

Plus généralement, les projections sur la période 2006–2050 des agrégats et indicateurs macro-économiques qui figurent dans les tableaux et graphiques reposent sur la méthodologie décrite dans le manuel Ecoloc⁹. Ces projections n'ont évidemment d'autre but que de dessiner une image du futur plausible et interprétable en termes d'évolution future du peuplement.

L'hypothèse faite ici est que, après une longue période de maturation institutionnelle et socio-politique, l'ASS devrait faire comme les autres régions du monde qui ont émergé un jour et se sont montrées capables de soutenir des tendances de croissance impressionnantes sur deux ou trois décennies (Japon, puis Chine et Inde). Dans le cas de l'ASS, ce processus de rattrapage conduirait à une croissance du PIB de l'ordre de 6 à 7 % par an jusqu'en 2050.

Les décennies à venir devraient donc être marquées par une tendance de croissance de l'ordre de 4 % de la productivité primaire (c'est-à-dire de la valeur ajoutée par habitant primaire), de 3 à 4 % de la productivité moyenne et des revenus de la population informelle (ou plutôt populaire), et de 1 à 2 % de la productivité « moderne » (→ [Tableau 3.11](#)).

La fraction de la population non primaire impliquée dans le secteur « moderne » devrait recommencer à croître de moins de 30 % aujourd'hui (plus de 70 % étant informelle) à quelque 40 % vers 2025 et 60 % vers 2050. Le regain d'importance du secteur « moderne » privé sera impulsé par l'énorme effort d'investissements publics de peuplement et d'équipement des territoires évoqué plus loin ; effort d'investissement qui rendra possible le développement du tissu d'entreprises répondant aux besoins des économies locales urbano-centrées (cf. Ecoloc), des marchés nationaux et régionaux et des entreprises travaillant pour le marché mondial. La Chine, l'Inde et le Brésil, dont les avantages comparatifs en termes de coûts de main d'œuvre devraient commencer à diminuer d'ici deux décennies et qui, au moins pour les deux premiers, seront confrontées à des problèmes environnementaux croissants, devraient à leur tour délocaliser certaines de leurs industries de main d'œuvre à faible technologie. Ce sera alors au tour de l'Afrique de bénéficier de ce processus de délocalisation, mais celui-ci ne profitera qu'à quelques pôles les mieux dotés en infrastructures et services et les plus accessibles, ce qui, comme en Chine, accentuera les pressions migratoires.

On notera que dans cette hypothèse, le Produit Régional Brut non primaire « moderne » de l'ASS croîtrait de 240 milliards de dollars en 2006 à 900 milliards de dollars en 2025, et à quelque 4000 milliards de dollars en 2050 (en dollars constants 2001). C'est ainsi qu'il faut voir l'Afrique et non comme un territoire en marge de l'économie mondiale, que l'on peut traiter comme un « résidu » dans les modèles macro-économiques mondiaux.

Tableau 3.10

Afrique subsaharienne : PIB primaire, informel et moderne
(en milliards de USD de 2001)

Année	1960	1970	1980	1990	2000	2006	2020	2025	2050
PIB total	88	150	210	250	310	400	1 000	1 400	5 500
↳ primaire A	25	34	37	47	54	70	160	200	500
↳ informel B1	13	23	34	51	57	80	210	300	900
↳ moderne B2	50	93	139	152	199	240	630	900	4 100
PIB/hab (USD)	390	510	540	480	470	520	980	1 200	3 100

Source : Cour, J.-M.

Graphique 3.4

PIB par habitant et productivité primaire, informelle et moderne en USD constants 2001 par habitant

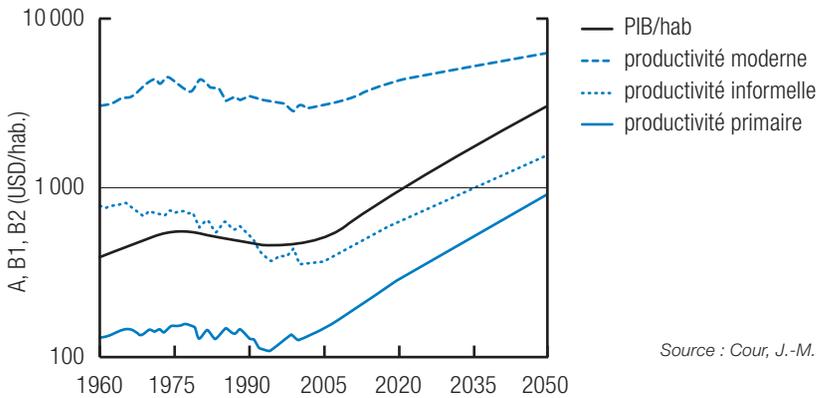


Tableau 3.11

Taux de croissance du PIB et de la productivité en ASS, en %

Période	1960	1970	1980	1990	2006	2025
	↔ 1970	↔ 1980	↔ 1990	↔ 2006	↔ 2025	↔ 2050
PIB total	5,2	3,6	1,7	3,0	6,7	5,7
↳ primaire	3,1	0,9	2,3	2,7	5,6	4,0
↳ informel	6,1	3,9	4,3	2,9	7,0	4,4
↳ moderne	5,9	4,4	0,8	3,1	6,9	6,4
Productivité totale	2,6	0,8	-1,2	0,4	4,5	3,9
↳ primaire	1,0	-1,2	0,0	1,1	4,6	4,0
↳ informelle	-0,9	-2,2	-1,2	-1,9	3,7	3,1
↳ moderne	3,1	0,3	-2,2	-0,6	2,2	1,2

Source : Cour, J.-M.

Quant à la croissance projetée de la productivité et des revenus dans l'économie populaire, elle résultera à la fois :

- du décollage de l'économie rurale et de l'intensification des échanges ville – hinterland ;
- du ralentissement relatif des flux migratoires vers les villes ;
- de la croissance de la taille des villes et de ses effets sur la productivité urbaine ;
- de l'accumulation de capital et de savoir faire qui s'est développée au cours des décennies passées dans une multitude de micro-entreprises et d' « unités de production informelles » (UPI) ;
- des interactions avec l'économie « moderne » ;
- enfin de restauration du capital d'investissements publics de fonction locale (IFL) et de l'amélioration de la gouvernance locale qui devrait résulter de la décentralisation (cf. Ecoloc).

La dualité persistante de l'économie urbaine se traduira évidemment dans les structures urbaines : business districts et quartiers résidentiels aux standards des pays développés et vastes périphéries au niveau d'équipement minimum compatible avec les capacités d'investissement et de gestion des collectivités locales et avec le niveau de vie des habitants.

Dans cette phase intermédiaire de la transition démographique, les disparités de productivité et de revenus entre les strates (modernes, informelles, primaires) des métropoles, des villes moyennes, des petites villes et du milieu rural baisseront mais resteront encore fortes.

Dans le cas de l'Ethiopie, malgré la croissance des productivités primaire et rurale qui devrait résulter du processus d'urbanisation, l'écart entre la valeur ajoutée par habitant du secteur moderne d'Addis Abeba et celle de la population primaire rurale, qui était de 1 à 20 en 2002, sera encore de 1 à 15 en 2025. Dans ce pays dont l'urbanisation a été durablement freinée, la lutte contre la pauvreté rurale est une œuvre de longue haleine !

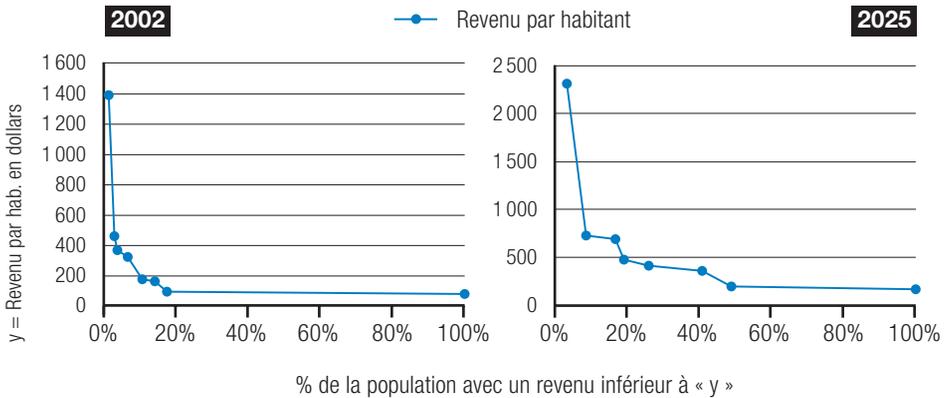
Plus généralement, l'éradication de la pauvreté en ASS ne pourra progresser qu'au rythme permis par la restructuration du peuplement (migrations internes et régionales, urbanisation), ce qui relativise les mots d'ordre actuels sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et pour la croissance pro-pauvre.



L'éradication de la pauvreté en ASS ne pourra progresser qu'au rythme permis par la restructuration du peuplement (migrations internes et régionales, urbanisation).

Graphique 3.5

Ethiopie : distribution du revenu par habitant avec un taux d'urbanisation de 13 % (2002) et de 65 % (estimation 2025)



Source : Cour, J.-M. (Ethiopian Economic Policy Research Institute), 2004

En conclusion : quelques propositions concernant la prise en compte des relations entre population et développement et le rôle de l'aide

Gérer le peuplement, de façon plus responsable que par le passé

Ce qui précède conduit à recommander d'accorder la plus haute importance à la gestion responsable du peuplement dans chaque région d'ASS, ce qui n'a guère été le cas dans le passé. Il est encore trop tôt pour mettre en avant d'autres priorités :

- D'abord parce qu'on est encore loin de la phase finale de la transition démographique : peuplement, migrations et urbanisation se poursuivent à un rythme élevé ;
- Ensuite parce qu'il faudra faire en matière d'équipement des territoires et d'investissements de fonction locale ce que l'on a négligé de faire depuis les années 1980 ;
- Enfin parce que tout ou presque reste à faire en matière d'intégration régionale, de gouvernance régionale, de protection et de promotion des marchés régionaux ; conditions nécessaires au redéploiement de la population au sein de l'espace africain balkanisé.

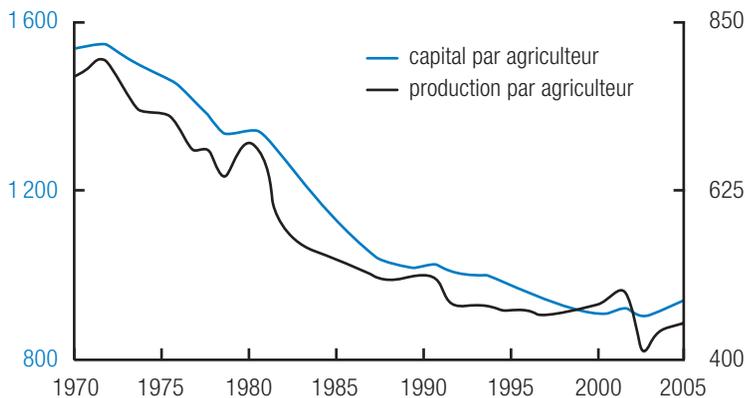
Ce n'est sans doute qu'après 2035 que les pays d'ASS pourront, comme aujourd'hui ceux de l'Amérique latine, passer à d'autres problèmes comme la conquête des marchés mondiaux et qu'ils pourront calmement réparer les pots cassés des décennies précédentes (réhabilitation des bidonvilles, réduction des disparités spatiales, etc.).

Gérer le peuplement, voilà un beau slogan. Mais comment procéder ?

- D'abord, en se donnant les moyens de suivre les dynamiques de peuplement en temps réel, ce qui est loin d'être le cas. Dans nombre de pays, le dernier recensement date de plus de 15 ans, et très peu de pays savent où ils en sont en matière de population des villes et d'urbanisation.
- Ensuite, en se donnant les moyens de suivre l'évolution économique et sociale des divers territoires et régions et d'en comprendre les mécanismes démo-économiques sous-jacents. Le programme Ecoloc fournit à cet égard des outils et des méthodes efficaces. Il convient ici de dénoncer la pauvreté et la mauvaise qualité des indicateurs macro-économiques nationaux existants, l'absence de toute tentative de spatialisation de ces agrégats et indicateurs, et la totale déconnexion entre les analyses relatives aux évolutions macro- et socio-économiques en longue période et à l'évolution du peuplement (cf WALTPS et le → [Graphique 3.6](#) ci-après ⁷⁰). S'il était exact que le capital et la production primaire par agriculteur avaient chuté de moitié en trente ans, il faudrait en conclure que la plupart des malgaches seraient morts de faim.
- Enfin, en changeant de paradigme : la population et l'espace sont littéralement absents du cadre conceptuel de l'économie du développement. Comment dans ces conditions en comprendre les enjeux, et dire à propos des migrations des choses pertinentes ?

Graphique 3.6

Madagascar : capital productif et production agricole par agriculteur (en dollars constants) de 1970 à 2005



Source : Banque mondiale, 2007

Prévenir les conflits en tenant compte des impératifs du peuplement

La multiplication des conflits locaux et sous-régionaux résulte en partie de notre incapacité à gérer le peuplement. Exemples : les pays des Grands Lacs, la corne de l'Afrique, le Soudan, la frange saharienne du Sahel. Outre ces conflits officiellement déclarés, de nombreux pays vivent dans l'instabilité chronique, comme le Nigeria.

Equiper les territoires, en ayant pleine conscience de l'ampleur des besoins engendrés par le peuplement

La faible croissance économique constatée au cours des décennies passées est en partie la conséquence du retard dramatique pris en matière d'infrastructures régionales et d'investissements publics de fonction locale dans les villes en forte croissance. L'absence générale d'entretien du capital public pénalise en premier lieu l'économie populaire et constitue ainsi un obstacle aux migrations intérieures, dont l'efficacité et la soutenabilité sont compromises.

En matière d'investissements publics, la première ambition à se donner à court et moyen termes est l'arrêt de la dégradation : du stock d'investissements publics de fonction locale par habitant urbain et par habitant rural (1) et du stock d'équipements publics de fonction régionale ou nationale par unité de PIB (2). Ce n'est qu'à partir de 2020 que l'on peut espérer une amélioration substantielle du niveau relatif de capital public, en relation avec l'accélération de la croissance du Produit urbain brut par habitant urbain et du Produit rural brut par habitant rural.

Sur cette base, et compte tenu du ralentissement structurel de la croissance urbaine par rapport aux décennies passées, on peut évaluer le besoin d'investissements publics de peuplement de l'ASS à quelque 5 à 7 % de son Produit régional brut « réel », soit de 30 à 40 dollars par habitant total. Ce montant est à comparer à l'APD actuelle totale, qui est de l'ordre de 20 dollars par habitant, dont moins de 4 dollars sont consacrés aux infrastructures.

Redonner du sens à l'APD en contribuant aux investissements de peuplement

Dans un monde globalisé où tous les flux sont libéralisés sauf les flux migratoires, les pays en voie de peuplement d'ASS doivent pouvoir compter pendant encore au moins trois décennies sur une participation des pays riches et déjà peuplés au financement de leurs investissements publics de peuplement. Ces pays doivent reconnaître que cette gestion du peuplement requiert des moyens humains et financiers considérables, dépassant les seules capacités des pays en voie de peuplement ; d'autant que les règles du jeu de l'économie monde rendent ce processus plus compliqué et couteux qu'aux siècles passés. Les pays riches et déjà peuplés doivent en tirer les conséquences en matière de conception et de gestion de l'aide

publique au développement. Puisque le besoin de transfert vers les pays en voie de peuplement d'ASS est structurel et ne disparaîtra pas avant la fin de la transition démographique, soit pas avant 2050, le plus logique est évidemment de considérer ces transferts comme définitifs. Toute tentative d'instaurer des modalités de remboursement ne peut que compliquer inutilement les choses et entraîner périodiquement des reports et annulations de dettes dont on voit aujourd'hui les effets pervers.

Les pays européens qui ont jadis participé à la colonisation du continent devraient à cet égard se souvenir qu'ils ont, avec la balkanisation, légué un héritage lourd de conséquences. Est-ce trop leur demander que de tout faire pour compenser par leurs politiques et programmes de coopération les conséquences néfastes de cette balkanisation ?

Tout faire pour faciliter la mobilité au sein de l'espace ouest-africain ...

... Et surtout ne rien faire (à l'échelle mondiale, régionale, nationale) qui entrave directement ou indirectement ce processus. On peut aisément multiplier les exemples d'attitudes anti-migratoires des partenaires extérieurs, qui ne sont pas pour déplaire aux gouvernements locaux : spectre de l'exode rural et de la famine, apologie de la petite exploitation familiale autosuffisante, chasse aux pauvres pour les inciter à rester où ils sont, obstacles mis à l'installation des migrants en ville, normes d'équipement interdisant de s'occuper du plus grand nombre, prétention à formaliser l'informel, obstacles imposés à la colonisation des espaces sous-peuplés pour « sauvegarder l'environnement », rareté foncière organisée, gel de l'occupation des sols, abandon prématuré du droit coutumier, etc.

Garantir les pays d'immigration contre les risques encourus

Puisque les pays d'ASS doivent non seulement gérer leur propre croissance démographique mais aussi s'accommoder des flux migratoires inévitables, il faut trouver et mettre en œuvre un ensemble de mesures incitatives et de garanties leur donnant le courage de s'organiser en conséquence et les dissuadant de faire marche arrière prématurément. Il convient à cet égard de mentionner la déplorable gestion de la crise ivoirienne.



Jean-Marie COUR est ingénieur général des ponts et chaussées, économiste et membre honoraire du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il s'est notamment intéressé à la prospective, à la gestion du peuplement, au développement local et aux rapports nord-sud dans le cadre de la Banque Mondiale et de l'OCDE-Club du Sahel.

E-mail jeanmariecour@numericable.fr

NOTES

- 1 (World Population Data Sheet 2006, du Population Reference Bureau, ou United Nations Population Division, 2004).
- 2 West Africa Long Term Perspective Study.
- 3 Étude WALTPS.
- 4 Et personne ne semble s'en inquiéter, bien au contraire. Cf. les commentaires qui ont suivi l'enquête REMUAO.
- 5 Gérer l'économie localement en Afrique, Evaluation et prospective de l'économie locale, Manuel ECOLOC, Tome 1 Synthèse, Club du Sahel / OCDE (2001).
- 6 Cour J. M. (1985). Étude d'une image à long terme de l'Afrique subsaharienne, Paris, Rapport à la CEE, p. 227, SCET INTER, SCET AGRI, SEDES.
- 7 World Development Indicators (WDI) de la Banque mondiale et Données FAO.
- 8 Les reproches souvent faits aux auteurs des études ILTA et WALTPS.
- 9 La méthode d'évaluation et de promotion de l'économie locale (ECOLOC) a été mise au point par le CSAO et le Partenariat pour le Développement Municipal. Elle est conçue pour des villes de niveau 2 de la hiérarchie urbaine, soit entre 100 000 et 300 000 habitants. Elle est organisée en trois phases : 1) évaluation de l'économie par la production d'une maquette démo-économique affinée par des enquêtes de type 123 et des analyses sociales, 2) conception avec les acteurs locaux d'un plan local de développement économique basé sur l'évaluation, 3) mise en œuvre du plan de développement économique local.
- 10 Extrait d'un rapport de la Banque Mondiale de 2007 sur l'agriculture à Madagascar.

Bibliographie

- Arnaud, M. (1998), Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara. Sous la direction de l'ISTED et du MAE.
- Cour, J. M. (1993), Performance du secteur agricole et redistribution de la population en Afrique de l'Ouest. Document de travail WALTPS n° 12 ; OCDE-Club du Sahel.
- Cour, J. M. et S. Snrech (1998), Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest. Une vision à l'horizon 2020. Rapport de synthèse de l'étude WALTPS OCDE/Club du Sahel.
- Cour, J. M. (2000), Population dynamics, urban-rural linkages and local development in West Africa : a demoeconomic and spatial conceptual framework; World Bank Workshop on Urban-Rural Linkages, 9 March 2000.
- Cour, J. M. (2005), Les agences d'aide auraient-elles besoin d'un ajustement structurel ? Note présentée à l'AFD le 25 avril 2005.
- Cour, J. M. (2005), Investissements de peuplement et d'urbanisation, besoins de financement et implications pour la coopération internationale. Une version de ce document a été publiée dans le N° 8 des Cahiers du Conseil des Ponts et Chaussées en 2003.
- Cour, J. M. (2006) Secteur informel et économie réelle des pays de l'UEMOA : Comparaison entre les résultats des enquêtes PARSTAT de Cotonou et de Niamey et les évaluations déduites du modèle démo-économique ; 22 mars 2006 à paraître dans la revue STATECO de l'INSEE, AFRISTAT et DIAL.
- Cour, J. M. (2008) « Peuplement, urbanisation et développement rural en Afrique subsaharienne : un cadre d'analyse démo-économique et spatial ». Article paru dans le Numéro 223-224 de la Revue Afrique Contemporaine (juin 2008).
- PDM/Club du Sahel – OCDE (2001), Gérer l'économie localement en Afrique. Manuel Ecoloc, Tome 1 : Synthèse, février 2001.

Chapitre 4



Migration et développement dans les pays de la CEDEAO : Quel rôle pour le Maghreb ?

par Mehdi LAHLOU

L'année 2006 peut être retenue comme année charnière pour ce qui est de la migration irrégulière à partir de l'Afrique subsaharienne pour au moins deux raisons : près de quatre fois plus de migrants sont arrivés sur l'archipel canarien – au large des côtes marocaines – par rapport à 2002, année estimée alors avoir atteint un pic historique depuis l'enclenchement, en 1989/1990, de l'actuel phénomène migratoire ; le « stock migratoire » ne paraît donc pas s'essouffler, bien au contraire.

De façon plus significative s'agissant de l'espace constitué par les pays de la CEDEAO, 2006 enregistre l'apparition de la Mauritanie et surtout du Sénégal comme « porte de sortie ». Cela met cette zone, et l'ensemble des pays de la côte atlantique qui la composent dans une position de vis-à-vis majeur de l'Espagne et de l'Europe dans le dossier migratoire :

- avec « l'explosion » du nombre de migrants passés irrégulièrement sur le territoire hispanique et, subsidiairement ;
- avec la confirmation des îles Canaries – oasis de richesse face à l'Afrique – comme porte principale d'entrée en Europe à partir de son flanc sud.

Concomitamment, la très forte réduction des flux de migrants irréguliers à partir du Maroc vers l'Espagne – et donc à partir du Maghreb vers l'Europe – traduit davantage un transfert des couloirs migratoires. Les migrants se dirigent désormais de l'Afrique centrale et occidentale, vers les Îles Canaries, et donc vers l'Espagne continentale puis le reste des pays de l'Union européenne. Une conséquence de ce nouvel état des choses – qui peut en être aussi une des causes – est la nette amélioration des relations politiques entre le Maroc et l'Espagne. De ce point de vue, le Maroc et, dans le sillage de ce dernier, tous les pays du Maghreb paraissent désormais mieux disposés à répondre aux demandes espagnoles (et européennes) en matière de gestion des flux migratoires, en contrôlant mieux leurs frontières terrestres et en sanctionnant de plus en plus lourdement les entrées et les sorties irrégulières sur et à partir de leurs territoires.

Une telle posture – celle du glissement des voies de migration irrégulière loin au sud des côtes maroco-espagnoles – ne signifie pas pour autant que le Maghreb soit dorénavant placé hors des débats ou des politiques

concernant la question migratoire. Elle montre simplement que, pour un temps, l'espace nord-africain est devenu « zone de protection » pour les frontières sud de l'Europe.

Or, cela ne peut pas durer indéfiniment, car le Maghreb est devenu – à défaut d'Europe – attractif pour les jeunes d'Afrique subsaharienne à la recherche d'emploi et d'une « vie meilleure ». Les intérêts du Maghreb et de l'Europe peuvent être considérés dès aujourd'hui comme tout à fait complémentaires au sujet de la migration irrégulière. Ceci implique notamment que, face à l'impossibilité de soutenir très longtemps une démarche principalement sécuritaire, il y a lieu dès maintenant d'entrevoir une autre complémentarité, celle qui verrait l'Afrique du Nord et l'UE agir de concert, pour aider au développement de l'Afrique, en commençant par l'espace géopolitique mitoyen, celui constitué par les pays de la CEDEAO.

Cette nouvelle configuration des rapports migratoires entre l'Europe et la CEDEAO, entre cette dernière et le Maghreb et entre celui-ci et l'Europe – configuration où le Maghreb pourrait apparaître trop hâtivement devenu d'un intérêt marginal – a été probablement à l'origine d'un fait nouveau. Il s'agit d'une prise de conscience officielle, de part et d'autre de la Méditerranée, que la question migratoire relève d'une responsabilité partagée (entre pays de départ, de transit et de destination) et qu'elle est liée aux problèmes récurrents de développement économique et social en Afrique. Cela s'est traduit, en juillet 2006, par la tenue à Rabat (Maroc) de la première conférence euro-africaine sur le sujet, suivie dès le mois de novembre de la même année par une seconde conférence de même niveau à Tripoli, en Libye.

Cette prise de conscience est accompagnée au début, au sein des pays de l'UE, d'abord par l'apparition de divergences de fond entre les pays de l'Est et du Nord de l'Europe qui ont semblé ne pas vouloir s'en tenir aux mêmes engagements que les pays du Sud (Italie, Malte et Espagne notamment) s'agissant de la migration irrégulière en provenance de l'Afrique. Ces divergences (à l'automne 2006) s'accompagnent de clivages politiques entre notamment l'Allemagne et



L'espace nord-africain est devenu « zone de protection » pour les frontières sud de l'Europe.

l'Autriche, plus particulièrement, qui semblaient alors agir de concert face à l'Espagne et l'Italie¹. L'année 2007 enregistre cependant une certaine convergence des points de vue – même si les intérêts politiques et économiques demeurent relativement différents – des principaux pays de l'UE concernés par la question migratoire. Ceci va se traduire entre les mois de juin et de juillet 2008 par, entre autres, l'adoption par le Parlement européen de la « Directive retour » et l'acceptation par les ministres de l'intérieur des 27 pays de l'UE du projet français de « Pacte sur les migrations ». Cependant, ces deux documents continuent à mettre

au devant l'approche sécuritaire et à ne donner à l'approche globale, qui devrait intégrer la question du développement économique et social des pays de départ, qu'une place marginale alors que cette approche est supposée être, par ailleurs, le remède de long terme au fléau de la migration irrégulière².

De leur côté, les pays d'Afrique subsaharienne – dont certains des principaux pourvoyeurs de migrants irréguliers comme le Mali, le Sénégal, le Niger, la Guinée Conakry ou le Nigeria, soit les principaux pays de la CEDEAO, longtemps « oubliés » et/ou discrets sur la question, y compris s'agissant du sort fait à leurs citoyens sur les routes migratoires – acceptent d'être impliqués pour « réfléchir, proposer des solutions et contribuer » à la résolution du « problème migratoire ». Toutefois, la situation économique et politique interne de ces mêmes pays – avec en plus la crise alimentaire et l'augmentation exorbitante des prix du pétrole depuis la fin de l'année 2007 – est demeurée telle que la plupart des engagements en la matière pris au Maroc et en Libye (en 2006) ne pouvaient que rester théoriques.

Le texte ci-après propose :

- une mise à jour de certaines des principales données quantitatives portant sur les migrations ouest-africaines (à partir essentiellement de données recueillies au Maroc) ;
- un état des lieux du dialogue euro-africain sur les migrations, avec un focus sur les principales résolutions prises, notamment à Rabat en juillet 2006, lors de la première conférence euro-africaine sur les migrations.

L'idée est de parvenir à des propositions visant le développement économique et social de l'espace composé par les pays de la CEDEAO (ou une partie de ceux-ci, dans un premier temps) par un dialogue Europe-Maghreb-Afrique Occidentale plus approfondi sur la question migratoire et une « triangulation » du partenariat pour le développement. Dans une telle configuration, les pays du Maghreb prendraient une place importante avec et aux côtés des pays de l'UE pour parvenir à des réponses/solutions économiques, sociales et politiques de nature à changer la vie des habitants au Sud du Sahel, à leur donner des motifs d'espoir « chez eux ». Ceci devrait conduire à changer les données migratoires locale et régionale.

Populations migrantes transitant par le Maroc ou s'y installant : estimations chiffrées et origines

Le Maroc se situe à la pointe Nord-Ouest de l'Afrique, à moins de 15 km de l'Espagne continentale et à près de 80 km de Fuerteventura – la plus proche île de l'archipel canarien du continent noir. Ce pays a été pendant de longues années un chemin obligé vers l'Europe et un lieu d'observation important du phénomène de la migration irrégulière, de son ampleur et de certains volets essentiels du comportement de ses acteurs.

Le Maroc est, jusqu'en 2005, la voie de passage dominante pour la majorité des Africains d'Afrique subsaharienne cherchant à passer de façon irrégulière en Europe. Il peut alors être considéré comme un lieu de mesure pour évaluer la propension à émigrer telle que celle-ci s'exprimait un peu partout en Afrique, et notamment dans les pays de la CEDEAO.

Toutefois, cette mesure ne peut pas être réalisée avec un niveau élevé de précision, vu la complexité du phénomène de la migration irrégulière, la grande étanchéité des frontières traversées en Afrique subsaharienne et aussi la faiblesse de l'appareil statistique de la plupart des pays concernés, de même que l'absence dans ces mêmes pays d'une couverture nationale significative en matière d'état civil.



Le Maroc est, jusqu'en 2005, le couloir dominant pour le passage irrégulier des Africains subsahariens vers l'Europe.

De telles difficultés ne sont pas propres aux seuls pays africains. Dans ce sens, il est intéressant de noter que l'une des premières propositions contenues dans le rapport de la Commission Mazeaud, sur la question des quotas, comme l'un des instruments de la politique migratoire de la France, est de « Doter la France d'un appareil statistique fiable en matière migratoire afin de mieux connaître les caractéristiques de la population de notre pays et d'adapter en conséquence les politiques publiques, notamment celle de l'intégration »³.

La migration irrégulière au Maroc, principalement à partir de l'Afrique subsaharienne, devient visible dans quelques quartiers périphériques de certaines grandes villes marocaines, à partir du début des années 1990 (avec la fermeture progressive des frontières de l'Europe et, dans un premier temps, la constitution de l'espace Schengen).

Auparavant, ce pays ne connaissait comme population étrangère venant du sud du Sahara que des étudiants – essentiellement francophones, dont le nombre atteint, en 2008, 8 000 personnes – des commerçants principalement maliens, sénégalais, nigériens ou guinéens, des touristes (pour motifs religieux essentiellement) surtout sénégalais, maliens et nigériens et quelques dizaines de Congolais, dont certains avaient fui l'ex-Zaïre pour des raisons politiques et de sécurité.

Évolution du nombre de migrants en situation irrégulière au Maroc

Selon une première étude réalisée au Maroc (qui a comporté aussi un travail terrain en Algérie et en Tunisie) sur la thématique de la migration irrégulière, et publiée par le BIT en 2002, le nombre de migrants en transit vers l'Europe se situe en 2000 / 2002 entre 15 000 et 20 000 (par an).

En octobre 2005, juste après les tentatives de passage en force de plusieurs centaines de migrants irréguliers à Ceuta et Melilla, la Commission européenne avance le chiffre de 10 000 citoyens de pays d'Afrique subsaharienne se trouvant au Maroc, et de 20 000 vivant à Maghniyya en Algérie, attendant d'émigrer de façon irrégulière en Europe⁴.

Cette même Commission avait, par ailleurs, mentionné en 2002 entre 40 000 et 45 000 personnes cherchant à entrer en Europe de façon irrégulière. Un tel nombre comprenait alors les estimations portant aussi bien sur les migrants marocains que subsahariens arrivant en Europe à ce moment, à partir du Maroc.

Aujourd’hui, les estimations⁵ situent le nombre de migrants en transit et/ou résidant au Maroc de façon irrégulière entre 10 000 et 15 000 personnes. Le nombre de migrants présents dans ce pays de façon irrégulière passe de 20 000/25 000 personnes entre 2002 et 2004, à près de 10 000 à 15 000 personnes depuis la fin de l’année 2005. Cette baisse est par ailleurs confirmée par l’évolution du nombre d’arrestations de migrants tentant de passer en Europe à partir du territoire marocain, depuis 2000. Provenant de deux sources d’informations, marocaine et espagnole, cette évolution est marquée :

- Depuis 2004, par une baisse des arrestations opérées en territoire marocain, par les autorités marocaines et en Espagne, par la Guardia Civil ;
- Par l’explosion des arrestations opérées par cette même Guardia Civil sur les migrants arrivés par mer dans les Îles Canaries.

Tableau 4.1

Interceptions des migrants irréguliers par les autorités marocaines

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Marocains	9 353	13 327	16 034	12 493	9 353	7 440	7 091	6 023
Étrangers	15 056	13 100	15 363	23 851	17 252	21 140	9 469	6 954
Total	24 409	26 427	31 397	36 344	26 605	28 580	16 560	12 977

Source : Ministère de l’intérieur, Direction des migrations et de la surveillance des frontières. Rabat

Le → Tableau 4.1 ci-avant montre que le nombre de migrants irréguliers partant du Maroc (vers l’Espagne) après avoir atteint un seuil maximal de 36 344 personnes en 2003 n’a cessé de décliner depuis lors pour ne porter en 2007 que sur moins de 13 000 personnes, soit un peu plus que le tiers des départs enregistrés 4 ans plus tôt. La baisse s’agissant des migrants subsahariens est encore plus marquée. Elle se situe ainsi, en 2007, à 29 % de ce qu’elle était en 2003. De telles données indiquent que le Maroc cesse d’être la principale porte de sortie d’Afrique vers l’Europe. Dans les faits, comme cela est quantifié ci-après, le chemin des Îles Canaries (à partir notamment du Sénégal) va supplanter le Détroit de Gibraltar dans l’afflux des migrants en Espagne à partir de 2006.

Tableau 4.2

Évolution des arrestations de migrants (toutes nationalités) à leur arrivée en Espagne (voies maritimes sud)

Voie d'arrivée → Année ↘	Détroit de Gibraltar	Îles Canaries	Total	% arrivants par les Canaries
1993	4 952	*	4 952	–
1994	4 189	*	4 189	–
1995	5 287	*	5 287	–
1996	7 741	*	7 741	–
1997	7 348	*	7 348	–
1998	7 031	*	7 031	–
1999	7 178	875	8 053	10,86
2000	16 885	2 387	19 272	12,38
2001	14 405	4 112	18 517	22,2
2002	6 748	9 756	16 504	59,11
2003	9 794	9 382	19 176	48,92
2004	7 425	8 426	15 851	53,15
2005	7 066	4 715	11 781	40,02
2006	6 976	31 106	38 082	81,68

Source : M. Lahlou, à partir de journaux espagnols, dont *El País* et du rapport pour l'année 2006 de l'Asociación pro derechos humanos de Andalucía (APDHA).

Plusieurs raisons expliquent la stabilisation relative, entre 10 000 et 12 000, du nombre de migrants irréguliers subsahariens⁶ (et principalement en provenance des pays de la CEDEAO) présents au Maroc depuis 2004 :

- Le net renforcement des contrôles aux diverses frontières espagnoles ;
- Le renvoi dans leurs pays d'origine de près de 4 500 migrants d'Afrique subsaharienne par le Maroc au cours de l'automne 2005 ;
- Le renforcement de la lutte contre les réseaux spécialisés dans la traite des êtres humains (dont 1 800 auraient été démantelés entre 2004 et 2008) ;

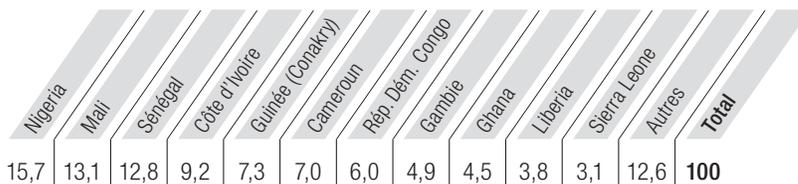
- Une politique d'incitation depuis 2004 « au retour volontaire » avec le support financier et matériel de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) qui a concerné 8 500 personnes, jusqu'au mois de mai 2008⁷.

Origines et caractéristiques des populations migrantes vivant au Maroc

En l'absence de données officielles fiables, la composition par nationalité des populations migrantes vivant au Maroc de façon irrégulière et certaines de leurs caractéristiques sociodémographiques et socio-économiques essentielles, sont étudiées depuis les années 2000/2001 lors d'enquêtes terrain. Elles portent sur une trentaine de migrants (Étude BIT, 2002 – voir ci-haut), sur 95 (enquête Cimade-Afvic⁸, 2004) puis sur 45 migrants (étude Mobilité et VIH/SIDA, 2007). Deux autres enquêtes touchant des échantillons plus importants sont réalisées en 2006⁹ et en 2007¹⁰ (échantillons de 536 et 1 000 personnes, respectivement). Elles sont venues améliorer et affiner la connaissance sur une migration originaire des pays de la CEDEAO, majoritaire dans le pays.

L'enquête AMERM-Afvic, comportant un échantillon de 1000 personnes, soit 1/10ème des migrants présents au Maroc, est parvenue à dénombrer 24 pays subsahariens dont des nationaux se trouvaient en territoire marocain en 2007. Aucune possibilité de choix préalable de l'échantillon n'étant permise, la répartition par nationalité a donc découlé du travail final de saisie des résultats de cette enquête. Les nationalités significativement représentées sont au nombre de 11, et 10 d'entre elles concernent un pays de la CEDEAO.

Tableau 4.3
Migrants en situation irrégulière au Maroc
selon leur pays d'origine (en %)



Source : Enquête AMERM-Afvic (2007), avec le support de l'UE.

En plus de la prédominance parmi les migrants présents au Maroc de façon irrégulière de citoyens ouest-africains, ceux-ci sont marqués par certaines caractéristiques qui n'en font pas de simples aventuriers ou des personnes facilement manipulables par des « réseaux de migration ». Ce facteur plaide également pour une gestion autre que sécuritaire de la question migratoire.

Ainsi, dans l'enquête menée en 2006 (projet CARIM), 110 migrants, dont 68 femmes, sont accompagnés d'enfants, âgés de quelques jours à quinze ans. Et s'il n'a pas été possible alors de savoir le nombre de couples constitués, beaucoup de migrants semblaient être partis de leurs pays en famille. Le caractère réfléchi du projet migratoire est donc attesté par la féminisation de la migration irrégulière (les femmes représentent plus du quart des migrants) mais aussi sa tendance maintenant avérée à devenir un projet de départ « en famille ». Concomitamment, on constate le relèvement progressif de l'âge des migrants. Ainsi, alors que lors d'enquêtes antérieures, la moyenne d'âge des migrants se situait entre 25/27 ans, celle-ci dépasse en 2006 30 ans (→ [Tableau 4.4](#)), avec des âges maximums très élevés (51 ans chez les femmes et 50 ans chez les hommes).

Tableau 4.4
Âge des migrants

	Âge moyen	Individu le plus jeune	Individu le plus âgé
Femmes	29,8	15	51
Hommes	30,4	17	50
Ensemble migrants	30,2	15	51

Source : Enquête Mehdi Lahlou – Carim, 2006. IUE – Florence.

Par ailleurs, deux autres caractéristiques vont à l'encontre des clichés communément admis lorsqu'il s'agit de migration irrégulière, particulièrement s'agissant de personnes en provenance de pays subsahariens ; à savoir un niveau de formation faible, des chômeurs et des désœuvrés partis de chez eux à la recherche d'emploi.

S'agissant du niveau éducatif des migrants en situation irrégulière au Maroc, moins de 20 % des personnes que nous avons interrogées en 2006 avaient (→ [Tableau 4.5](#)) un niveau éducatif inférieur au secondaire ou indéterminé. Plus de 30 % étaient du niveau de l'université et au-delà du cycle universitaire normal.

Tableau 4.5
Niveau éducatif des migrants

Niveau scolaire	Nombre de migrants	%
Université et au-delà	107	30,2
Bac	94	26,6
Secondaire	85	24
Sans niveau	46	13
Autres, non déterminés	22	6,2
Total	354	100

Source : Idem

Tableau 4.6
Situation socio-professionnelle des migrants avant le départ de leurs pays d'origine

Situation socio-professionnelle	%
Sans emploi	24,57
Étudiants/élèves	6,5
Enseignants/maîtres	5,6
Ingénieurs	–
Mécaniciens/techniciens	9,3
Commerçants/vendeurs	18,08
Infirmiers/infirmières	1,9
Footballeurs	–
Chauffeurs	2,5
Autres (agents de sécurité, cultivateurs, indéterminés)	29,4
Total	100

Source : Idem

Concernant la situation socio-professionnelle des migrants avant leur migration, moins du quart (→ [Tableau 4.6](#)) était sans emploi dans leurs pays d'origine.

Plus de 9 migrants sur 10 sont parvenus au Maroc par la voie terrestre, par la frontière algéro-marocaine qui demeure la porte d'accès principale (BIT, 2000 ; Cimade France, 2004 ; CeSPI Italie, 2005). L'apparition de 2 migrants venus à Rabat à partir de Tindouf (frontière sud-est du Maroc avec l'Algérie) et de Dakhla à partir de la frontière maroco-mauritanienne est une nouveauté liée au fait que ces migrants n'ont pas pu émigrer en Espagne à partir des côtes entre le Sahara et les Îles Canaries, qui fait apparaître cet espace de conflit comme aussi un lieu de transit migratoire. Ceci n'en confirme pas moins l'ouverture intervenue en 2003 de la route migratoire aux frontières sud et sud-est du Maroc.

Cet élément indique qu'il s'agit d'une migration irrégulière où plus d'un pays maghrébin est impliqué. De plus, le fait que les 4/5^{èmes} des migrants soient ouest-africains, confirme que la configuration migratoire ici décrite met en rapport le Maghreb et la CEDEAO.

Ce système s'élargit, bien évidemment, à l'Europe aussi bien lorsqu'on tient compte des nationalités des migrants arrivant en Espagne (par les Îles Canaries ou les côtes andalouses) ou en Italie (par l'Île de Lampedusa) que lorsqu'on s'attarde sur les perspectives des migrants présents au Maroc. En 2006, la quasi-totalité des migrants interrogés alors, pensaient qu'il était devenu – surtout après les événements de l'automne 2005 – extrêmement difficile de « passer » aussi bien par le Détroit de Gibraltar (par Tanger) que par les frontières de Ceuta et Melilla.



Les risques deviennent aussi importants au moment de quitter le pays de transit que lors de la traversée ou de l'arrivée en Europe.

De ce point de vue, le constat est à l'opposé de toutes les conclusions résultant d'enquêtes de terrain menées jusque là au Maroc où la plupart des migrants enquêtés pensaient qu'il leur était possible de migrer, sans difficultés majeures et sans autre coût que financier, en Espagne et donc en Europe (la traversée coûtant en moyenne 1 000 euros). Désormais, alors que la durée d'attente s'allonge, pour un coût de traversée qui ne paraît pas avoir changé, les migrants estiment qu'il leur faut énormément de temps et de chance pour réussir leur projet migratoire. Dans les faits, la probabilité de l'échec dépasse maintenant les possibilités de réussite, les risques devenant aussi importants au moment de quitter le pays de transit que lors de la traversée (du Détroit de Gibraltar ou des eaux atlantiques vers les Canaries), ou l'arrivée en Europe.

Tableau 4.7
Perspectives des migrants

Attente	Partir en Europe	Rester au Maroc	Rentrer au pays
En %	88,7	6,8	4,5

Source : *Idem*

Malgré la forte précarité de leurs conditions de vie au Maroc (diminution des possibilités de recevoir des aides de parents / familles à l'étranger, d'où les contraintes à satisfaire leurs besoins de base tels l'alimentation, le logement et l'accès aux soins et à l'emploi), la plupart persistent dans la perspective qu'il n'existe pas pour eux d'autres options que le passage en Europe, vu l'investissement individuel et familial. Ils estiment ne plus pouvoir reculer, quels que soient les risques encourus ou la durée d'attente.

Une telle posture est notamment à l'origine des drames vécus par certains migrants qui ont tenté de forcer le passage – au cours de l'été 2005 – de la frontière administrative à l'entrée des enclaves espagnoles, au nord du Maroc, Ceuta et Melilla. Ces événements placent alors la migration à partir des pays de la CEDEAO dans son contexte euro-africain impliquant directement les pays du Maghreb et de l'UE avec, à leur tête, l'Espagne, la France et l'Italie. Une première traduction politique importante de cette évolution sera la « Conférence gouvernementale euro-africaine » tenue à Rabat au mois de juillet 2006.

La conférence gouvernementale euro-africaine de Rabat (juillet 2006)

Les « assauts » aussi massifs que répétés menés entre fin août et début octobre 2005 par des centaines de migrants subsahariens⁷¹ – pour passer à travers les lignes de barbelés érigées par les autorités espagnoles pour protéger les villes de Ceuta et Melilla, inquiètent un peu plus les responsables de l'UE⁷², en particulier les Espagnols et les Marocains, subitement confrontés à des opérations « coups de poing » pouvant dégénérer en situations incontrôlables.

Le Maroc et l'Espagne vont alors rebondir sur ces événements :

- pour resserrer leurs relations⁷³ bilatérales ;
- dans le cas du Maroc, pour montrer sa posture de « victime de sa géographie » et demander un nouveau « plan Marshall » pour l'Afrique, seul à même de réduire la propension à partir des Africains ;
- et dans le cas de l'Espagne, pour appeler à une plus grande implication de l'Europe, dans le sens où les deux pays « font tout ce qui doit être fait » pour réduire le flux migratoire vers l'Europe sans pour autant y parvenir.

Ces mêmes pays vont par ailleurs revendiquer auprès des pays de départ – ceux de la CEDEAO en particulier – et d'autres pays de transit, l'Algérie notamment, une plus grande responsabilité et fermeté dans le contrôle de leurs citoyens et/ou dans celui du franchissement de leurs frontières.

Ces mêmes assauts – inédits à cette échelle puisqu'ils ont impliqué jusqu'à 400 à 500 personnes à la fois – ainsi que les conséquences politiques induites par la dizaine de morts¹⁴ ces mêmes mois chez les migrants subsahariens et les refoulements massifs médiatisés qui ont suivi, ont poussé les Marocains et les Espagnols, soutenus par les Français, à demander l'organisation d'une conférence gouvernementale euro-africaine. Cette rencontre devait traiter de tous les volets liés à la gestion des flux migratoires à partir de l'Afrique et aux questions de développement. Il est alors apparu évident pour de nombreux experts et pour de larges courants de l'opinion publique européenne, que ces flux s'expliquent par des raisons économiques et sociales. Ces derniers se sont appuyés sur les constats suivants :

- La migration est l'un des grands défis auxquels sont confrontés les sociétés et les gouvernements africains et européens en ce début du XXIème siècle ;
- La persistance des déséquilibres démographiques et des inégales perspectives de bien-être entre les sociétés laisse présager le maintien, et probablement l'accélération, de la propension à émigrer, non seulement entre l'Afrique et l'Europe, mais aussi entre les pays africains eux-mêmes selon leur niveau relatif de développement ;
- La propension à émigrer est alimentée par des facteurs structurels à l'œuvre aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays de destination.

Les Marocains et les Espagnols se sont présentés avec des objectifs plus spécifiques dans une problématique globale qu'ils ont estimé¹⁵ ne plus devoir être seuls à affronter, après avoir longtemps considéré qu'il s'agissait d'une affaire essentiellement hispano-marocaine.

Les objectifs espagnols

Dans un document (« no-paper ») présenté à partir de la fin de l'année 2005 à un comité tripartite (maroco-hispano-français) chargé de la préparation de la rencontre gouvernementale euro-africaine, la partie espagnole détaille des objectifs politiques, tels qu'elle les attend, et des objectifs « opérationnels » pour y parvenir.

Les objectifs politiques sont les suivants :

- L'obtention d'un engagement des pays d'origine, de transit et de destination pour aborder en commun la question des mouvements migratoires dans une perspective globale et sur la base de la coresponsabilité ;

- La garantie que la question de l'immigration figure en bonne place dans l'agenda du dialogue politique entre l'Union européenne et l'Afrique, et inspire les politiques et les plans d'action de l'UE et de ses pays membres pour favoriser la modernisation politique et le développement économique des pays africains ;
- La confirmation de l'importance du contrôle de l'immigration illégale dans la prévention de l'exploitation des émigrants par les trafiquants et les employeurs.

Pour les atteindre, les responsables espagnols proposent un plan d'action en 6 points, dont le dernier contient les objectifs suivants :

- Renforcer la capacité de contrôle des frontières nationales par le biais de l'amélioration des équipements et la formation des fonctionnaires ;
- Détecter et poursuivre efficacement les mafias qui contrôlent les trafics au-delà des frontières nationales ;
- Disposer d'accords de réadmission entre les pays d'origine, de transit et de destination ;
- Faciliter l'accueil temporaire et le rapatriement des immigrés nationaux ou de pays tiers, dans le respect de la dignité et des droits de l'homme.

Les objectifs marocains

La rencontre de Rabat des 10 et 11 juillet 2006, dont les Marocains se considèrent être les instigateurs, constitue d'abord une « bonne opportunité politique » où leur pays se montre en victime de sa géographie et en protagoniste actif dans la gestion des flux migratoires.

C'est alors l'occasion pour le plus haut responsable politique en charge de ce dossier, en l'occurrence le Ministre délégué aux Affaires étrangères et à la coopération, d'affirmer que « *Nous [les Marocains] assumons, encore*

une fois, notre responsabilité, mais nous disons que l'Europe ne peut pas limiter son regard à son voisin immédiat. L'Europe doit discuter avec tous les pays concernés. Et donc ne pas se limiter, tout simplement à demander à

un pays comme le Maroc d'être le gendarme de l'Europe ».

Pour ce même responsable, « *Nous [Union européenne, pays de transit, pays de départ] devons gérer à la fois les origines, les sources de cette migration vers le Nord, s'interroger sur (son) pourquoi et (son) comment mais aussi lutter contre des réseaux qui se développent, des trafiquants qui font commerce de la traite des hommes et des femmes. Ce n'est qu'à travers un co-développement maîtrisé, organisé, encouragé (et) avec un soutien plus fort de l'Union européenne au développement des pays africains que nous pourrions apporter cette réponse pérenne à moyen et long terme »¹⁶.*

Le contrôle du territoire et des frontières de la responsabilité des États est l'un des moyens de lutte contre la migration irrégulière.



Les responsables sécuritaires marocains, et notamment le Directeur de la DMSF (Direction des migrations et de surveillance des frontières, créée à Rabat en novembre 2003), considèrent alors que cette conférence permettrait au Maroc de partager son expérience avec ses partenaires régionaux et de dégager un certain nombre de mesures concrètes pour juguler le phénomène des migrations irrégulières. Il s'agit plus particulièrement de créer des synergies entre les différentes parties concernées et de concilier l'approche des uns et des autres pour pouvoir la rendre globale, cohérente et efficiente¹⁷.

Les décisions de la conférence euro-africaine

Précédée par une rencontre préparatoire tenue à Dakar (Sénégal), début juin 2006, la rencontre gouvernementale euro-africaine de Rabat, réunit vingt-sept États africains, dont ceux d'Afrique du Nord, à l'exception de l'Algérie, et 31 États européens, dont ceux de l'UE, auxquels se sont joints des représentants bulgares, norvégiens, suisses, roumains et islandais. Sur le plan de la symbolique, la composition¹⁸ des délégations présentes à Rabat semble indiquer le degré d'implication de chaque État dans la recherche de moyens pour faire face au phénomène des migrations irrégulières à partir de l'Afrique. Elle illustre également le soutien politique qui allait suivre pour accompagner les résolutions qui devaient émaner de la rencontre.

Parmi celles-ci, il faut noter pour le volet sécuritaire, thème majeur de ces travaux et des interventions européennes, la mise en avant de cinq moyens de prévention et de lutte contre la migration irrégulière :

- Le renforcement des capacités financières, logistiques, techniques, matérielles et humaines pour maîtriser les flux migratoires, ce qui devrait permettre aux pays africains d'adapter leurs moyens à la mesure de l'ampleur du phénomène de la migration illégale ;
- La coopération opérationnelle (coopération policière, échanges de renseignements, entraide judiciaire, officiers de liaison, etc.) entre tous les pays concernés par la lutte contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et le crime organisé. Elle devrait être à même de générer des résultats probants notamment en matière de démantèlement des réseaux des trafics transfrontaliers. La mise en place d'un arsenal juridique national adapté, notamment à travers le renforcement du cadre pénal, et l'adoption de sanctions dissuasives à l'égard des mafias organisant l'exploitation des immigrés irréguliers, sont considérées comme indispensables ;
- Le contrôle du territoire et des frontières, dans le respect de la souveraineté nationale, et donc la responsabilité des États. Celle-ci est essentielle pour le démantèlement des réseaux, des itinéraires de la migration illégale, de la traite des êtres humains et du crime organisé (appui technique et formation continue).

- La coopération pour le retour des personnes en situation irrégulière dans leur pays d'origine, dans le respect des droits et de la dignité humaine, (accords de réadmission avec tous les pays concernés de la région, et application effective des dispositions pertinentes de l'article 13 de l'Accord de Cotonou ou de tout autre accord similaire) ;
- La mise en œuvre d'actions efficaces contre les structures d'accueil favorisant le travail non-déclaré, qui devrait se traduire par l'adoption de politiques volontaristes et appropriées de prévention et de lutte contre le travail illégal et les réseaux de traite des personnes, facteur important des migrations irrégulières vers les pays européens.

Les retombées – les non-retombées ! – de la conférence de Rabat

Le flux migratoire, qui va marquer quelque répit entre la mi-mai et la mi-juillet 2006, va croître sur les îles Canaries (12 000 nouveaux migrants subsahariens en l'espace de moins de 2 mois), soit entre la fin de la semaine où s'est tenue la conférence intergouvernementale de Rabat et la mi-septembre 2006.

Particulièrement inquiets des flux migratoires de 2005-2006 (qui connaissent une amplitude entre août et la mi-septembre 2006), en provenance de nouveaux pays et couloirs migratoires, les Espagnols vont réagir simultanément à un triple niveau, sans jamais toutefois se référer à la rencontre de Rabat. Le gouvernement espagnol est, de plus, soucieux de s'expliquer sur sa politique de régularisation de migrants en situation irrégulière auprès de certains de leurs partenaires de l'UE ayant manqué de solidarité à leur égard :

- Au niveau de la politique intérieure, avec l'annonce ferme de changements urgents en matière de rapatriements et de durée de détention. Cela concerne l'identification des migrants sans papiers ;
- Au niveau des relations avec l'Europe en insistant sur l'aide et la solidarité des autres pays de l'UE ;
- Au niveau des relations avec les pays de départ en leur demandant de faciliter le retour de leurs citoyens (cas du Sénégal et à un degré moindre du Mali) et en exigeant l'application des clauses sur la réadmission contenues dans l'Accord de Cotonou (notamment l'article 13 de cet accord tel que signalé ci-haut).

En juillet 2006, d'une même voix, les pays de l'UE émettent des requêtes de nature essentiellement sécuritaire aux pays africains de départ et de transit. Cela concerne le renforcement des contrôles à leurs frontières, l'acceptation et la facilitation des procédures d'identification et de rapatriement de leurs citoyens arrivés clandestinement (ou restés comme tels) en Europe. La contrepartie serait des promesses d'augmentation du nombre des « migrants réguliers », une diversification et intensification des échanges d'étudiants et de chercheurs et des allocations supplémentaires

pour le développement des « couloirs » migratoires. Les 22 et 23 novembre à Tripoli, les pays européens¹⁹ co-organisent une autre « Conférence ministérielle sur les migrations et le développement entre l'UE et le continent africain ». À cette occasion, les participants conviennent « de travailler ensemble, dans un esprit de partenariat et de responsabilité partagée, à une gestion plus efficace des migrations profitant aux deux continents. Cette conférence (selon l'UE) est placée dans le cadre de l'approche globale des migrations que l'Union européenne met actuellement en place. Celle-ci vise à ce que les migrations servent les intérêts et les priorités des pays d'origine, de transit et de destination, ainsi que ceux des migrants. Les instruments sont la création de partenariats avec les pays tiers et les organisations internationales et le regroupement des différentes entités gouvernantes en lien avec les migrations, comme la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le développement »²⁰.



La contrepartie serait entre autres des promesses d'augmentation du nombre des « migrants réguliers ».

Avec la vigueur que connaît le flux migratoire depuis le début de l'année 2008²¹ (surtout entre les côtes libyenne et tunisienne et les îles du sud de l'Italie), le moins que l'on puisse dire est que les impacts des deux conférences-phares de Rabat et de Tripoli n'ont pas été jusqu'à présent très probants pour changer significativement les réalités à l'origine des départs irréguliers de migrants, à partir notamment des pays de la CEDEAO.

Comment mieux rattacher la migration au développement ?

Il s'agit ici de présenter une série d'axes d'interventions, publiques et privées, locales, régionales et internationales, bilatérales et multilatérales. L'objectif de ces dernières consiste à créer et/ou à améliorer les possibilités de développement (dans les pays de départ et de transit) et accroître les synergies entre les migrations et le développement, aussi bien dans les régions émettrices de migrants (quelle que soit la nature de leur migration) que dans les pays d'accueil. Enfin, ces propositions visent à réduire les migrations irrégulières, par essence non désirées ou conflictuelles.

Dans une problématique globale à niveaux, distincts et complémentaires, la démarche la plus pertinente devrait intégrer cette échelle de dimension et retenir des politiques ou actions de développement :

- spécifiques qui tiendraient compte des spécificités régionales ;
- et/ou à portée plus générale, aussi bien en termes territoriaux que de retombées sur les populations.

Ceci conduirait à des constructions économiques sous-régionales et régionales (et le cas échéant sous-continental) plus à même de créer les meilleures opportunités d'augmentation de la production agricole et industrielle, et d'élargir le commerce. Ce type de politique faciliterait par

la même occasion, une plus grande liberté de circulation des personnes dans des espaces devenus plus complémentaires que concurrents.

Les actions de développement ainsi engagées porteraient sur les éléments suivants, du côté des pays de départ, des pays de transit – ici, ceux du Maghreb – et des pays européens d'accueil.

Au niveau des pays ouest-africains

- Il s'agirait de promouvoir des actions pertinentes et ciblées pour le développement, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des conditions et du cadre de vie et la réduction des déficits sociaux, notamment en matière d'emploi, d'éducation et de couverture des soins de santé. De telles actions devraient devenir un des volets stratégiques des politiques publiques de développement économique et social. Des programmes publics de développement humain, appuyés par la communauté internationale, devraient permettre de réduire les poches d'extrême pauvreté et de précarité sociale, notamment dans les principales régions d'où émanent des flux importants de migrants. Ces programmes articulés à des actions pertinentes de préservation des eaux et des forêts, de relance de l'agriculture et de mise en place d'industries agricoles, conduiraient à terme à la réduction de la propension à émigrer à partir de ces régions et à une réaffectation des transferts des migrants. Ceux-ci pourraient concerner davantage des projets générateurs de revenus et moins la consommation courante des familles des migrants.
- Ces programmes et ces actions pour le développement n'auraient cependant de sens, et ne pourraient parvenir à des résultats probants, que s'ils s'inséraient dans des stratégies globales de mise à niveau des économies à l'échelle nationale et régionale et de la relance des investissements et de l'emploi. Cela suppose l'affectation de ressources obtenues, par exemple, grâce à des mesures internationales d'abandon de créances au profit des pays concernés ou de suivi de l'utilisation de ces créances dans un objectif de développement humain.
- L'une des raisons de la migration est liée à un système éducatif et de formation défaillant. Les politiques de développement resteront incomplètes si elles n'impliquent pas des réformes des systèmes éducatifs et de formation, en reconnaissant la place centrale de l'école comme instrument de promotion individuelle et collective, élément d'intégration sociale, d'ouverture sur le monde et de progrès économique, politique, culturel et social. L'école est aujourd'hui le socle qui fait (ou défait) les sociétés et qui permet que tous les citoyens y soient intégrés. L'école agit de telle sorte que les migrants potentiels puissent s'intégrer, par leur travail et aussi par leur disponibilité pour le « vivre ensemble ». L'échec d'une migration est dans de très nombreux cas, dû à une inaptitude à l'intégration.

- Il faudrait promouvoir le développement régional par une plus grande démocratie à l'échelle locale et nationale, une plus grande participation des collectivités locales et territoriales et un plus grand intéressement des citoyens à la chose publique et à la prise de responsabilité²².
- Il s'agirait de promouvoir les règles de bonne gouvernance, à travers un pouvoir judiciaire indépendant du pouvoir exécutif, la mise en avant de la lutte contre la corruption, la reconnaissance progressive du respect des droits de l'homme et des citoyens comme un facteur de développement et un garant de la sécurité des personnes – autre facteur clé de résorption de la migration irrégulière.
- Il conviendrait de respecter les droits de l'homme (avec une mention particulière aux droits des femmes et des enfants) et promouvoir l'État de droit.

Au niveau des pays du Maghreb

- Dans le secteur agricole, les complémentarités entre les pays du Maghreb, et ceux de la CEDEAO, comme le Mali ou le Niger, sont extrêmement importantes. Dans le premier groupe, il existe des besoins en produits alimentaires très élevés, en particulier du côté de la Libye et de l'Algérie, ces deux pays disposant de ressources très importantes au titre des revenus des produits énergétiques (gaz et pétrole). Au Mali ou au Niger, il existe de grandes superficies de terre, potentiellement irrigables et exploitables, jusqu'à inexploitées faute de moyens et de marchés. Or, on peut imaginer, des contributions financières de l'Algérie et de la Libye pour l'exploitation d'une partie de ces terres, en vue de la satisfaction des besoins alimentaires des populations, de part et d'autre de leurs frontières. Il est possible également d'entrevoir des participations triangulaires, impliquant des pays du Maghreb et des pays de l'UE. Ces derniers apporteraient leur savoir faire et ressources financières²³. Le Maroc et la Tunisie apporteraient des ressources humaines et techniques, et formeraient des cadres de pays de la CEDEAO dans leurs instituts de formation agricole. Les Algériens et les Libyens contribueraient financièrement et, surtout, ouvriraient leurs marchés (idem pour les marchés marocain et tunisien). La production agricole serait relancée avec des développements dans les pays de la CEDEAO. Ces actions profiteraient à l'emploi et aux populations locales tout en permettant la satisfaction de besoins d'autres consommateurs (marchés internationaux devenus extrêmement tendus par manque de terres à exploiter ces dernières années).
- Les pays du Maghreb, particulièrement le Maroc et la Tunisie, pourraient s'impliquer davantage dans le secteur textile des pays



L'échec d'une migration est dans de très nombreux cas, dû à une inaptitude à l'intégration.

de la CEDEAO grâce à leur expérience, à la technicité de leurs entreprises et aux aptitudes de leur main-d'œuvre. Ils bénéficieraient ainsi de « l'Initiative sur le Coton » élaborée depuis quelques années par l'ONUDI en faveur de 11 pays, dont 9 de la CEDEAO. Cette initiative vise en particulier :

- le développement et l'amélioration de la productivité et des capacités d'offre de la chaîne de valeur coton-textile-habillement ;
 - l'amélioration de la qualité et de la conformité des marchandises fabriquées en Afrique avec les prescriptions techniques applicables à l'international ;
 - la connexion des producteurs locaux dans le système commercial multilatéral²⁴. Les Marocains et Tunisiens pourraient notamment former, dans les instituts de formation qu'ils dédient à ce secteur, des cadres originaires des pays de la zone.
- Au niveau industriel, les Marocains et les Tunisiens pourraient mettre avec le support technique et financier de pays de l'UE leur savoir faire et leur technicité dans des secteurs tels que celui des matériaux de construction, du bâtiment ou du cuir, avec des retombées importantes en matière d'emploi et de rentabilisation des chaînes de valeur.
- Dans le secteur touristique, les Marocains et les Tunisiens pourraient contribuer également à la formation de cadres ouest-africains, aussi bien dans la restauration que dans l'hôtellerie. Ils pourraient aussi mettre leurs aptitudes matérielles et des moyens humains pour la protection et la promotion de quelques sites touristiques majeurs. Avec l'aide de spécialistes et de ressources venant de pays de l'UE (tels l'Italie, la France, l'Espagne ou l'Allemagne), il y aurait moyen de tirer le meilleur profit de lieux d'histoire tels que Djenné et Tombouctou (au Mali) ou tel que l'Île de Gorée (au Sénégal).

Les Maghrébins pourraient intervenir, s'agissant de la migration à partir des pays de la CEDEAO, à deux autres niveaux importants pour des migrants potentiels, celui de la formation et de la santé :

- Le Maroc, l'Algérie et la Tunisie pourraient augmenter progressivement et dans des proportions importantes l'accueil d'étudiants et d'autres jeunes d'Afrique subsaharienne pour les former dans leurs universités et établissements de formation professionnelle publics et privés. Avec le support financier de pays de l'UE – dans le cadre éventuel d'un « fonds de compensation » de la migration sélective – qui accorderaient des bourses à ces étudiants, les trois pays pourraient recevoir annuellement entre 50 et 70 000 étudiants originaires surtout des pays francophones de la CEDEAO. Un tel chiffre représenterait ainsi entre 5 et 7 fois le nombre de migrants irréguliers au Maroc et plus de 3 fois le nombre moyen de migrants entrant annuellement de façon irrégulière en Europe, aussi bien à partir des frontières espagnoles qu'italiennes.

- Concernant la question de la prise en charge des soins de santé des migrants, y compris ceux qui se trouvent en situation irrégulière, il serait possible d'imaginer une contribution des pays du Maghreb et de la communauté internationale. Les propositions en ce qui concerne la pandémie du Sida (très souvent attachée aux migrants en raison des conditions de vie et surtout des violences faites aux femmes tout au long des chemins migratoires) seraient les suivantes :
- Élargir les possibilités de suivi et de traitement des migrants dépistés positifs partout au Maghreb, comme cela se fait dès à présent au Maroc²⁵; instituer et développer des réseaux de prise en charge au niveau national et régional entre le Maroc (et l'ensemble du Maghreb), les autres pays de transit, les pays de départ des migrants et, le cas échéant, les pays européens de destination.
 - Réfléchir à l'installation de centres référents le long des parcours migratoires, pour un meilleur suivi des migrants sous traitement, et pour éviter ce que certains pourraient qualifier « d'appel d'air médical ».
 - Échanger les expériences et s'assurer que les traitements sont identiques dans tous les centres référents créés. Ceux-ci pourraient être ainsi mis en réseau.
- Favoriser le développement d'une stratégie régionale, notamment à l'échelle des pays de la CEDEAO, en tentant de planifier, de mettre en œuvre puis de coordonner les activités des acteurs des pays d'origine, de transit et de destination.

Au niveau des pays européens d'accueil (de l'UE et/ou de l'OCDE)

Il faudrait :

- Admettre que le creusement des déséquilibres économiques et financiers (entre l'Afrique et l'Europe) est une source majeure de « malaise » pour les pays avec lesquels l'Afrique est en relation, ou avec lesquels elle est liée par des accords pour la constitution de zones de libre échange.
- Réformer certaines de ses politiques communes, notamment la politique agricole (PAC) et aller vers plus de complémentarités avec l'Afrique dans son ensemble, plutôt que vers des situations concurrentielles (y compris en recourant à des subventions publiques, au niveau industriel et agricole). Ceci consisterait à mieux intégrer la nature des terres et les conditions climatiques de part et d'autre de la Méditerranée. Cette action faciliterait concomitamment un plus grand respect de l'environnement et une moindre détérioration de certaines ressources devenues rares, comme l'eau. Cette proposition constitue un moyen de long terme pour faire face à la « migration environnementale » dont il est de plus en plus question en marge des débats sur le réchauffement climatique.

- Encourager les investissements productifs privés européens dans le sud de la Méditerranée, au Maghreb et dans le reste de l'Afrique. Faire en sorte de mettre fin à l'ostracisme dont est victime l'Afrique subsaharienne en matière d'investissements directs étrangers et relancer par la même occasion la courbe de l'aide publique au développement qui a tendance à s'éloigner du seuil de 0,7 % de PIB des pays riches à chaque fois que ce seuil est réaffirmé comme objectif à atteindre par ces mêmes pays.
- Permettre un transfert technologique conséquent, de nature à augmenter la productivité des entreprises industrielles africaines (au Maghreb et au Sud du Sahara), en réduisant par là même leur déficit concurrentiel vis-à-vis notamment de produits d'origine asiatique. Le cas du secteur textile/habillement serait de ce point de vue (étant donné l'importance de la filière cotonnière, notamment dans les pays de la CEDEAO) emblématique.
- Considérer la question migratoire comme un thème commun pour l'ensemble du Maghreb et faire du Maghreb une zone-relais de développement, et non un mur de protection avancée au service de l'Europe.
- Plus globalement, prendre réellement conscience que l'avenir de l'Afrique est aujourd'hui une préoccupation majeure et pas seulement en raison des flux de migration irréguliers. Il serait temps d'initier un plan ou un programme international de sauvegarde en sa faveur. L'Europe est, pour ainsi dire, aux portes de l'Afrique. Il serait irréaliste d'imaginer qu'elle puisse rester hors de portée des drames que cette dernière pourrait traverser, si rien de significatif n'est fait pour l'en sortir.

Il est clair que si une volonté politique franche est exprimée par la communauté internationale pour faire face à la pauvreté de l'Afrique et pour réduire les migrations irrégulières à partir de ce continent autrement qu'au travers d'options sécuritaires, d'autres possibilités pour créer des activités productives, génératrices d'emplois et de richesses se dégageraient, en particulier à travers :

- Un ciblage précis des zones où il est possible d'intervenir en premier avec le maximum d'efficacité.
- Un recours préférentiel à la coopération décentralisée, c'est-à-dire à la prééminence donnée dans les différentes interventions à des collectivités locales relevant aussi bien d'une organisation moderne que de communautés traditionnelles, moins sujettes à des questionnements sur l'absence de démocratie ou sur la corruption.
- Un recours pertinent aux ONG de développement qui ont fait leurs preuves aussi bien chez les pays donateurs que bénéficiaires.
- Un choix concerté des projets à promouvoir en fonction des différentes situations locales et des moyens qu'il est possible de mobiliser à chaque circonstance.

- Un accompagnement pointu de tout projet par des actions de formation et de prise de conscience des différents intervenants, aussi bien au niveau des donateurs et prestataires de services que des bénéficiaires.
- Un ciblage de chaque projet sur une région bien déterminée. Les retombées sur une communauté particulière serviront de référence pour une multiplication du projet à d'autres espaces.
- La considération de la formation comme l'une des bases de réussite de tout projet, en accompagnant toute action de développement d'un effort d'alphabétisation et d'apprentissage.
- Le ciblage, dans toute action, des femmes et des jeunes, catégories potentiellement les plus faciles à convaincre et à exploiter par les réseaux d'émigration (qui ne sont en Afrique le plus souvent que des facilitateurs et non des agents de dynamisation de la migration irrégulière).
- L'harmonisation dans leurs régions d'intervention des actions des différentes agences de développement relevant des Nations Unies, pour en relever l'efficacité et en accroître les retombées sur les populations concernées. Des interventions isolées dans l'espace et unidimensionnelles n'ont aucune portée pratique.
- La « multilatéralisation » des interventions d'aide au développement initiés par différents pays et instances financières internationales, en vue d'accroître aussi bien au niveau politique qu'économique les chances de succès des programmes objets de coopération.
- L'inventaire des ONG internationales et locales les plus actives en matière d'intervention dans les projets de développement. Faire ressortir leurs domaines d'action et les exemples réussis en collaboration avec les populations locales pour duplication. Cela pourrait conduire à des aides sur les plans logistique, politique et humain.
- Le renforcement de la sécurité pour les personnes intervenantes et les populations concernées. Il y a lieu d'accompagner les interventions des organismes de l'ONU et des États donateurs par des actions diplomatiques et politiques visant l'instauration de la paix, d'abord, puis des bases solides de gouvernance dans l'espace ouest-africain. Les objectifs de paix et de démocratie doivent constituer des éléments de référence et de conditionnalité dans les interventions contre la pauvreté.

Conclusion / synthèse des propositions

Dans 25 ans, l'Afrique comptera 1,5 milliard d'habitants et probablement plus de 2,5 milliards de personnes en 2050, en majorité des jeunes de moins de 30 ans. Si rien ne change, plus des trois quarts de cette population vivront sous le seuil de la pauvreté et la plus grande partie de la jeunesse africaine continuera de chercher à partir ailleurs.

Aussi, la question combinée développement/migration ou migration/développement sur ce continent, et notamment dans ses parties sahélienne

et occidentale, est une problématique à traiter sur le court et moyen terme – autant à travers l’aide au développement qu’à travers la « gestion concertée des flux migratoires » – mais surtout sur le long terme, via de réelles politiques structurelles de développement économique et social, à l’échelle tant nationale que régionale.

De telles politiques devraient être fondées sur un ensemble de principes et d’instruments, dont notamment :

- Le besoin d’une stratégie concertée « d’endiguement » de la pauvreté et de sauvetage de l’Afrique, plus particulièrement de l’Afrique de l’Ouest ; région d’où part aujourd’hui une partie importante des migrants en situation irrégulière vers l’Europe. Une telle stratégie ne peut plus s’imaginer – au niveau de ce continent – que dans un cadre inter-étatique.
- Le développement de l’Afrique de l’Ouest, comme du reste du continent, comme une question de stabilité politique et de « retour de l’espoir ». De tels objectifs ne peuvent être atteints, dans la conjoncture internationale difficile telle que vécue en 2008, qu’à travers un engagement ferme de l’ensemble de la communauté internationale, du Maghreb et de l’Europe en premier.
- Une action concertée, multidimensionnelle, globale. Une telle action commence, dans le cas de l’Afrique Occidentale, par un partenariat effectif euro-maghrébin, dans une perspective où le Maghreb constituerait davantage un relais de développement qu’une barrière de sécurité entre les pays du Sahel et l’Europe.
- La création, le cas échéant et en particulier si l’Union pour la Méditerranée²⁶ produit des résultats probants, d’une forme « d’Union pour l’Afrique » – qui serait dans un premier temps une « Union pour l’Afrique de l’Ouest »²⁷ – dotée de moyens politiques et financiers à la mesure des défis à relever ou, à tout le moins, d’une « task force » internationale disposant de la capacité institutionnelle et de ressources financières à même de mettre cette région du monde sur les chemins du développement économique et humain.



Mehdi LAHLOU, Docteur d’État es Sciences économiques ; Professeur des Universités, Rabat, Maroc. Rédacteur de nombreux rapports et livres collectifs portant sur la migration à partir du Maghreb et d’Afrique subsaharienne dans le cadre d’études et de recherches terrain réalisées avec le support du BIT, du PNUD, de l’UE et de l’OIM, notamment. Spécialiste par ailleurs des questions de développement et d’eau en Afrique et des relations économiques et politiques entre le Maroc et l’UE.

E-mail me_lahlou@yahoo.fr

NOTES

- 1 Ainsi, seuls quatre pays de l'Union – la France, l'Italie, le Portugal et la Finlande – avaient accepté, à fin août 2006, de contribuer à une opération prévue pour concerner la majeure partie de la côte occidentale de l'Afrique et des Canaries en mobilisant un effectif de 65 personnes. Et, début septembre 2006, seule une corvette portugaise était à l'œuvre au large du cap Vert, dans le cadre de Frontex. L'Allemagne, notamment, avait initialement refusé catégoriquement de soutenir un tel projet au motif que l'Espagne est un grand pays, suffisamment riche économiquement, pour pouvoir financer seul les interventions qu'il implique pour sa propre protection. Euronews. 22 septembre 2006.
- 2 « L'Espagne et le gouvernement espagnol mèneront une mobilisation importante et générale pour soutenir les organisations non-gouvernementales et la société civile (...) afin que le défi à la pauvreté, la faim, le désespoir, l'absence d'éducation, le manque de nourriture de base et les soins sanitaires deviennent l'objectif principal de toutes les nations développées », a ainsi déclaré le chef du gouvernement espagnol, M. Zapatero, à Grenade (sud) quelques heures après que les autorités espagnoles eurent appris la mort d'au moins quatre immigrants clandestins vendredi à bord d'une embarcation pendant leur traversée vers l'archipel espagnol des Canaries. Dépêche de l'AFP du 12 juillet 2008.
- 3 Rapport de la Commission Mazeaud, publié en juillet 2008.
- 4 « Technical mission to Morocco – Visit to Ceuta and Melilla on illegal immigration », 7th October – 11th October 2005. European Commission.
- 5 Étude menée au cours de l'année 2007 et réalisée dans le cadre d'un projet d'ONUSIDA (Région MENA) et du Ministère marocain de la santé portant sur la mobilité et le VIH/SIDA ainsi que sur l'accès des migrants aux soins de santé au Maroc. Les résultats de cette enquête ont été présentés au cours d'un atelier de travail tenu à Rabat les 27 et 28 novembre 2007.
- 6 Il existe aussi au Maroc un nombre indéterminé – mais faible – de migrants d'origine asiatique.
- 7 www.aujourd'hui.ma/nation-detaills62482.html
- 8 CIMADE – France ; AFVIC – Association des amis et familles des victimes de la migration clandestine, Maroc.
- 9 Par nous-mêmes dans le cadre du projet CARIM – Institut universitaire européen de Florence.
- 10 Par un groupement de recherche marocain composé de l'AMERM – Association marocaine d'études et de recherche sur les migrations et d'AFVIC. Projet réalisé avec le support de l'UE.
- 11 Désargentés et voyant s'effriter leurs espoirs de passer de l'autre côté de la Méditerranée à mesure que se renforçaient des deux côtés de cette mer les contrôles de toutes natures.
- 12 « La forteresse s'est écroulée », a reconnu début octobre 2005 le commissaire européen Franco Frattini, qui a estimé, dans la même foulée, que l'Union européenne ne peut plus s'opposer à l'arrivée d'étrangers par « des fils de fer barbelés ». Le Monde (journal) – Paris, 8 octobre 2005.
- 13 Amélioration rendue par ailleurs politiquement possible avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement dirigé par les socialistes à Madrid, en avril 2004.
- 14 Entre 11 et 15, selon les estimations.
- 15 Alors que les Espagnols considéraient jusqu'en 2002/2003 que cela relevait de leurs rapports directs avec les Marocains, partant de l'idée que ces mêmes Marocains ouvraient et fermaient « le robinet migratoire » à leur guise. Voir Rapport BIT sur « la migration de transit à partir du Maroc » ; Genève, 2002.
- 16 Interview du Ministre marocain à Euronews le 8 juillet 2006. www.euronews.fr/
- 17 Journal Le Matin, Casablanca, 11 juillet 2006.
- 18 Les délégations les plus fortes, côté européen, étaient celles de la France (43 personnes) et de l'Espagne (38 personnes) conduites chacune par 3 ministres, dont ceux des affaires étrangères et de l'intérieur; du côté africain, en plus de celle du Maroc, celle du Sénégal (15 personnes) conduite par 3 ministres et celle de Mauritanie (13 personnes) conduite par 2 ministres. Pour le reste des délégations, la moyenne des représentants par pays s'est située entre 6 et 8 personnes.
- 19 Cette fois-ci sur invitation de la Libye.
- 20 Commission européenne. MEMO/ 06/437.
- 21 La baisse avait été spectaculaire en Espagne en 2007 lorsque les arrivées de migrants en situation irrégulière avaient chuté de 50 % par rapport à 2006. Selon Frontex, cette baisse serait due aux effets des accords de coopération établis entre le gouvernement espagnol et les pays d'où partent la majorité des embarcations comme la Mauritanie, le Sénégal, Cap Vert ou la Gambie. Mais l'immigration maritime n'a pas disparu pour autant et se déplace désormais surtout vers l'Italie et Malte, toujours selon Frontex (www.camer.be). Dans ce sens, les autorités italiennes ont dénombré l'arrivée de 10 611 clandestins au cours des six premiers mois de 2008, contre 5 378 de janvier à juin 2007. lemonde.fr - AFP, 27 juillet 2008.

- 22 À ce niveau, on peut inciter le plus grand nombre d'Autorités locales et régionales au sein de la CEDEAO à faire leur la Déclaration des « Autorités locales et régionales pour la Méditerranée » faite à Marseille le 22 juin 2008 et qui se sont engagées, 20 jours avant le lancement de l'initiative française « d'Union pour la Méditerranée » à : « apporter (notre) contribution à la résolution des problématiques sectorielles majeures, et ce dans l'esprit des Objectifs du Millénaire pour le développement auxquels (nous sommes) profondément attachés, notamment :
- Les politiques de développement économique et de création d'emploi,
 - La faiblesse des investissements dans l'éducation et la formation et la recherche,
 - La gestion intégrée de l'eau, l'accès à l'eau et à l'assainissement,
 - Les problématiques locales dans les domaines de la santé et des politiques sociales ».
- 23 À ce sujet, il faut noter que la France s'est engagée, par la voix de son président, lors du dernier sommet de la FAO tenu en mai 2007 à Rome à contribuer à concurrence de 1 milliard d'euro pour relancer l'agriculture vivrière en Afrique.
- 24 UNIDO, « South-South Initiative on Cotton » ; www.unido.org. Pays concernés : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Mali, Nigeria, Sénégal, Ouganda, Tanzanie et Zambie.
- 25 Etude de situation « Mobilité et VIH/Sida au Maroc » ; ONUSIDA (le Caire) et Ministère de la Santé, Maroc. Rabat, novembre 2007.
- 26 Lancée par la France le 13 juillet 2008 à Paris.
- 27 Qui pourrait regrouper des pays de l'UE, le Maghreb et les pays de la CEDEAO.

Bibliographie

- Alami, H., B. Hamdouch & M. Lahlou (2005), *Le Maroc et les migrations*. Sous la direction de M. Lahlou. Avec le soutien de la Fondation Friedrich Ebert, Rabat.
- Alioua, M. (2004), *La migration transnationale des Africains subsahariens*. Mémoire de DEA de Sociologie. Université Toulouse le Mirail.
- Belguendouz, A. (ancien professeur à l'Université Mohamed V) (2005), *Politique européenne de voisinage, barrage aux sudistes*. Rabat.
- Belguendouz, A. (2000), *Le Maroc coupable d'émigration et de transit vers l'Europe*. Editions Boukili.
- Bensaad, A. (2001), *Le Monde Diplomatique* ; septembre.
- Commission européenne (2002), Programme Meda-Maroc, « Gestion des Contrôles Frontaliers », Mission d'identification au Maroc, Juillet-October.
- Comité catholique contre la faim et pour le développement, « Dette & développement », plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du sud, rapport 2001-2002 (site internet : www.dette2000.org).
- HCCI (Haut Conseil de coopération internationale) (2002), *Les priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne ...* ; Paris-France ; avril.
- HCCI (2002), *La Conférence de l'ONU sur le financement du développement* – Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002 ; décembre.
- Elbabili, H. (2005), *Report on the Situation of Sub-Saharan Migrants and Refugees in Morocco*. Master's Dissertation 2004-2005. In partial fulfillment of the M.A. in Human Rights and Democratization. « University of Malta ». July.
- Elmadmad, K. (ancien professeur à l'Université Hassan II, Casablanca) (dir.) (2003) *Les migrants et leurs droits au Maghreb*. Avec le soutien de l'Unesco ; décembre.
- Lahlou, M. (2005), *Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne*. Dans le cadre du projet CARIM (Consortium Euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales) ; Institut universitaire européen, Florence. www.carim.org/Publications
- Lahlou, M. & al (2002), *L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc*, Cahiers de migrations internationales, 54F, Bureau International du Travail-Genève.

- Lahlou, M. (2006), *L'année migratoire 2006 vue à partir du Maroc*. Dans le cadre du projet CARIM (Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales) ; Institut universitaire européen, Florence.
www.carim.org/Publications
- Lahlou, M. (2007), *Externalisation, politiques migratoires au sud et État de droit* in « Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté ». Ouvrage collectif en 2 tomes, publié sous la direction de M. C. Caloz-Tschopp et P. Dasen. Editions Bruylant, 2007.
- Monde, Le (2003), *Bilan du Monde*, Paris ; Edition 2003.
- Monde diplomatique, Le (2003), *L'Atlas du Monde diplomatique*.
- OCDE (2006), *Tendances des migrations internationales : SOPEMI*. Editions OCDE.
- ONUDI (2001), *Programme intégré d'appui aux activités génératrices de revenus et d'emplois pour la réduction de la pauvreté* ; Madagascar ; avril.
- ONUDI (1999), *Côte d'Ivoire : Développement durable du secteur privé* ; juin.
- ONUDI (2000), *Appui à la compétitivité et promotion de la décentralisation des activités productives – Mali* ; mars.
- Organisation des migrations internationales (OIM/IOM) (2005), *World Migration*.
- Pliez, O. (2002), *Les migrations dans le Sahara libyen : approches et aspects* ; Migrinter, Poitiers, avril.
- Spiga, S. (2002), *La Dynamique urbaine post migratoire à Tamanrasset* ; Migrinter, Poitiers, avril.
- Wender, A. S. et H. Rachidi, cadres associatifs (2004), *La situation alarmante des migrants subsahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union européenne*. Service des Solidarités Internationales. Cimade, Octobre.

Principaux sites consultés

- Banque africaine de développement
www.adb.org
- Banque mondiale
www.worldbank.org
- Commission économique pour l'Afrique
www.uneca.org
- OCDE
www.oecd.org
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
www.fao.org
- Organisation des migrations internationales
www.iom.org
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
www.unido.org
- Organisation internationale du travail
www.ilo.org
- Programme des Nations Unies de lutte contre le sida
www.unaids.org
- Programme des Nations Unies pour le développement
www.undp.org

Chapitre 5



Migrations et peuplement en Afrique de l'Ouest : enjeux et perspectives politiques

par Dieudonné OUEDRAOGO

La problématique population/développement en Afrique de l'Ouest a été, jusqu'à ces dernières années, quasi exclusivement posée en termes d'accroissement rapide de la population. Ce facteur était jugé critique pour le développement économique et social des pays de la région. Paradoxalement, la dimension spatiale de cet accroissement avait par conséquent été occultée. Or, on sait que celui-ci y est accompagné par une redistribution géographique de plus en plus inégale de la population, liée entre autres à l'ampleur des mouvements migratoires. La récente adoption de l'Approche commune sur la migration de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) indique tout l'intérêt qu'il convient désormais de porter à ces mouvements migratoires et à leurs effets sur la répartition géographique de la population de la région. Quelles sont les dynamiques en cours dans l'espace migratoire ouest-africain et les logiques qui les sous-tendent ? De quels atouts cette Approche commune dispose-t-elle en la matière ? Quelles en sont les contraintes ?

Les politiques migratoires relèvent des politiques publiques considérées ici comme «un ensemble d'interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire». Nous avons choisi d'utiliser le

La dimension spatiale de l'accroissement de la population est occultée.



modèle d'analyse de ces politiques publiques qui semble permettre de réunir les éléments de réponses à notre questionnement (Boussagnet, Jacquot et Ravinet, 2004 : 326). Ce modèle

présente l'avantage d'analyser simultanément le déroulement des étapes suivantes du développement d'une politique migratoire, les intérêts et stratégies des acteurs en présence à chacune de ces étapes, et les résultats obtenus en la matière :

- l'identification et l'inscription dans l'agenda politique des problèmes liés aux migrations à traiter ;
- les solutions privilégiées pour résoudre chacun de ces problèmes ;
- la formulation et l'adoption de la politique migratoire ;
- la mise en œuvre et le suivi des interventions y relatives ;
- l'évaluation de l'impact de cette politique migratoire.

La contribution comporte trois parties. La première traite des mouvements migratoires en Afrique de l'Ouest et de leurs effets sur le peuplement de la région. La deuxième est consacrée à l'analyse des politiques migratoires nationales et de celles liées à l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO. La troisième porte sur les perspectives ouest-africaines en la matière.

Mouvements migratoires et peuplement

L'extrême intensité des mouvements migratoires dans les pays de l'Afrique de l'Ouest a été révélée lors des recensements de la population, effectués au milieu des années 1970 : près d'un résident sur quatre vit là où il n'est pas né. C'est pourquoi, la deuxième (milieu des années 1980) et la troisième (milieu des années 1990) série de recensements s'y intéressent davantage. Sont désormais mesurés outre le stock des immigrants (migrants durée-de-vie), les flux migratoires (entrées et sorties des territoires nationaux) de l'année précédant la période du recensement. Toutefois, ce sont surtout les enquêtes du Réseau Migrations et Urbanisation en Afrique de l'Ouest (REMUAO), qui permettent de mieux appréhender les migrations internationales de la région parce qu'elles ont, contrairement aux recensements de la population, été menées simultanément en 1993 dans la plupart des pays impliqués dans ces mouvements (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Conakry, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Sénégal). Il en ressort que :

- Les migrations internationales sont intenses mais intra-régionales : quatre cinquièmes des flux observés entre 1988 et 1992 pour les individus de 15 ans et plus s'effectuent entre pays africains.
- La Côte d'Ivoire est la plaque tournante de ces migrations parce qu'elle est impliquée dans la moitié d'entre elles, comme pays de départ et pays d'arrivée. Même si ses échanges migratoires avec le Burkina (40 % des flux) et le Mali (12 % des flux) sont les plus importants, elle est aussi le seul pays à accueillir un nombre élevé d'immigrants provenant des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, du reste de l'Afrique et du monde.
- Tous les pays de la région sont impliqués dans ces échanges migratoires même s'ils ont, à l'exception de la Côte d'Ivoire, des soldes négatifs (Traoré et Bocquier, 1998).

Selon les Nations Unies, l'Afrique de l'Ouest est parmi les cinq régions du continent celle qui détient actuellement la plus grande part des migrants internationaux (la moitié d'entre eux) en 2005 (N.U., 2005). La Côte d'Ivoire et la Gambie y sont les principaux pays d'accueil : les immigrants y représentent respectivement 18,2 % et 15 % de la population totale. Mais la proportion des immigrants dans la population totale nationale est supérieure à la moyenne mondiale (3 %) et africaine (2 %).

dans plusieurs autres pays de la région : entre 6 et 8 % au Ghana et en Guinée Bissau ; entre 4 et 6 % au Burkina Faso et au Libéria.

Les migrations influent la répartition géographique de la population de l'Afrique de l'Ouest par le double basculement du centre de gravité du peuplement de la région, d'une part de la savane vers la zone côtière de la région et, d'autre part, du milieu rural vers le milieu urbain. Elles ont diverses autres implications économiques, sociales, politiques et culturelles largement documentées :

- Une croissance économique des régions d'accueil (économie de plantation notamment) d'une part et une stagnation économique des régions de départ (économie de subsistance) d'autre part qui, ensemble permettent d'entretenir des migrations circulaires entre ces deux types de régions et d'économies, lesquels mouvements migratoires relèvent ainsi de stratégies de survie développées par les migrants et leurs familles ;
- L'intégration des migrants « par le bas » dans les économies et les sociétés des pays d'accueil ;
- L'intégration des migrants « par le haut » grâce aux politiques des organisations d'intégration régionale, la CEDEAO en particulier ;
- L'explosion urbaine avec une « urbanisation sans industrialisation » et une « informalisation des grandes villes » ;
- Le brassage des populations et le développement de la pluri-identité et du multiculturalisme (Meillassoux, 1975 ; Guengant, 1996 ; Traoré et Bocquier, 1998 ; Sawadogo, 1999 ; Bocquier et Sadio, 2000 ; Ouedraogo, 2002 ; Piché, 2002 ; Ouedraogo, 2005 ; Ouedraogo, 2007 ; Kabbanji, 2008).

Emergence et fondements des politiques migratoires

Les hommes se déplacent pour divers motifs, de tous les temps sur tous les continents. Jusqu'à la première guerre mondiale, rares sont les barrières politiques et législatives faisant obstacle à ces déplacements. Les politiques migratoires, liées au processus de formation et de consolidation de l'État-Nation moderne, sont donc récentes car si la liberté de circuler est un droit reconnu à l'échelle internationale, celui-ci n'est envisagé qu'avec le droit pour tout État-Nation de définir les conditions d'entrée et de séjour des personnes étrangères sur son territoire. Elles sont encore plus récentes en Afrique de l'Ouest où le processus de formation des États-Nations ne s'est engagé qu'à partir des années 1960. Il y subsiste d'ailleurs la plus ancienne forme de mobilité humaine, les migrations familiales liées à la recherche de nouvelles terres de pâturage ou de culture. En effet, la plupart des terres rurales ne relèvent pas d'une appropriation privée individuelle et des droits d'usage qui sont généralement octroyés à ces migrants. Ainsi, le pastoralisme nomade ou transhumant prévaut dans la partie septentrionale de la région (nord du Sénégal, du Mali, du Burkina

Faso et du Niger) alors que des milliers de ménages d'agriculteurs de la savane continuent chaque année à effectuer des migrations agricoles vers le sud plus humide de leurs pays, et parfois vers des pays voisins.

En Afrique de l'Ouest, les migrations de travailleurs isolés sont d'abord organisées ou suscitées par l'administration coloniale pour ses besoins de gestion politique, l'économie de plantation et l'exploitation des ressources forestières. Elles ont par la suite été favorisées à partir des années 1960 par les États modernes africains en vue de pourvoir en main-d'œuvre les zones où se concentrent les investissements (plantations, ports, industries), situées dans la zone côtière et les grandes villes.

Cette mobilité de travailleurs isolés, qui a la composante internationale la plus importante, est la première à faire l'objet de politiques migratoires, en particulier des organisations d'intégration régionale qui visent : la mise en place d'un marché unique de biens et de services, puis d'un marché unique par la libre circulation des personnes à travers l'octroi du droit de résidence et d'établissement des migrants dans leur pays d'accueil.



Les hommes se déplacent pour divers motifs, de tous les temps sur tous les continents.

Trois générations de politiques migratoires

En dépit du caractère récent de leur politique migratoire, les pays ouest-africains ont connu trois générations de politiques migratoires :

- Au début des années 1980, la première génération des politiques migratoires des organisations d'intégration régionale, notamment de la CEDEAO, conçue dans le cadre de la mise en place d'un marché régional unique de travail ;
- À partir des années 1990, la deuxième génération des politiques migratoires incluses au niveau des politiques nationales de population. Elles se fondent sur le paradigme de la nécessité de trouver des solutions aux « problèmes » liés à l'intensité des migrations qui sont jugés critiques pour le développement national : inégalités croissantes dans la répartition géographique de la population et accroissement rapide des grandes villes ;
- À la fin des années 2000, la politique migratoire de la CEDEAO qui s'inscrit dans le cadre du nouveau partenariat entre les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et ceux de la Communauté européenne. En plus des préoccupations antérieures, la récente politique de la CEDEAO vise à maîtriser les migrations vers l'Europe via le contrôle des frontières nationales et l'éco-développement supposé accroître les capacités de rétention des régions de départ de ces migrations.

Selon le modèle d'analyse sélectionné, l'émergence d'une politique publique tient, à un moment donné (conjoncture politique), à la rencontre provoquée par un opérateur politique, entre trois « courants autonomes » : celui des problèmes (1), celui des solutions (2) et celui des orientations de politique générale (3) (Kingdon, 1995 ; Muller et Surel, 1998). Les problèmes migratoires sont identifiés et définis selon les motivations et les critères propres au premier courant, qu'il existe ou non de solutions à ces problèmes. Les solutions peuvent exister indépendamment de ces problèmes. Les orientations de politique générale sont, quant à elles, déterminées par l'opinion publique vis-à-vis de la politique gouvernementale et l'action des groupes de pression sur les questions migratoires.

Politiques migratoires de 1^{ère} génération : Le contexte politique des années 1975–1980 facilite l'émergence de la première génération des politiques migratoires de la CEDEAO (opérateur politique) par la coïncidence conjoncturelle des trois courants :

- La prise de conscience de l'importance de l'intensité des migrations dans la région (révélée par la première série des recensements généraux de la population du milieu des années 1970 où les sécheresses récurrentes de 1967–1974 avaient contribué à l'intensification des migrations), en ce qui concerne le courant des problèmes ;
- La libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement des migrants intra-régionaux, inspirée en la matière par l'expérience de l'Union Européenne pour ce qui est du courant des solutions ;
- L'engouement politique pour l'intégration régionale, pour ce qui est du courant des grandes orientations de politique générale.

Adoptée en mai 1979, la première génération des politiques migratoires, celle de la CEDEAO comporte un calendrier précis de réalisation étalé sur 15 ans avec les trois principales étapes suivantes :

- Entrée en vigueur le 8 avril 1980 du droit d'entrée sans visa pour tout ressortissant de la Communauté séjournant dans un des pays membres pendant moins de 90 jours. Au delà, celui-ci est tenu de demander les documents de séjour ou de résidence requis auprès des autorités nationales compétentes du pays d'accueil ;
- Entrée en vigueur le 12 mai 1989 du droit de résidence : tout ressortissant de la Communauté a le droit de résidence dans un des pays membres en vue d'exercer une activité salariée, exceptés les emplois de la Fonction publique. Il est en outre protégé contre toute expulsion sauf en cas de trouble à l'ordre public ;
- Entrée en vigueur le 19 mai 1992 du droit d'établissement : tout ressortissant de la Communauté peut s'établir et/ou exercer une activité économique dans l'un des pays membres. Toute discrimination fondée sur la nationalité est proscrite (CEDEAO 2006).

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette politique régionale, deux décisions instituant respectivement une carte de résident et un formulaire harmonisé d'immigration et d'émigration sont respectivement prises en mai 1990 et en décembre 1992. Un carnet de voyage et un passeport devant remplacer les passeports nationaux actuels, sont mis au point. Un chèque de voyage visant à réduire les difficultés de change est établi dans l'attente de la création d'une monnaie commune. Un code de la citoyenneté de la Communauté est adopté dès mai 1982. Un hymne ainsi qu'un drapeau l'ont été en 2000.

Politiques migratoires de 2^{ème} génération : La deuxième génération de politiques migratoires qui a émergé dans les années 1990, était sans lien avec la première génération des politiques migratoires, celle régionale de la CEDEAO. Plutôt intégrée aux politiques nationales de population, elle visait une meilleure répartition géographique de la population nationale entre les régions et entre le milieu urbain et le milieu rural. Ainsi, elle ciblait particulièrement l'aménagement du territoire et la réduction de l'exode rural. Le contexte était cependant favorable à l'émergence de la politique migratoire avec comme principaux opérateurs, les ministères chargés du plan, alors fortement soutenus par le Fonds des Nations-Unies pour la Population (UNFPA). À nouveau, trois courants se rencontrent.

- « Courant des problèmes » : la persistance de la crise économique et sociale (avec les effets néfastes des programmes d'ajustements structurels mis en œuvre à partir du début des années 1980 sur principalement la santé, l'éducation, les revenus et les budgets sociaux) et de la supériorité du taux de croissance démographique par rapport à la croissance économique ;
- « Courant des solutions » : le consensus sur la mise en œuvre du Plan d'Action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) du Caire de 1994 ainsi que sur celle des conférences antérieures (Bucarest, en 1974 ; et Mexico en 1984) aux niveaux international, africain et national ;
- « Courant des orientations de politique générale » : la crise politique et ses effets en matière de changements de paradigme dans la coopération internationale (par exemple le partenariat versus assistance).

Politiques migratoires de 3^{ème} génération : La troisième génération de politiques migratoires vient d'émerger avec l'adoption, le 18 janvier 2008, de l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO qui vise, d'une part à l'accélération de la mise en œuvre de la précédente politique migratoire de la CEDEAO et d'autre part au contrôle de la migration vers l'Europe dans le cadre de l'accord de partenariat entre les pays ACP et ceux de la Communauté Européenne avec comme principaux opérateurs politiques la CEDEAO, la Communauté Européenne et leurs ministères

chargés des affaires étrangères et de la coopération des pays ouest-africains. Son émergence résulte de la rencontre entre :

- « Courant des problèmes » : la nécessité d'une gestion multilatérale des migrations internationales, suite aux difficultés observées dans leur gestion unilatérale ou bilatérale ;
- « Courant des solutions » : un consensus pour, d'une part l'application effective de la première génération des politiques migratoires de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement des migrants intra-régionaux au sein de l'espace CEDEAO ; et d'autre part, la gestion concertée des migrations légales et la lutte contre les migrations illégales vers l'Europe et la traite des êtres humains ;
- « Courant des orientations de politique générale » : la promotion convenue du dialogue des politiques entre l'Europe et l'Afrique, notamment dans le cadre de l'Accord de Cotonou (Ouedraogo, 1997 ; Kabbanji, 2008).

On observe cependant que cette troisième génération de politiques migratoires est élaborée sans évaluation de la performance des politiques antérieures alors que cette démarche est indispensable. Il ne suffit pas de savoir que les résultats obtenus par la CEDEAO en matière de libre circulation des personnes et de droit de résidence et d'établissement des migrants intra-régionaux restent insuffisants : la non ratification du protocole additionnel sur le droit de résidence et celui sur le droit

La mise en œuvre des politiques migratoires antérieures avait été fortement handicapée par un contenu inapproprié.



d'établissement par 2 des 15 pays membres ; non mise en circulation du carnet de voyage régional dans la moitié des pays ; non mise à disposition du passeport ouest-africain dans la plupart des pays ; persistance des tracasseries dans les différents postes de contrôle frontaliers ; et multiplication des rackets sur les routes internationales (CEDEAO, 2006 ; Kabbanji, 2008). Il ne suffit pas non plus d'observer que la mise en œuvre des politiques nationales de population n'a pas permis d'améliorer la répartition géographique de la population : les disparités régionales subsistent et s'accroissent alors que l'exode rural se poursuit avec pour effet une forte croissance urbaine (Ouedraogo, 2008).

Si les deux premières générations de politiques migratoires ont, comme nous l'avons vu, émergé dans des contextes favorables, pourquoi n'ont-elles pas été aussi performantes que souhaité ?

Certes, plusieurs raisons sont avancées pour expliquer la faiblesse de la performance de ces politiques : une volonté politique insuffisante de certains pays d'immigration comme la Côte d'Ivoire ; des capacités d'intervention faibles du Secrétariat exécutif de la CEDEAO ; une insuffisance

en ressources humaines et financières ; une faible connaissance des migrations intra-régionales, etc. Mais, aucun cadre d'analyse suffisamment pertinent n'a encore été utilisé pour l'identification et l'analyse de ces facteurs explicatifs. Selon le modèle d'analyse des politiques publiques, utilisé ici, la performance de ces politiques dépend des quatre facteurs suivants :

- Leur contenu : les politiques migratoires adressent-elles effectivement des problèmes publics relatifs aux migrations ? Les solutions retenues permettent-elles effectivement de résoudre chacun de ces problèmes ?
- Les stratégies de leur mise en œuvre : les stratégies de mise en œuvre de ces solutions sont-elles pertinentes, efficaces et durables ?
- Le contexte de leur mise en œuvre : le contexte des pays de l'Afrique de l'Ouest est-il favorable ?
- Les rôles et responsabilités, les intérêts stratégiques et les ressources des acteurs impliqués (entrepreneurs politiques ; responsables et agents de l'administration chargés de la mise en œuvre de la politique migratoire ; ménages et individus affectés par cette politique) : les populations, et les migrants en particulier sont-ils impliqués à toutes les étapes du développement de la politique migratoire ? Leurs besoins matériels et intérêts stratégiques ont-ils été pris en compte ? (Kingdon, 1995).

Une appréciation ainsi faite des politiques migratoires antérieures n'est-elle pas en effet susceptible aux pays européens et ouest-africains de mieux tirer les enseignements nécessaires et de développer par conséquent des stratégies pouvant garantir le succès de l'application de l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO ?

Des politiques migratoires antérieures fortement handicapées

La mise en œuvre des politiques migratoires antérieures avait été fortement handicapée par un contenu et des stratégies d'application inappropriés.

Un contenu peu connu et peu approprié : Les politiques migratoires antérieures sont peu connues par les populations ouest-africaines, y compris par les migrants. Rédigées en français ou en anglais, langues non lues par la majorité des populations ouest-africaines, elles ne sont en réalité connues que des services publics chargés des affaires étrangères et de la sécurité ou des chercheurs. En outre, il n'est pas certain que les problèmes qui y ont été retenus pour traitement et les solutions adoptées répondent aux attentes des populations et des migrants. On peut rappeler à ce propos qu'un problème ne devient un problème public que lorsqu'il suscite un débat public et appelle par conséquent une intervention de l'autorité politique visant à le résoudre. (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2004). De

ce point de vue, on peut se demander si le problème de l'inégale répartition géographique de la population (et des migrations et de l'urbanisation qui leur sont liées) retenu dans les politiques nationales de population est un problème public. Tous les nationaux ont, en tout cas, le droit de se déplacer et le droit de résidence sur l'ensemble des territoires nationaux, avec ce que cela peut évidemment comporter comme conséquences sur

Les politiques migratoires sont peu connues par les populations ouest-africaines, y compris par les migrants.



la redistribution géographique de la population. La migration interne ne constitue donc pas un problème public. Il en est en principe de même pour la migration internationale au sein de l'espace CEDEAO. Ceux sont plutôt

certaines effets de la migration qui sont susceptibles de l'être, en particulier le problème de l'intégration des migrants dans leurs régions d'accueil (du point de vue des migrants et des populations d'accueil) et du dépeuplement avéré de quelques régions de départ (Ouedraogo, 2008).

Il est vrai que l'adoption d'une politique migratoire permet de faire passer les questions migratoires de la sphère privée à la sphère publique, de légitimer l'existence des problèmes liés aux migrations et de donner ainsi aux autorités publiques les compétences et les responsabilités requises pour appliquer les solutions retenues pour les résoudre. Mais il n'en demeure pas moins vrai qu'une telle politique ne crée, au niveau des ménages et des individus que des incitations à agir dans le sens des solutions préconisées : elle fournit certes un cadre mais ne comporte aucune contrainte. Sa réalisation et ses résultats dépendent donc du bon vouloir des concernés. Ces derniers agissent en fonction de leurs besoins matériels et donc peuvent opter pour des intérêts stratégiques qui peuvent diverger voire s'opposer à ceux de la politique migratoire.

Des solutions et des stratégies peu adaptées : À l'exception de la libre circulation des personnes et de l'octroi des droits de résidence et d'établissement des migrants intra-régionaux de la CEDEAO qui ne font d'ailleurs que légitimer une situation de fait dans la région, les solutions et stratégies pour l'amélioration de la répartition géographique de la population sont d'ordre macro-social. Elles sont en conséquent difficilement applicables et ce pour plusieurs raisons : solutions appliquées en l'absence, comme nous l'avons vu, de problèmes publics réels y relatifs ; et insuffisance notoire de ressources pour des interventions pertinentes et efficaces d'aménagement du territoire (construction de routes, équipement du milieu rural en services collectifs, création d'emplois rémunérateurs et garantis en milieu rural etc.).

Ce qui a été jusqu'à présent le plus préjudiciable à la mise en œuvre des politiques migratoires est la non prise en compte du fait que les micro-stratégies développées par les ménages et les individus affectent simultanément les variables économiques (consommation, épargne, investissement,

transferts intra-générationnels etc.), les variables démographiques (migrer ou non, destination, retour volontaire ou non) et les variables sociales (activation des réseaux de solidarité). Ces micro-stratégies ne sont en réalité ni purement migratoires ni purement économiques ou sociales. Les migrations contemporaines relèvent à la fois de stratégie de survie et de promotion économique et de mobilité sociale (Ouedraogo, 2007). Comme le note si bien Malthus T.R. : « La force de l'inertie qui enchaîne l'homme et les liens d'affection qui l'attachent à son foyer sont si forts et si puissants qu'on peut être certain qu'il ne songera pas à émigrer s'il n'y est contraint par mécontentements politiques ou l'extrême pauvreté ».

Selon d'ailleurs la théorie macro-sociale de la mobilité, qui explique en même temps la transition urbaine, toute société humaine évolue en plusieurs phases successives liées aux niveaux et à la direction de ses mouvements migratoires. Ceci conduit progressivement à la transformation de son habitat essentiellement rural et dispersé en un habitat fortement urbanisé (Zelinski, 1971). Dans une première phase pré-transitionnelle, celle des sociétés dites « traditionnelles », la croissance démographique et les migrations individuelles sont limitées. Dans la seconde, celle de la transition dans laquelle se trouvent actuellement les pays de l'Afrique de l'Ouest, la croissance démographique est élevée et les mouvements migratoires intenses, entraînant ainsi une urbanisation rapide. Dans la troisième phase, qui est post-transitionnelle et terminale dans laquelle se trouvent actuellement les pays développés, la croissance démographique diminue fortement tandis que les migrations régressent au profit d'autres formes de mobilité, notamment sociale.



Toute société humaine évolue en plusieurs phases successives liées aux niveaux et à la direction de ses mouvements migratoires.

Quelles perspectives migratoires et politiques ?

Au stade actuel, il est quasiment certain que la population ouest-africaine atteindra un peu plus de 400 millions d'habitants en 2015, horizon retenu pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il n'existe cependant aucune donnée fiable sur les perspectives migratoires et leurs effets sur la répartition géographique de cette population notamment à l'intérieur des pays concernés. Au contraire de l'hypothèse d'un solde migratoire nul généralement formulé dans les projections démographiques nationales, nous postulons néanmoins qu'à court et moyen termes (conformément à la théorie sur la mobilité ci-dessus évoquée) les migrations intra-régionales et vers l'Europe se poursuivront. Subséquemment, les politiques migratoires actuelles devraient être revisitées afin d'en améliorer la performance.

L'intensification des migrations internationales, une donnée probante

Des efforts de développement sont réalisés par les pays de départ tandis que les pays d'accueil tentent de mieux gérer leurs stocks d'immigrés et de maîtriser les nouveaux flux d'entrées de migrants dans le cadre de l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO. Mais les migrations internationales ouest-africaines se poursuivront encore à court et moyen termes. Les trois principaux facteurs ci-dessous cités tendraient même à l'intensification des migrations intra-régionales si les tendances passées se maintenaient :

- Le renforcement des disparités économiques entre les pays de la CEDEAO et à l'intérieur de ces pays avec une plus grande concentration des richesses dans la zone côtière et autour des quelques pôles urbains que constituent essentiellement les capitales d'État ;
- Le développement sans précédent des voies et des moyens de transport et de communication (routes, chemin de fer, média) entre les pays de la CEDEAO et à l'intérieur de ces pays ;
- L'amélioration de l'application du protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement.

Quatre autres facteurs complémentaires tendraient aussi à l'intensification des migrations vers l'Europe :

- L'incapacité croissante des pays ouest-africains d'assurer, aux nombreux cadres et autres professionnels compétents des emplois appropriés et des niveaux de salaires satisfaisants, ainsi qu'une évolution socio-professionnelle ;
- L'accroissement, en dépit des progrès technologiques, des besoins en main-d'œuvre spécialisée (ou non) des pays européens, contraints de favoriser une immigration sélective croissante pour pallier aux effets pervers du vieillissement de leur population (réduction du nombre des actifs, poids excessif des budgets sociaux). Celle-ci comportera toujours son pendant d'immigration illégale et ce en dépit du renforcement des contrôles aux frontières ;
- L'imbrication croissante entre migrations intra-régionales et migrations vers l'Europe qui fait qu'un nombre de plus en plus important de pays d'immigration de l'Afrique de l'Ouest sont en même temps des pays de transit vers l'Europe. La libre circulation intra-régionale réduit certes la pression migratoire vers l'Europe mais en même temps elle donne plus d'opportunités aux migrants régionaux de réunir dans la région les moyens financiers nécessaires à la migration vers l'Europe comme en témoigne la récente migration des Bissa (Burkina Faso) vers l'Italie (Ouedraogo, 1997 ; Gouba, 2008).
- La libéralisation croissante de l'économie mondiale qui, en favorisant la mobilité des capitaux, encourage en même temps les migrations de main-d'œuvre. Il faut également considérer que la croissance

économique attendue dans les pays de l'Afrique de l'Ouest contribuera aussi à court et moyen termes à accélérer leurs mouvements migratoires qui ne stabiliseront qu'avec une réduction significative des inégalités économiques et sociales entre ces pays et les pays européens.

Certes, la nouvelle politique migratoire de la CEDEAO comporte deux innovations majeures par rapport au passé : la prise en compte des migrations ouest-africaines vers l'Europe, qui sont indissociables des migrations intra-régionales (1) ; et la reconnaissance de la relation entre migrations et développement, qui est de toute évidence (Ouedraogo, 1997) (2). Mais au-delà du discours, on est en droit de se demander si cette nouvelle approche ne connaîtra pas le même sort que les politiques précédentes ?

Refonder la nouvelle approche migratoire de la CEDEAO ?

Tout comme pour les politiques antérieures, la nouvelle approche migratoire de la CEDEAO adresse-t-elle des problèmes publics liés aux migrations internationales de la région ? En effet, si la traite des êtres humains peut être considérée comme un enjeu public pour des raisons morales et humanitaires, en ce qui concerne les migrations illégales ou les migrations, le point de vue diffère que l'on soit pays d'immigration ou d'émigration. Pour les premiers, les migrations illégales et d'un certain point de vue les migrations constituent un problème d'ordre public. Pour les seconds, c'est davantage la lutte contre les migrations irrégulières, l'intégration des migrants en Europe et la protection de leur droit qui se posent en enjeu public.

L'établissement de la relation entre migrations et développement dans la nouvelle politique de la CEDEAO (contribution des migrants au développement de leur pays d'accueil et de départ ; accroissement des capacités de rétention des populations dans les zones de départ à travers des initiatives d'éco-développement) ainsi que la mise en cohérence des politiques migratoires et des autres politiques publiques (politiques économiques, politiques de coopération etc.) sont certes pertinents.

On observe toutefois que le problème public y relatif n'est pas posé de manière explicite. On présume qu'il s'agit du problème de développement

de ces zones de départ mais il est en réalité question d'un méta-problème public, celui du déficit social et politique comme le note ainsi Sen : « Le développement exige la suppression des principaux facteurs qui s'opposent à la liberté : la pauvreté aussi bien que la tyrannie, l'absence d'opportunités économiques comme les conditions sociales précaires, l'inexistence de services publics autant que l'intolérance ou la répression systématique exercée par les États autoritaires » (Sen, 2003 : 16).



La libéralisation de l'économie mondiale en favorisant la mobilité des capitaux, encourage les migrations de main-d'œuvre.

Par delà l'agenda politique visant la promotion des migrations légales de certaines catégories professionnelles (professions libérales, étudiants des cycles supérieurs, jeunes professionnels compétents), la lutte concertée contre les migrations illégales et la sécurisation des frontières, c'est au déficit social et politique (qui génère la pauvreté) qu'il convient de s'attaquer de manière holistique. Mais il faut convenir que la solution passe par la résolution d'autres problèmes publics parmi lesquels l'insuffisance des infrastructures de santé, d'éducation et de formation professionnelle, la précarité des revenus ou les faibles opportunités de mobilité sociale. Comment ce méta-problème peut-il être cependant résolu, dans les conditions actuelles des relations internationales et de la mondialisation, sans la mise en place d'un système de redistribution des richesses et un ciblage des interventions au profit des groupes sociaux (octroi d'un minimum social de ressources et prévention contre les risques) et des régions pauvres et vulnérables ?

Dans tous les cas, ce système de redistribution, déjà entamé avec l'Initiative en faveur des pays pauvres et très endettés (initiative PPTe), exige :

- L'implication consciente et responsable de l'ensemble des acteurs en présence (riches et pauvres ; hommes et femmes ; jeunes/vieux, secteur public et secteur privé, nationaux et partenaires internationaux, etc.) au niveau de l'identification et de l'analyse des problèmes publics à résoudre ;
- Le choix des solutions à mettre en œuvre, l'application de ces solutions, le suivi des mesures et des interventions et ;
- L'évaluation de leur impact à tous les niveaux (local, national et régional) selon les principes de la subsidiarité.

C'est à ce prix que la mise en place progressive du marché du travail unique en Afrique de l'Ouest pourra être accompagnée par l'établissement d'un véritable partenariat avec l'Europe (gestion des migrations vers l'Europe) et la mise en place d'un système de gestion locale et décentralisée des migrations intra-régionales. Ceci permettrait à la fois de sécuriser les populations autochtones vis-à-vis de l'utilisation de leurs ressources et en même temps d'en faciliter l'accès aux immigrants intra-régionaux. Ces derniers seraient alors reconnus comme étant des acteurs à part entière du développement local et régional. De ce dernier point de vue, les investissements (routes, chemin de fer, autres services collectifs) à promouvoir en Afrique de l'Ouest devraient permettre de reconfigurer la région en favorisant le transfert du centre de gravité actuel de son peuplement : d'une part, de la zone côtière vers la zone sud de la savane encore peu peuplée et sous-exploitée et d'autre part, des grandes villes vers les villes moyennes et les petites villes.

Cette stratégie y gagnera beaucoup en termes de convergence à développer entre les logiques multilatérales et celles étatiques et locales dans le contexte actuel d'accélération des processus concomitants de l'intégration régionale et de la décentralisation.

Conclusion

La rencontre entre les trois courants du modèle d'analyse des politiques publiques à savoir ceux des problèmes, des solutions et des orientations de politique générale a eu lieu pour l'émergence de la récente politique migratoire de la CEDEAO. Toutefois, pour en garantir la performance dans les années à venir, il faudrait savoir tirer les leçons du passé : son contenu est-il approprié en termes d'identification et d'analyse des problèmes publics relatifs aux migrations internationales des pays de l'Afrique de l'Ouest et de choix des solutions à apporter à ces problèmes ? Ses stratégies de mise en œuvre sont-elles adaptées dans un contexte ouest-africain ? Les besoins matériels et les intérêts stratégiques de l'ensemble des acteurs, des populations et des migrants en particulier ont-ils été pris en compte ?

L'exploration effectuée en la matière dans la présente contribution mériterait d'être poursuivie dans le cadre d'une recherche évaluative des politiques migratoires de la région qui a été ainsi initiée. De ce point de vue, on n'insistera jamais assez sur le fait que si une politique publique comme celle relative à l'Approche commune sur la migration de la CEDEAO est encadrante pour l'action, elle vaut moins pour ceux qui la conçoivent que par ceux qui la mettent en œuvre sur le terrain.

////////////////////////////////////
Dieudonné OUEDRAOGO, Docteur en sciences de l'environnement
 ISPP, Université de Ouagadougou, Burkina Faso.

E-mail dieudonnebf@yahoo.fr

Bibliographie

- Ammassari, S. (2004), *Gestion des migrations et politiques de développement : optimiser les bénéfices de la migration internationale en Afrique de l'Ouest*, Cahiers des migrations internationales, Genève, BIT.
- Appleyard, R. (ed.) (1998), *Emigration dynamics in developing countries. Volume 1 : Sub-saharan Africa*. UNFPA, IOM, Ashgate, USA.
- Assogba, L. N. M. (2003), *Population et développement en Afrique au sud du Sahara, Politiques nationales de population, concepts et outils de base*, Dakar, Document de Travail n° 7 EAT/UNFPA, 73 p.
- Bach, D. C. (1998), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*. Karthala ed. Paris, 319 p. : 1998.

- Blion, R. (1995), *Les Burkinabè de Côte d'Ivoire entre « intégration » et circulation migratoire*, Mondes en développement, 23 (91), p. 81–93.
- Bocquier, P. et S. Traoré (2000), *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, Paris, 148 p.
- Boussaguet, L., S. Jacquot et P. Ravinet (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses des Sciences Po, 518 p.
- Boutillier, J.-L., A. Quesnel et J. Vaugelade (1977), *Systèmes socio-économiques Mossi et migrations*, Cahiers de l'ORSTOM, Série Sciences humaines, 14 (4), p. 361–381.
- Castles, S. (2004), *Why migration policies fail*, Ethnic and Racial Studies, 27(2), p. 205–227.
- CEDEAO (2006), *État de l'exécution du Traité Révisé de la CEDEAO, des protocoles et conventions au 31 décembre 2006*, 57ème Conseil des Ministres, Ouagadougou 18–19 décembre 2006, 4p + annexes.
- Coquery-Vidrovitch et al., 2003, *Être étranger et migrant en Afrique au XXème siècle. Enjeux identitaires et modes d'insertion, Volume II : Dynamiques migratoires, modalités d'insertion urbaine et jeux d'acteurs*, L'Harmattan, Paris.
- Cordell, D., J. W. Gregory et V. Piché (1996), *Hoe and Wage : A Social History of Circular Migration System in West Africa*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Coulibaly, S.P. (1986), *Colonialisme et migration en Haute-Volta (1896–1946)*, Gauvreau et al., *Démographie et sous-développement dans le tiers-monde*, Montréal, Center for Developing-Area Studies, Université McGill, p. 73–110.
- Cour, J. M. et S. Snrech (1998), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020, étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, OCDE Paris, 157 p.
- Elbaz, M. M. et D. Helly (dir.) (2000), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, L'Harmattan, Les Presses de l'Université de Laval, 260 p.
- Ghosh, B. (ed.) (2000), *Managing migration. Time for a new international regime?*, Great Britain, Oxford University Press.
- Gouba (2008), *Les effets de l'émigration des Bissa en Italie sur l'amélioration des conditions de vie des ménages de la ville de Zabè*, mémoire de maîtrise de géographie, Université de Ouagadougou, 73 p.
- Guengant, J.P. (1996), *Migrations internationales et développement : les nouveaux paradigmes*, Revue européenne de migrations internationales, 12(2), p. 107–121.
- Hollifield, F. J. (1997), *L'immigration et l'État Nation à la recherche d'un modèle national*, L'Harmattan, Paris Montréal 106 p.
- IOM et FOM (2005), *International agenda for migration management*, Genève, IOM et FOM.
- Kabbanji, L. M. (2008), *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, thèse de Ph.D Département de Démographie, Université de Montréal, 295 p.
- Kabbanji, L., D. Ouedraogo et V. Piché (2005), *Politiques migratoires et intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, Communication présentée au Congrès de l'UIESP, Tours, juillet 2005.
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, alternatives and publics policies*, New York, Harper Collins, 254 p.
- Kritz, M. M. (1987), *International migration policies : conceptual problems*, International Migration Review, 21(4), p. 947–964.
- Meillassoux, C. (1975), *Femmes, greniers et capitaux*, Paris, François Maspero.
- Muller, P. et Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.

- Nations Unies (2005), *Suivi des programmes de population, consacré à la question « migrations internationales et développement »*, Conseil économique et social, Commission de la population et du développement, 39^{ème} session, (E/CN.9/2006/4).
- Otayek, R. (2000), *Identités et démocratie dans un monde global*, Presses de la Fondation nationale des sciences Politiques, Paris, 228 p.
- Ouedraogo, D. (2008), *Vers la refondation des politiques de population comme politiques publiques en Afrique Subsaharienne ?*, Cahiers Québécois de Démographie n° spécial Démographie et politiques publiques (accepté pour publication).
- Ouedraogo, D. (2007), *Au delà de la houe : la mobilité géographique comme déterminant majeur de la mobilité sociale ascendante au Burkina Faso*, Ouedraogo, D. et Piché, V. : Dynamique migratoire, insertion urbaine et environnement au Burkina Faso, au delà de la houe, L'Harmattan, Presses Universitaires de Ouagadougou, pp. 257–272.
- Ouedraogo, D. (2007), *Décompositions et recompositions territoriales en Afrique de l'Ouest, enjeux et défis pour le développement*, Stratégies de population et stratégies de développement. Convergences ou divergences, Actes du 1er symposium international, IPDSR, Université Cheikh Anta Diop, 319p. pp. 23–28.
- Ouedraogo, D. (2004), *Catégories ethniques et intégration : le cas de l'Afrique de l'Ouest*, 9^{ème} Conférence de METROPOLIS, Genève, 26–30 septembre.
- Ouedraogo, D. (2002), *Migrations circulaires et enjeux identitaires en Afrique de l'Ouest*, Les Cahiers du GRES, 3(1), p. 7–24.
- Ouedraogo, D. (1997), *Les migrations afro-européennes, l'indispensable co-gestion*, Revue Tiers Monde, tome XXXVIII, n° 150, pp. 347–357.
- Oyen, E., S. M. Miller and S. A. Samad (1997), *Poverty a global review, handbook on international poverty research*, Oslo, Scandinavian University Press, UNESCO, reprinted, 620 p.
- Piché, V. (2002), *Les migrations : des enjeux mondiaux aux enjeux locaux*, Cahiers Québécois de Démographie, 31(1), p. 1–6.
- PNUD (2003), *Rapport sur le développement humain, les Objectifs du Millénaire pour le Développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté*, Paris, Economica, 367 p.
- Ricca, S. (1990), *Migrations internationales en Afrique, Aspects légaux et administratifs*, Paris, L'Harmattan.
- Sassen, S. (1998), *Globalization and its discontents : Essays on the new mobility of people and money*, New York, The New Press.
- Sawadogo, R. C. (1999), *La migration comme facteur d'intégration ouest-africaine et le paradoxe des manifestations d'intolérance civique*, Troisième Conférence africaine sur la population, La population africaine au 21^{ème} Siècle, UEPA, p. 607–647.
- Sen, A. (2003), *Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 479 p.
- Simmons, A. B. (2002), *Mondialisation et migration internationale : tendances, interrogations et modèles théoriques*, Cahiers Québécois de Démographie, 31(1), p. 7–33.
- Traoré, S. et P. Bocquier (1998), *Synthèse régionale. Réseau migrations et urbanisation en Afrique de l'Ouest (REMUAO)*, Bamako, CERPOD.
- United Nations (2006a), *World Migrant stock : the 2005 revision*, Department of economic and social affairs, Population division, United Nations, <http://esa.un.org/migration>.
- United Nations (2006b), *World population policies 2005*, Department of economic and social affairs, Population division, New York, United Nations.

UNFPA (2005), *International migration and the millenium development goals, selected papers of the UNFPA Expert group Meeting*, Marrakech 11–12 May, 251 p.

UNFPA, 1994, *Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement*, Caire, 5–13 septembre 1994.

Zelinski, W. W. (1971), *The hypothesis of the mobility transition*, *Geographical Review*, vol. 61 pp. 219–249.

Chapitre 6



La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen

par Nelly **ROBIN**

L'Afrique de l'Ouest est la première région d'accueil des migrations en Afrique et constitue un territoire de très fortes mobilités intra-régionales. Parallèlement, l'UE forme la principale destination des migrants ouest-africains en dehors de l'Afrique.

Depuis plus de deux décennies, l'Europe comme l'Afrique de l'Ouest tentent d'instaurer en leur sein un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires, respectivement des *Accords de*

La gestion de l'immigration ne peut plus relever des seules relations bilatérales entre États d'accueil et d'origine.



Schengen (1985)¹ et du Protocole de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)² sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement (1979)³.

Toutefois, la convention d'application des accords de Schengen prévoit aussi une protection renforcée aux frontières extérieures de l'espace alors que le Protocole de la CEDEAO n'inclut pas cette dimension. Cette nuance est fondamentale et participe à l'évolution du système migratoire entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe tout au long de la décennie 1990 ; ces changements se poursuivent au début du XXIème siècle.

Dans ce contexte, il est établi que la gestion de l'immigration ne peut plus relever des seules relations bilatérales entre États d'accueil et d'origine, mais requiert des initiatives intégrées à l'échelle d'ensembles géopolitiques plus larges. Dès lors, les « normes » de Schengen vont s'imposer à tous. D'abord aux pays du sud de l'Europe, et, aujourd'hui, leur influence s'exporte au-delà, pour fixer les règles de la « coopération » avec les pays tiers.

Sur cette base, il s'agit donc de comprendre l'esprit qui a prévalu à l'instauration de l'un et l'autre dispositif de libre circulation des personnes et d'apprécier les incidences de leur évolution sur la gestion des migrations ouest-africaines vers l'Europe.

L'exemple du Niger ou celui du Sénégal apportera ponctuellement des éléments pour illustrer notre analyse. Ces deux États membres de la CEDEAO ont connu des mutations comparables et constituent aujourd'hui des lieux de passage essentiels entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb sur les routes de l'Europe.

L'Europe : libre circulation intérieure, protection renforcée aux frontières extérieures, gestion « externalisée » des migrations internationales

En Europe, au début des années 90, s'affirme la volonté des États d'une coopération accrue sur les questions migratoires. Une intense activité législative et réglementaire est alors mise en œuvre. Depuis, le chantier ne s'est pour ainsi dire plus arrêté ni en interne ni au niveau bilatéral ni au plan communautaire. Tous les aspects de l'immigration font ainsi régulièrement l'objet de restrictions nouvelles : les conditions de délivrance des visas ont été révisées et rendues plus drastiques, l'accès au droit d'asile est de plus en plus limité, les contrôles aux frontières ont été renforcés et de nouveaux systèmes de lutte contre l'immigration irrégulière sont mis au point.

En 1995, la convention d'application des accords de Schengen *« instaure un espace de libre circulation des personnes entre les États signataires et associés tout en garantissant une protection renforcée aux frontières extérieures de l'espace »*⁴. Dès lors, pour franchir les frontières de l'espace Schengen, les ressortissants des pays tiers à l'UE, auxquels appartiennent les pays ouest-africains, sont ainsi soumis à un visa dit « visa Schengen » ; il s'agit d'un visa unique délivré par un des États membres, valable pour l'ensemble de la zone Schengen.

Face à cette volonté politique, non seulement de contrôler, mais surtout de limiter l'entrée des étrangers extra communautaires sur le « territoire Schengen », les candidats à l'émigration originaires d'Afrique de l'Ouest, notamment, élaborent de nouvelles stratégies et explorent de nouveaux itinéraires : aux relations bipolaires initiales (pays d'origine/pays d'accueil), les migrations ouest-africaines vers l'UE substituent une diversité de routes et de destinations, les acteurs se diversifient et des modes de circuler différents s'imposent.

« En retour, les pays européens adoptent de nouvelles dispositions, plus restrictives encore, tout particulièrement à l'égard des ressortissants des pays tiers » (Robin, 1997) tels que le visa de transit aéroportuaire (VTA) et les pays d'origine sûrs ; en outre, ces nouveaux mécanismes législatifs peuvent localement être renforcés par un « partenariat » militaire « pour le contrôle des flux clandestins » sur les routes terrestres ou maritimes.

Le VTA, un principe d'exception réservé aux ressortissants des pays tiers

*« Considérant que la voie aérienne, (...), lors d'un transit aéroportuaire, constitue un moyen important de pénétration en vue notamment d'un établissement illégal sur le territoire des États membres et qu'il convient de rechercher une amélioration de la maîtrise de cette voie »*⁵, les États membres de l'UE établissent, en 1996, le visa de transit aéroportuaire

(VTA)⁶ : par ce dispositif, il leur est donné de déroger au principe de « libre passage en transit par la zone internationale des aéroports », établi par l'annexe 9 de la Convention de Chicago (Robin, 2006). Seuls les ressortissants des pays tiers sont soumis à ce principe d'exception et les visas de transit aéroportuaires sont délivrés par les services consulaires des États membres (Audebert et Robin, 2008). Ce, à une période où l'émigration ouest-africaine vers l'Europe utilise essentiellement la voie aérienne.

En 1996, une première liste de pays est publiée⁷ ; parmi eux, apparaissent deux États membres de la CEDEAO : le Ghana et le Nigeria. Désormais, leurs « ressortissants sont soumis à l'obligation de visa aéroportuaire par l'ensemble des États Schengen »⁸.

Entre 2002 et 2008, conformément à l'article 5 de cette action commune qui prévoit que « chaque État membre décide s'il y a lieu d'exiger un visa de transit aéroportuaire des ressortissants des pays non mentionnés sur la liste », certains États européens y ajoutent d'autres pays.

La France est l'État Schengen qui présente la plus longue liste pour l'Afrique de l'Ouest ; les ressortissants de onze États membres de la CEDEAO sont soumis à l'obligation du VTA : le Burkina Faso⁹, la Côte d'Ivoire, la Gambie¹⁰, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, le Sénégal, la Sierra Léone¹¹ et le Togo. En 2008, ces mesures deviennent encore plus draconiennes pour les ressortissants de la Guinée, du Liberia et de la Sierra Leone dont « les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel »¹², ou « les titulaires d'un visa valable pour un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, le Canada, les États-Unis d'Amérique et la Suisse »¹³ ne sont plus dispensés de l'obligation de VTA, contrairement aux ressortissants des autres États (→ [Tableau 6.1](#)).

Dès lors, au départ des aéroports internationaux de l'ensemble des États membres de la CEDEAO, à l'exception du Cap-Vert, les exploitants, c'est-à-dire les transporteurs aériens, sont tenus « de prendre des précautions au point d'embarquement pour faire en sorte que les passagers soient en possession des documents prescrits par les États de transit et de destination aux fins de contrôle »¹⁴. Ainsi, en s'accordant le droit de déroger aux principes fondamentaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour la première fois, les pays européens affirment leur volonté d'externaliser la gestion et le contrôle de leurs frontières aux frontières des pays du Sud.

Tableau 6.1

Liste des pays tiers ouest-africains dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa aéroportuaire par certains États Schengen seulement. Les titulaires de documents de voyage délivrés par ces pays tiers étant également soumis à cette obligation.

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Gambie	Ghana	Guinée	Guinée-Bissau	Liberia	Mali	Mauritanie	Niger	Nigeria	Sénégal	Sierra Leone	Togo
BNL ^②			●		●	●							●		
CZ ^①		●			●	●	●	●	●	●		●	●		
DK															
DE ^②			●												
EE ^④		●					●	●				●	●	●	
EL															
ES ^③		●				●	●	●					●	●	
FR ^④	●	●	●		●	●	●	●				●	●	●	
IT ^⑤												●			
CY															
LV															
LT ^⑥															
HU					●		●					●	●		
MT															
AT ^⑦							●								
PL ^⑧		●			●	●	●	●		●		●	●		
PT							●					●			
SI															
SK															
FI															
SE															
IS															
NO															

① Les ressortissants étrangers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA) n'ont pas besoin de ce visa pour transiter par un aéroport autrichien dans la mesure où ils sont en possession des documents suivants pour la durée du séjour nécessaire au transit : a) un titre de séjour d'Andorre, du Japon, du Canada, de Monaco, de Saint-Marin, de la Suisse, du Saint-Siège ou des États-Unis garantissant un droit de retour absolu ; b) un visa ou un titre de séjour d'un État Schengen pour lequel l'Accord d'adhésion a été mis en vigueur ; c) un titre de séjour d'un État membre de l'EEE.

② Seulement lorsque ces ressortissants ne sont pas titulaires d'un titre de séjour valable dans un des pays de l'EEE, d'Andorre, du Canada, des États-Unis, du Japon, de Monaco, de Saint-Marin ou de la Suisse. Les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou spécial ainsi que les membres d'équipage des avions qui sont titulaires d'un « Flightcrew Member's Licence » ou d'un « Crew Member Certificate » délivré par application de la Convention de Chicago, sont également dispensés du VTA.



- ③ *Les titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service ne sont pas soumis à l'obligation de VTA. Il en va de même en ce qui concerne les titulaires d'un passeport ordinaire résidant dans un État membre de l'EEE, aux États-Unis d'Amérique ou au Canada, ou en possession d'un visa d'entrée valable pour un de ces pays.*
- ④ *Sont dispensés du VTA : les titulaires de passeports diplomatiques et de service, les titulaires d'un des titres de séjour énumérés dans la partie III, les membres d'équipage des avions ressortissants d'un État partie à la Convention de Chicago.*
- ⑤ *Seulement lorsque ces ressortissants ne sont pas titulaires d'un titre de séjour valable pour les États membres de l'EEE, le Canada ou les États-Unis.*
- ⑥ *L'obligation de VTA ne s'applique pas aux titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de service.*
- ⑦ *Sont dispensés du VTA : a) les titulaires d'un visa ou d'un autre titre de séjour délivré par un État membre de l'UE ou par un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que b) les titulaires d'un titre de séjour ou de tout autre document visé à la partie III, liste B. Un VTA ne constitue pas un visa au sens du point a).*
- ⑧ *Sont dispensés du VTA : a) les titulaires de passeports diplomatiques et de service ; b) les membres d'équipage des avions ressortissants d'un État partie à la Convention de Chicago ; c) les titulaires de titres de séjour délivrés par un État membre de l'EEE et la Suisse.*

Les pays d'origine sûrs, un concept doté d'une présomption de non persécution

Ce dispositif est renforcé par la notion de pays d'origine sûr. Un pays est considéré comme sûr « *s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »¹⁵. L'intention déclarée est de « *lutter contre le détournement du droit d'asile en mettant en œuvre des notions nouvelles* ». Toutefois, l'objectif est bien de restreindre au maximum les possibilités de demande d'asile depuis les pays tiers.

Le concept de pays d'origine sûr (POS) est appliqué de manière différente selon les pays européens :

- En France, il est introduit par la loi 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. La liste actuellement en vigueur comprend quinze États¹⁶ dont cinq membres de la CEDEAO : le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Mali et le Sénégal. Ce texte modifie profondément les conditions d'exercice du droit d'asile en France. Sa conformité à l'article 3¹⁷ de la Convention de Genève, relative aux statuts des réfugiés (1951) qui prévoit que « *les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine* », suscite un profond débat. Il s'agit d'une question très complexe : la loi qui permet d'opposer aux ressortissants de certains pays tiers, la notion de pays d'origine sûrs peut apparaître comme discriminatoire et de fait non conforme à l'article 3 de la Convention de Genève ; mais dans le même temps, le texte qui définit les modalités d'application de ce dispositif précise que « *la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande* ». Cette disposition rejoint l'une des

exigences essentielles de la Convention de Genève : celle d'un examen individuel de la demande d'asile. La décision du Conseil d'État, le 13 février 2008, suite à une requête de l'association Forum des réfugiés, témoigne de cette ambivalence : elle reconnaît que le Niger doit être retiré de la liste des pays d'origine sûrs¹⁸, pour autant elle ne remet pas en cause le principe du POS. Dès lors, la vraie question n'est plus de principe, elle est de pratique : tous les ressortissants des pays tiers concernés disposent-ils de conditions égales pour réunir les documents nécessaires à leur défense ?

- Le Royaume-Uni présente une liste de POS plus longue mais, initialement, aucun pays ouest-africain n'était concerné. Toutefois, en 2007, la Gambie, le Liberia, le Mali, la Mauritanie et la Sierra Leone ont été introduits¹⁹.
- En Allemagne, le Ghana et le Sénégal sont considérés comme des POS²⁰.
- La Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suède n'appliquent pas ce concept.

D'autres pays comme la Pologne, la République tchèque, la Hongrie ou les Pays-Bas l'ont adopté sans publier une liste officielle des pays concernés.

Cette généralisation du VTA et du concept de pays d'origine sûrs souligne le souci des États de l'UE de mettre en œuvre une politique d'éloignement efficace des candidats à l'émigration et, plus largement, de gestion en amont des migrations internationales.

Dans cette logique, le « partenariat » proposé aujourd'hui aux pays tiers vise à les inciter à des contrôles plus stricts des étrangers en transit sur leur territoire ; les pays ouest-africains sont ainsi appelés à constituer une sorte de première ligne de filtrage des migrations à destination de l'UE.

À travers ces accords de « coopération », les États-tiers signataires s'obligent, de facto, à aligner leur législation (visa, entrée, réadmission, lutte contre l'immigration clandestine, asile) sur les normes et principes établis dans l'UE.

Un partenariat militaire pour une « coopération en matière de flux clandestins »

En outre, cette « coopération » s'accompagne parfois d'un partenariat militaire, à l'image de l'« accord de coopération en matière de flux clandestins » signé le 12 août 2004 entre l'Italie et la Libye, considérée comme une « zone de sas ». En décembre 2007²¹, le processus est renforcé par un nouvel accord italo-libyen de coopération qui prévoit des patrouilles mixtes, formées de militaires libyens et de policiers italiens, intervenant tant dans les eaux libyennes qu'internationales. L'objectif est de rechercher en mer les embarcations des candidats à l'immigration en Europe et surtout, en amont, d'intercepter les bateaux qui embarquent des migrants sur les plages libyennes de Zuwarah, de Zaniyah et de Miswatah, notamment.

À partir d'un centre opérationnel dont le siège est à Tripoli, la mer est surveillée par radar et par satellite jusqu'aux côtes italiennes.

Parallèlement, l'Union européenne s'est dotée d'une agence de surveillance des frontières en méditerranée, nommée Frontex (Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures des États membres de l'Union européenne)²². Cette agence a pour mission « *de coordonner la coopération entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, de les assister pour la formation des garde-frontières nationaux, et de leur fournir l'assistance technique et l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes* »²³.

En juin 2006, à la demande de l'Espagne, Frontex étend son « *dispositif de contrôle de l'émigration clandestine* » aux eaux de l'Atlantique nord, au large de la Mauritanie, d'abord, puis du Sénégal²⁴, ensuite. L'objectif est « *d'intercepter les pirogues d'émigrés clandestins* », suspectées de faire route vers l'archipel espagnol des Canaries²⁵. L'identification des candidats à l'émigration vers le territoire européen et la responsabilité des résultats sont ainsi déléguées aux autorités mauritaniennes ou sénégalaises²⁶. Ces accords prolongent celui signé entre l'Espagne et le Maroc en février 2005 ; tous prévoient de « *renforcer les liens entre les forces de*

L'Espagne signe trois accords avec la Gambie, la Guinée-Bissau et la Guinée afin d'étendre le périmètre de surveillance de Frontex.



sécurité des deux pays, en matière de lutte contre l'immigration clandestine, les réseaux de trafic des êtres humains, le contrôle maritime des activités de pêche et même dans le domaine de la détection de trafic de drogue ». En

2008, trois nouveaux accords ont été signés entre l'Espagne, d'une part, et la Gambie, la Guinée-Bissau et la Guinée, d'autre part, afin d'étendre le périmètre de surveillance de Frontex.

La question de l'implication des pays tiers dans la régulation des migrations internationales et la lutte contre les trafics de populations demeurent donc au cœur de la réflexion de l'UE : qu'il s'agisse de trouver les moyens de maintenir les candidats à l'exil dans des « zones de protection » au plus près des pays en crise²⁷, d'inciter les pays de transit à réadmettre ceux trouvés en situation irrégulière dans l'UE²⁸ et à prendre en charge leur renvoi vers les pays d'origine ou d'aider les pays de transit à se transformer en poste frontière avancé.

Dans ce contexte, le terme de « coopération » a pu, parfois, apparaître peu adapté à la réalité des négociations. Ainsi, la présentation du *Pacte Européen sur l'immigration et l'asile*²⁹ au Conseil européen³⁰, les 7 et 8 juillet 2008, à la veille de la *Réunion préparatoire à la Deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement pour la mise en place du Plan d'action de Rabat*³¹ (9-11 juillet 2008), a introduit le doute auprès des pays tiers ouest-africains. En marge de cette

conférence, le Ministre des Affaires étrangères du Sénégal a fait part de sa « surprise devant l'initiative européenne d'un Pacte alors que le Processus de Rabat nous engageait dans une autre voie ... ». « Si tout cela est confirmé, il sera urgent pour la partie africaine de se concerter et de se démarquer nettement des partenaires européens et de promouvoir fermement notre vision d'une migration concertée et non choisie et d'une approche globale et non ciblée », a-t-il précisé. À cette fin, il préconise la mise en place par l'Afrique d'un projet de pacte en réponse au pacte européen sur la migration pour aller ensuite un jour vers un pacte concerté euro-africain.

La CEDEAO : la libre circulation des personnes, un principe fondateur

En prémices, le 30ème Sommet ordinaire des Chefs de Gouvernement de la CEDEAO³², a mandaté dès 2006, la Commission pour définir une approche commune des États membres sur la migration. La même année³³, le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO a réaffirmé cette priorité, en demandant au Président de la Commission de « poursuivre la réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions ». Au début de l'année 2008, les Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO ont adopté une approche commune sur la migration³⁴.

L'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, tempérée par la pratique administrative

Cette volonté politique prolonge l'esprit du Traité fondateur de la CEDEAO qui, dès 1975, pose la liberté de circuler comme l'un de ses principes généraux³⁵ :

« Les citoyens des États Membres sont considérés comme citoyens de la Communauté, en conséquence les États Membres s'engagent à abolir tous les obstacles qui s'opposent à la liberté de mouvement et de résidence à l'intérieur de la Communauté », chapitre 4, article 27, alinéa 1.

En 1979, le *Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement*³⁶ établit les normes juridiques et les modalités d'application, prévue en trois étapes :

1. Droit d'entrée et abolition du visa³⁷,
2. Droit de résidence³⁸,
3. Droit d'établissement³⁹.

Ainsi, selon les termes de la mise en exécution de la première étape, « tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des États membres » y est autorisé, « par un point d'entrée officiel, sans avoir à présenter de visa », s'il possède « un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité ».

En outre, s'il désire « *séjourner dans un État membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix jours (90), [il devra] à cette fin obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes* »

Ces dispositions juridiques, destinées à favoriser la libre circulation des personnes, se sont matérialisées par l'instauration d'un carnet de voyage (1985)⁴⁰, d'une carte de résident (1990)⁴¹ et d'un passeport (2000)⁴² des États membres. Le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Niger, le Nigeria et la Sierra Leone ont mis en circulation le carnet de voyage ; mais pour le moment, seuls le Sénégal et le Mali ont mis à disposition de leurs ressortissants le passeport CEDEAO. La détention de l'un ou l'autre dispense le citoyen de la Communauté de remplir le formulaire d'immigration et d'émigration des États membres de la CEDEAO. À terme, le passeport est appelé à remplacer le carnet de voyage.

Toutefois, l'itinéraire du migrant est encore jalonné de nombreux postes de contrôle ; le Secrétariat exécutif de la CEDEAO a ainsi identifié 69 postes de contrôle sur l'axe Lagos-Abidjan, long de 992 km, soit 7 postes de contrôle au 100 km⁴³. Un commerçant sénégalais qui dit avoir voyagé dans de nombreux pays de la sous-région reconnaît que « *les tracasseries ont diminué avec les passeports CEDEAO (...) mais que la traversée de certaines frontières comme le Togo ou la Côte d'Ivoire reste un véritable casse-tête. Les étrangers doivent payer entre 30 000 et 50 000 FCFA aux multiples points de contrôle* »⁴⁴. Une Burkinabé, immigrée à Dakar, qui se rend régulièrement par le train Dakar-Bamako puis en véhicule jusqu'à Bobo Dioulasso partage cette opinion⁴⁵. Les pratiques des agents chargés du contrôle aux frontières constituent donc encore des obstacles à l'application du *Protocole de libre circulation des personnes de la CEDEAO* ; cette situation est renforcée par le manque d'information des migrants sur les dispositifs mis en œuvre depuis l'adoption de ce texte. Conscients de ces difficultés les Chefs d'État ont d'ailleurs adopté une décision relative à la création de *Comités nationaux de suivi de l'application des décisions et protocoles sur la libre circulation des personnes*⁴⁶ ; ces derniers doivent « *veiller à l'application effective des textes communautaires relatifs aux transports, en vue de faciliter la libre circulation des personnes et des biens dans la sous-région* »⁴⁷.

Toutefois, malgré ces difficultés, l'uniformisation juridique des conditions d'entrée dans l'ensemble des États de la CEDEAO constitue un progrès indéniable pour la libre circulation des personnes et un facteur essentiel d'intégration régionale.

Le droit régional, une prééminence en conformité avec l'histoire des migrations

Ainsi, en application du principe selon lequel le droit régional prévaut sur le droit national, et peut être appliqué directement⁴⁸, le Niger et le Sénégal, devenus les deux principaux pays de transit ouest-africains entre

l’Afrique subsaharienne et le Maghreb sur les routes de l’Europe, offrent aujourd’hui aux ressortissants de la CEDEAO des conditions identiques d’entrée et de transit sur leur territoire ; précédemment, une application de leur droit national respectif, défini par le *Décret nigérien n°87-076 du 18 juin 1987*⁴⁹ et par le *Décret sénégalais n°71-860 du 28 juillet 1971*⁵⁰, ne permettait pas cette unité de traitement. Ces deux textes stipulent que « pour pénétrer sur le territoire national, tout étranger doit être porteur d’un passeport national, ou d’un document de voyage en tenant lieu, revêtu d’un visa (sénégalais/nigérien) et d’un certificat de vaccination international. »⁵¹ Est considéré comme étranger « toute personne qui n’a pas la nationalité (sénégalaise/nigérienne), soit qu’elle ait une nationalité étrangère, soit qu’elle n’ait aucune nationalité »⁵². Toutefois, les voyageurs en transit sont considérés comme des *étrangers non immigrants*⁵³ ; des dispositions particulières leur sont appliquées dans les deux pays mais selon des modalités différentes :

- au Sénégal, « le séjour des voyageurs en transit ne peut excéder **10 jours**. S’il y a impossibilité pour eux de poursuivre leur voyage, ils doivent, avant l’expiration de ce délai, demander une autorisation de séjour au Ministère de l’Intérieur » ; celle-ci peut être « accordée pour une durée de 4 mois maximum »⁵⁴ ;
- au Niger, le visa d’entrée n’est pas exigé pour les *voyageurs en transit*⁵⁵ ; de plus, pour séjourner dans le pays, ils sont dispensés de la demande de permis de séjour ; « il leur (est) délivré un (simple) visa, tenant lieu de permis de séjour dont la validité ne saurait excéder **deux ans** »⁵⁶.

Selon ces dispositions nationales, un voyageur en transit au Niger peut séjourner légalement deux ans alors qu’au Sénégal son séjour ne peut pas excéder 4 mois.

Le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation uniformise ces conditions d’entrée et de séjour des ressortissants d’un État membre dans un autre État membre. Depuis l’adoption de ce texte, pour tout citoyen de la Communauté désirant entrer sur le territoire de l’un quelconque des États membres, seul est requis « un document de voyage en cours de validité établissant l’identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de l’État Membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d’immigration et d’émigration peuvent être apposés » ; en outre, pour celui désirant séjourner dans un État Membre pour une durée maximum de quatre vingt dix jours, une autorisation doit être délivrée par les autorités compétentes. En pratique, pour les ressortissants ouest-africains, à la frontière, une simple carte d’identité en cours de validité est exigée à minima comme document de voyage, bien que les

« L’uniformisation juridique des conditions d’entrée dans l’ensemble des États de la CEDEAO constitue un progrès.

cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration ne puissent y être apposés, et, sur le territoire, lorsqu'ils sont interpellés pour « *séjour irrégulier* »⁵⁷, aucune poursuite n'est engagée à leur rencontre en deçà de 90 jours, même s'ils ne détiennent pas l'autorisation requise.

Implicitement, le Traité de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes a conféré un statut particulier aux ressortissants ouest-africains qui émigrent dans les autres pays de la Communauté ; de ce fait, les modalités de contrôle des migrants ouest-africains sont plus souples ; cette application « aménagée » des dispositions juridiques répond à la logique des échanges migratoires qui fondent l'histoire de cette région, découpée par des frontières nationales au mépris des pratiques sociologiques et économiques des communautés qui la composent.

Les pays de transit, une double appartenance complexe

Dès lors, à la croisée des routes reliant l'Afrique subsaharienne à l'UE, les pays ouest-africains sont aujourd'hui confrontés aux exigences contradictoires de deux espaces de libre circulation : la CEDEAO, qui place la mobilité intra régionale au cœur du processus d'intégration régionale, et l'UE, dont les États entendent reporter aux frontières des pays tiers le contrôle de leurs propres frontières.

Ainsi, le Niger comme le Sénégal sont d'un côté, tenus de laisser entrer librement sur leur territoire tout citoyen de la CEDEAO, doté à minima d'une carte d'identité en cours de validité, et d'un autre côté, contraints, par un nombre croissant de pays européens, non seulement de contrôler le départ de ces mêmes migrants à destination de l'Europe, mais surtout de les retenir s'ils ne disposent pas des titres de voyage requis pour transiter ou entrer dans l'espace Schengen, voire de les réadmettre s'ils sont refoulés ou expulsés⁵⁸.

Dans le même temps, les effets des conflits sous-régionaux et des crises environnementales⁵⁹ se combinent pour renforcer la dépendance des pays du sud à l'égard des migrations internationales. Dans ce contexte, faute d'atteindre la destination projetée, du fait de la rigueur des contrôles accrue aux portes de l'Europe, et peut-être plus encore du report de ces contrôles aux frontières des pays de départ, les migrants s'installent de plus en plus durablement dans les pays de transit.

De ce fait, les pays ouest-africains sont désormais confrontés à la problématique des *migrants en transit en panne* ; cette situation nouvelle est susceptible d'entraîner une évolution de la perception de l'étranger qui à terme risque d'introduire une volonté de contrôle des frontières nationales, elle-même susceptible de fragiliser la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO.

La Communauté des États membres se voit donc interpellée par de nouvelles questions : comment gérer le transit de populations qui ne peuvent poursuivre leurs itinéraires ? Comment s'assurer du respect des

droits de personnes concernées ? Comment prévenir les réactions négatives de nationaux, eux-mêmes confrontés à des difficultés économiques grandissantes et qui s'estimeraient concurrencés par ces migrants en transit, y compris pour les départs vers l'Europe ? Comment en débattre avec les pays voisins sans compromettre les relations établies ou sans ajouter à la déstabilisation de certains ?

Toutes ces interrogations soulignent la complexité des réalités qui doivent être prises en compte pour la définition d'une approche commune sur la migration **à l'intérieur comme aux frontières extérieures de l'espace CEDEAO** ; l'objectif est d'éviter que les accords bilatéraux, signés avec les pays européens, ou les nouveaux dispositifs de contrôle, pris de manière unilatérale par ces derniers à l'encontre des pays tiers, fragilisent un *modèle relativement accompli* de libre circulation des personnes, conciliant des réalités nationales contrastées ; l'évolution de ces échanges migratoires intra régionaux constitue un enjeu majeur pour la région ; son développement économique et sa stabilité politique en dépendent fortement.



Les pays ouest-africains sont aujourd'hui confrontés aux exigences contradictoires de deux espaces de libre circulation : la CEDEAO et l'UE.

Conclusion

À l'évidence, répondre aux seuls impératifs de contrôle, imposés par les pays du Nord, n'est pas la meilleure des réponses politiques que peuvent apporter les États membres de la CEDEAO à la complexité des dynamiques migratoires aujourd'hui à l'œuvre en Afrique de l'Ouest.

Aucune coopération véritable ni aucune régulation positive des migrations ne verront le jour si seuls les pays les plus riches en tirent tous les profits en laissant aux pays de départs l'essentiel des inconvénients. Si l'on veut rééquilibrer même partiellement ce partage inégal, c'est la philosophie même de la coopération qui doit être repensée.

En ce sens, il paraît utile d'aider à l'ouverture d'une voie nouvelle : celle d'actions concertées entre les États de la CEDEAO, pour ensuite en débattre collectivement ou individuellement avec l'UE. Il s'agit de définir les contours d'un véritable partenariat pour le développement, susceptible de fixer les populations dans leur région d'origine, en leur ouvrant des perspectives de participation aux bénéfices de la mondialisation, y compris sous la forme d'une régulation positive des migrations de travail.

- 16 *Décision du 30 juin 2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs complétée par la décision du 16 mai 2008 du conseil d'administration de l'OFFPRA : Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Macédoine, Madagascar, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal, Tanzanie, Ukraine.*
- 17 *« non-discrimination ».*
- 18 *Conseil d'État statuant au contentieux, N° 295443, a décidé, article 1er : « La décision du 16 mai 2006 du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides complétant sa décision du 30 juin 2005 fixant la liste des pays d'origine sûrs est annulée en tant qu'elle inscrit sur cette liste la République d'Albanie et la République du Niger ».*
- 19 *Liste des POS établie en 2003 : le Bangladesh, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, l'Equateur, l'Estonie, la Hongrie, la Jamaïque, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, Malte, la Moldavie, la Pologne, la Serbie-Monténégro, la Roumanie, la Slovaquie, le Sri Lanka, l'Afrique du Sud et l'Ukraine. En 2007, ont été ajoutés la Bosnie-Herzégovine, la Gambie, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mali, l'Île Maurice, la Mauritanie, le Pérou, la Sierra Leone, la Serbie et le Monténégro.*
- 20 *Liste des POS en Allemagne : la Bulgarie, le Ghana, la Pologne, la Roumanie, le Sénégal, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie.*
- 21 *29 décembre 2007.*
- 22 *Créée en octobre 2004 et opérationnelle en octobre 2005. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, JO L 349 du 25.11.2004.*
- 23 *Site FRONTEX : http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_fr.htm*
- 24 *En juin 2007, les autorités espagnoles et sénégalaises ont signé un nouvel accord qui prolonge FRONTEX d'un an ; il a été de nouveau prorogé d'un an par un accord signé par le ministre de l'intérieur sénégalais et son homologue espagnol, en mai 2008.*
- 25 *Pour assurer sa mission, FRONTEX associe des compétences et des moyens logistiques sénégalais, italiens et espagnols : « un hélicoptère sénégalais alterne les sorties avec celui des Espagnols ; quand il faut aller en haute mer, on fait sortir l'avion italien », précise le lieutenant-colonel Mouhamadou Moustapha Sylla, de la base aérienne de Ouakam (Dakar), l'Express, 8 mars 2007.*
- 26 *Les équipages à bord des vedettes de surveillance sont composés de quatre membres : un commandant espagnol ou italien, et trois représentants des services sénégalais (armée, police et gendarmerie) ; seuls ces derniers sont habilités à porter des armes et à tirer en cas de sommation.*
- 27 *L'idée d'une « régionalisation de la politique d'asile » est apparue dès le début des années 1990.*
- 28 *Ainsi, en 2006 et 2007, la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau, notamment, ont signé avec l'Espagne des accords de réadmission de migrants majoritairement subsahariens, ayant atteint les côtes des îles Canaries et rapatriés après un temps de détention dans des camps. De son côté, le Sénégal a accepté ces réadmissions forcées alors que le texte qui les prévoit fait encore l'objet de négociations. Ces accords sont le plus souvent assortis d'un programme d'aide au développement qui se veut incitatif.*
- 29 *Le Pacte Européen sur l'immigration et l'asile prévoit : « d'organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration, de lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière, de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières, de bâtir une Europe de l'asile et de créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement. » Ce pacte a été adopté en octobre 2008 par les 27 États de l'espace Schengen.*
- 30 *Présenté les 7-8 juillet 2008 à Cannes, il a été adopté par les États de l'espace Schengen, lors d'un conseil européen, organisé à Paris, les 15 et 16 octobre 2008.*
- 31 *Ce Plan d'action a été défini lors de la Conférence euro-africaine « Migration et développement » (Rabat, 10-11 juillet 2006).*
- 32 *Réunis à Abuja en juin 2006.*
- 33 *Réunion de Ouagadougou le 20 décembre 2006.*
- 34 *33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.*
- 35 *Traité de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Lagos, le 28 mai 1975.*

- 36 *Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, conclu à Dakar, le 29 mai 1979.*
- 37 *Protocole additionnel A/SP1/7/85.*
- 38 *Protocole additionnel A/SP1/1/6/89.*
- 39 *Protocole additionnel A/SP2/5/90.*
- 40 *Décision 2/7/85 portant institution du carnet de voyage des états membres de la CEDEAO.*
- 41 *Décision 2/5/90 portant institution d'une carte de résident des états membres de la CEDEAO.*
- 42 *Décision A/DEC.1/5/2000 portant institution du passeport des états membres de la CEDEAO.*
- 43 *Tableau « Des postes de contrôle identifiés le long de certaines routes trans ouest-africaines ». Source : Secrétariat exécutif de la CEDEAO.*
- 44 *Témoignage recueilli par l'Agence de Presse SYFIA Grands lacs, 03.05.2005.*
- 45 *Op.cit Agence de Presse SYFIA.*
- 46 *Décision A/DEC/3/8/94. Les États membres suivants ont mis en place des comités : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. Source : Commission de la CEDEAO.*
- 47 *Art. 3, décision A/DEC/3/8/94.*
- 48 *Et ce malgré des dispositions différentes au niveau du droit national des pays concernés.*
- 49 *En application de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger. Jusqu'à après l'indépendance, le Niger comme le Sénégal étaient régis par le décret français du 12 janvier 1932 réglementant les conditions d'admission des Français et des Étrangers en AOF ; celui-ci a été abrogé par la l'ordonnance de 1981 au Niger et par la loi de 1971 au Sénégal (précitées). Ces deux textes organisant l'entrée et le séjour des étrangers sont toujours en vigueur. Toutefois, précisons que « l'ordonnance de 1981 est intervenue pendant une période d'exception alors que la République du Niger n'avait pas d'assemblée nationale pour voter des lois. C'est donc le Président de la République, Président du Conseil Militaire Suprême, qui légiférait sous forme d'ordonnance rendue exécutoire d'office. », cf. Rapport de Mission de M. Boluvi, I. Chassard et M. Sene, Programme OMAE, IRD, juillet 2008.*
- 50 *En application de la loi n° 71-10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers.*
- 51 *Art 1, Décret nigérien n° 87-076 du 18 juin 1987 et Décret sénégalais n° 71-860 du 28 juillet 1971.*
- 52 *Art 1, Ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 et la loi n° 71-10 du 25 janvier 1971.*
- 53 *Art 8, Ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 (Niger) et art. 3, la loi n° 71-10 du 25 janvier 1971 (Sénégal).*
- 54 *Art 4, Décret n° 71-860 du 28 juillet 1971.*
- 55 *Art 7, Décret n° 87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987, réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger : « Sont dispensés de l'obligation prévue à l'article 6, in fine, ci-dessus (visa), les étrangers non immigrants tels qu'ils sont définis à l'article 9 de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 » ; parmi les étrangers non immigrants figurent les « voyageurs en transit. »*
- 56 *Art 11, Chapitre III, Décret n° 87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987.*
- 57 *Au Sénégal, le séjour irrégulier est considéré comme une infraction pénale.*
- 58 *Lors de l'identification des immigrés susceptibles de faire l'objet de mesures de refoulement, d'expulsion ou de réadmission, certains déclarent pour diverses raisons, économiques ou politiques, une nationalité autre que la leur. À titre d'exemple d'accords de réadmission, signés récemment avec les pays ouest-africains, on peut citer, notamment, l'accord cadre de coopération en matière d'immigration entre la République du Mali et le Royaume d'Espagne du 23 janvier 2007, prévoyant en son alinéa h), article 8, chapitre VI : « le retour de toute personne qui n'a pas ou a cessé d'avoir le droit d'entrer, de demeurer ou de résider sur le territoire de la partie contractante requérante ». Par ailleurs, un accord sur le rapatriement des mineurs a été signé entre les autorités espagnoles et les autorités sénégalaises, le 5 décembre 2006 et est entré en vigueur le 1er juillet 2008. (Boletín Oficial del Estado du 18 juillet 2008, n° 173, pages 31413-31415).*
- 59 *Notamment les sécheresses au Sahel.*

Bibliographie

- Audebert, C. et N. Robin (2008), L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds », l'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne. *Vivre et tracer les frontières dans les mondes contemporains*, Colloque international, Centre Jacques Berque, Tanger, 31 janvier–2 février 2008.
- Robin, N. (1997), *Atlas des migrations ouest-africaines vers l'Europe* (1985–1993). EUROSTAT/ORSTOM, Editions ORSTOM, Bondy, p. 82.
- Robin, N. (2006), *L'émigration internationale à Dakar au cœur des nouveaux trafics mondiaux, La mondialisation côté Sud. Acteurs et territoires*. Editeurs scientifiques J. Lombard, Evelyne Mesclier et Sébastien Velut, ENS et IRD, Paris, pp. 145–162.

ÉTUDES DE CAS : LA MAURITANIE ET LE SÉNÉGAL

Chapitre 7

Mauritanie : L'inhibition des « effets retour » de circulations
migratoires diverses et intenses par Ali BENSÂÂD169

Chapitre 8

Le migrant criminalisé, le temps d'une traversée ...
..... par Mandiogou NDIAYE et Nelly ROBIN185

Chapitre 7

Mauritanie : L'inhibition des « effets retour » de circulations migratoires diverses et intenses

par Ali **BENSAÂD**

Cette communication de Ali Bensaâd a été initialement préparée et publiée dans le cadre du projet CARIM – Consortium euro-méditerranéen pour la recherche appliquée sur les migrations internationales avec le titre « Mauritanie : L'inhibition des ' effets retour ' de circulations migratoires diverses et intenses ». Cette publication fait partie d'une série de communications sur le thème de la migration circulaire préparées dans le cadre du CARIM et présentées lors de deux rencontres organisées par le CARIM à Florence : « Le rôle de la migration circulaire dans la région euro-méditerranéenne » (17–19 octobre 2007) et « La migration circulaire à partir des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Expériences, Opportunités et Contraintes » (28–29 janvier 2008). L'ensemble des papiers sur la migration circulaire est disponible à l'adresse suivante : www.carim.org/migrationcirculaire.

CARIM-AS 2008/15

© 2008, Institut universitaire européen Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce papier analyse la multiplicité des systèmes de migration circulaire en Mauritanie. Il met en perspective les dimensions géopolitiques et sociales qui régissent et influencent les mouvements migratoires et démontre comment le « politique » agit comme « cause » et « ressource pour la migration ». Le papier met aussi en évidence comment les enjeux socio-politiques en Mauritanie peuvent favoriser ou entraver toute circularité.

Introduction

Les circulations migratoires se réalisent, dans l'espace mauritanien, sous des perspectives diverses et selon des systèmes multiples. Leur tendance actuelle est à un croisement et un emboîtement plus intense.

Cette diversité se fonde d'abord sur celle de la composition socio-ethnique des populations dont chacune des composantes (essentiellement une communauté maure et une autre « négro-africaine » telle qu'elle s'auto-désigne) a développé un système migratoire spécifique et donc une circulation spécifique.

Elle se fonde aussi sur la multifonctionnalité précoce de l'espace mauritanien qui, très tôt et bien antérieurement aux bouleversements des configurations migratoires dans la région, a été à la fois espace d'émigration, d'immigration et de transit avant même que le transit vers l'Europe n'émerge comme perspective. Enfin, le paradoxe des statuts de ce pays, statut de pays pauvre¹ et statut précoce de pays d'immigration tout à la fois, donne une originalité autant au type d'immigration qu'à la circulation développée, un des aspects de l'originalité de cette immigration étant justement qu'elle s'est plus fondée sur la circulation. Immigration et émigration se réalisent selon des processus indépendants et sans conflictualité.

Mais de façon générale, la migration (autant l'émigration que l'immigration) dans cet espace s'est toujours réalisée, de façon plus affirmée et plus explicite qu'ailleurs, de façon circulaire.

Territoire multifonctionnel, il est multiples fois confronté à la dimension circulaire de la migration : multiplicité de systèmes circulatoires au départ du pays mais aussi multiplicité des systèmes circulatoires qui s'y destinent et le traversent.

L'originalité de la Mauritanie étant qu'alors qu'elle est impliquée dans un faisceau de circulations multiples, l'effet potentiel de celles-ci est bloqué ou stérilisé par le contexte politique, notamment le rapport du pouvoir aux différentes composantes de la société civile : marginalisation, politique et économique, de la communauté négro-africaine qui est la plus concernée par l'émigration notamment vers l'Europe et promotion systématique d'un modèle socio-politique basé sur la rente et captant toute ressource vers la consommation et le placement spéculatif. Aussi les ressources mobilisées par les migrants négro-africains vers leurs espaces d'origine ne peuvent avoir d'impact sur le processus de développement, leur communauté ayant vu une partie de ses terres lui échapper au moment où elles étaient modernisées², elles se canalisent sur la consommation, l'action humanitaire



La migration dans cet espace s'est toujours réalisée, de façon plus affirmée et plus explicite qu'ailleurs, de façon circulatoire.

Le cas de la Mauritanie étant qu'alors qu'elle est impliquée dans un faisceau de circulations multiples, l'effet potentiel de celles-ci est bloqué ou stérilisé par le contexte politique, notamment le rapport du pouvoir aux différentes composantes de la société civile : marginalisation, politique et économique, de la communauté négro-africaine qui est la plus concernée par l'émigration notamment vers l'Europe et promotion systématique d'un modèle socio-politique basé sur la rente et captant toute ressource vers la consommation et le placement spéculatif. Aussi les ressources mobilisées par les migrants négro-africains vers leurs espaces d'origine ne peuvent avoir d'impact sur le processus de développement, leur communauté ayant vu une partie de ses terres lui échapper au moment où elles étaient modernisées², elles se canalisent sur la consommation, l'action humanitaire scolaire et sanitaire, comblant le déficit en État. Les ressources des réseaux commerçants maures se recyclent dans la spéculation foncière, en partie sur les terres justement du fleuve mais surtout dans la capitale qui, avec le démarrage de l'exploitation du pétrole, abrite des quartiers parmi les plus chers au monde³ ! Comme une boucle de rétroaction, les migrants négro-mauritaniens, très attachés pourtant à leur région d'origine où ils se réinstallent exclusivement, investissent également dans les interstices de la spéculation sur le foncier de la capitale : les quartiers qui accueillent les migrants étrangers, souvent les mêmes que ceux où se concentrent les négros mauritaniens. Ainsi les ressources dégagées par les « effets retours » des migrations sont non seulement à l'origine d'une forme originale d'économie de rente mais elles nourrissent également une économie de rente spéculative.

Le cas de la Mauritanie met en relief un élément dont la perception n'est pas toujours évidente dans l'évaluation de l'effet des migrations de retour tout comme de « l'effet retour » des migrations, notamment sur le développement. Ces effets ne dépendent pas seulement du processus migratoire et des ressources qu'il peut dégager mais il dépend aussi, essentiellement, du contexte socio-politique du pays de départ qui peut leur faire barrage ou au moins les inhiber.

Ce même contexte a d'ailleurs produit une autre originalité migratoire et un paradoxe : la Mauritanie a (si on se réfère aux chiffres officiels) autant d'immigrés sur son sol que de citoyens propres réfugiés dans un pays voisin (Sénégal). Ce même contexte a permis que le « politique » devienne une ressource pour la migration vers l'Europe et les États-Unis (pour des raisons géopolitiques que nous développerons plus loin, les persécutions subies par les négro-mauritaniens étaient plus éligibles à la solidarité civile et officielle occidentale que celles subies par d'autres communautés en Afrique). Mais c'est toujours ce contexte politique qui, aujourd'hui,

alors qu'officiellement le conflit ethno-nationaliste est clos et que le pays a changé de dirigeants, empêche le retour des réfugiés. Ce qui constitue une autre forme de blocage du retour. Mais cette réalité paradoxale (bien qu'il n'y ait pas de lien, là aussi, entre les deux phénomènes) illustre que les relations interethniques sont potentiellement plus conflictuelles que le rapport à l'immigré, ce qui traduit, en creux, que l'immigration a une place structurelle et acceptée dans la société mauritanienne. Ce qui contredit les prospectives des institutions internationales (particulièrement l'OMI), analysant cette migration à l'aune des situations concurrentielles prévalant ailleurs, alors que le marché du travail est régi par des segmentations professionnelles et statutaires et des complémentarités socio-ethniques qui induisent de fait une pratique et une conception circulatoire de la migration, reflétée dans la conscience même qu'ont les migrants de leur mobilité. Le cas mauritanien illustre d'ailleurs le caractère artificiel de construction de catégories pour « saucissonner » la mobilité en « statuts distincts » : « transit », « immigration de travail », « installation » (derrière laquelle pointe surtout le besoin de cerner et d'identifier un mouvement spécifique de « transit » vers l'Europe) alors que la catégorie de « circulation » reste épistémologiquement la plus pertinente pour appréhender une mobilité dont les caractéristiques sont constamment mouvantes et variables et dans laquelle s'opère même une « circulation » des migrants entre les différents supposés statuts⁴.

Une multiplicité de systèmes de circulation migratoire

Les différenciations entre les deux communautés, maure et négro-africaine, étaient également reproduites dans des systèmes de circulation migratoire différenciés même s'ils étaient tous deux intégrés à l'Afrique de l'Ouest car malgré les attaches culturelles maghrébines de la population majoritaire maure, les échanges et la circulation des personnes ont toujours été traditionnellement tournés vers l'Afrique noire.

Ainsi les Maures, nomades et traditionnellement commerçants⁵, vont déployer un réseau boutiquier maure qui émaillera le Sénégal et s'étendra au-delà.

La communauté agricole négro-africaine, villageoise et sédentaire et qui se trouve dans la vallée du fleuve Sénégal, recherchera, tôt, dans l'émigration dans les plantations d'arachide du Sénégal des ressources salariales comme complément de subsistance.

Ces deux systèmes migratoires se basent sur la circulation.

Le réseau commerçant maure se structure autour de la trame tribale dont la base est familiale et il s'agit véritablement d'une circulation basée sur la solidarité tribalo-familiale, les hommes se relayant dans le séjour et l'organisation de leur commerce selon les affinités filiales alors que la structure verticale de la tribu se reproduit dans les positions occupées dans le réseau commercial.

La circulation des communautés négro-africaines, proximale, s'effectue selon un rythme saisonnier. Elle gardera un caractère circulatoire même lorsqu'elle deviendra pérenne à la disparition des contrôles consécutifs à la décolonisation⁶. Elle s'étendra jusqu'à la France dès la fin de la période coloniale⁷ et perdure jusqu'à notre époque.

La même population négro-mauritanienne a produit, récemment dans les années 90, une migration vers les USA dans laquelle joueront un rôle des ONG américaines, particulièrement afro-américaines, organisant la solidarité face aux purges, expulsions et discriminations violentes subies par cette population⁸. Ces mêmes violences (voir note bas de page précédente) ont été à la source également d'une migration forcée d'une partie importante de la population (d'origine négro-africaine) qui a trouvé refuge ou a été expulsée de force dans le pays voisin : le Sénégal. Cette situation a généré une originalité migratoire et un paradoxe : la Mauritanie a (si on se réfère aux chiffres officiels) autant de citoyens propres réfugiés dans un pays voisins que d'immigrés sur son sol. Les deux phénomènes étant indépendants l'un de l'autre.

En effet, malgré sa pauvreté, la Mauritanie a tôt été terre d'accueil de migrants sahéliens et cela avant et en dehors des flux qui la traversent actuellement pour se projeter sur le Maghreb et l'Europe.

Ce phénomène puise sa source dans une segmentation professionnelle fondée sur une base ethnique et statutaire et les complémentarités engendrées entre les différents espaces socio-ethniques, intensifiée par le développement. Initialement constituée par les ressortissants des deux pays voisins (Sénégal et Mali) et fondée sur des lignes ethniques et corporatives, elle s'est élargie à toute l'Afrique de l'Ouest et depuis peu au-delà, dopée par la promotion de la Mauritanie au statut de pays de transit vers le Maghreb et l'Europe.

Pays « de marge »⁹ et pays pauvre, la Mauritanie n'en est pas moins un espace migratoire mosaïque qui illustre plus fortement qu'ailleurs le passage des pays Sud à un statut de multifonctionnalité où se croisent différentes dynamiques circulatoires qui font éclater les cadres traditionnels des circulations traditionnelles.

La circulation migratoire comme ressource politique : l'essor du poids socio-politique des tribus commerçantes diasporiques

Les populations maures continuent, à travers leurs tribus commerçantes dont le poids politique dans le pays devient déterminant¹⁰, à nourrir une intense circulation migratoire commerciale et sans toujours avoir la puissance économique des Libanais, ils sont plus nombreux numériquement et dominant actuellement, de fait, le secteur du petit commerce boutiquier dans la sous-région. C'est une des raisons de la difficulté de la percée des Chinois dans ce secteur alors qu'ils ont investi beaucoup de secteurs

économiques de la sous-région (en Mauritanie même, tous secteurs confondus, les Chinois s'étant heurtés à des circuits commerçants très structurés, choisissent de passer par des intermédiaires mauritaniens).

Mais l'horizon européen ne faisait pas et ne fait toujours pas partie des projections de mobilité des populations maures. Cette spécificité pose une question scientifique dont les implications politiques, notamment la gestion par l'UE de flux supposés s'y diriger, sont évidentes. Ainsi que nous l'avons constaté ailleurs au Sahara central pour d'autres nomades, les Touaregs¹¹, contrairement aux raccourcis faisant un lien entre l'existence d'une culture de la mobilité et la prédisposition à la migration internationale, les populations maures sont très peu concernées par l'attraction migratoire européenne et sont quasiment absentes des candidats à l'émigration irrégulière. La migration internationale, en tout cas celle se destinant vers l'Europe, a été et reste une question concernant les populations, à l'origine sédentaire, négro-africaines¹². C'est un argument que renvoient populations et responsables politiques mauritaniens (pour l'essentiel des Maures) aux responsables européens pour contester les restrictions à leur circulation¹³.

L'activité commerciale reste l'une des ressources principales de ce pays pauvre et un domaine de compétence privilégié des populations maures. Aussi les réseaux commerciaux diasporiques déployés à l'étranger, démultipliés sous l'effet de la sécheresse, sont une des principales ressources et une des principales sources d'accumulation. Elle explique que dans ce pays où les identités tribales, malgré la sédentarisation massive et la quasi-disparition du nomadisme pastoral qui en constituait le fondement, continuent à imprégner les pratiques et représentations sociales et politiques ; elle explique que les tribus commerçantes ou celles qui s'y sont reconverties, ont connu une ascension sociale¹⁴ qui s'est traduite par une emprise sur les structures politiques. Parmi les tribus commerçantes, celles

dont le dispositif diasporique est le plus étendu sont celles qui exercent le plus d'influence politique et sociale¹⁵. Même si l'émergence d'hommes d'affaires liés aux grands échanges internationaux modifie la donne commerciale, ces

Malgré les attaches culturelles maghrébines de la population, ses échanges et sa circulation restent toujours tournés vers l'Afrique noire.



derniers utilisent également la trame des réseaux diasporiques tribaux (qui ont servi de matrice à leur émergence) pour asseoir leur puissance et leurs activités et pour desservir les autres marchés africains. Malgré les attaches culturelles maghrébines de la population, ses échanges et sa circulation restent toujours tournés vers l'Afrique noire. Le désir volontariste des élites au pouvoir d'un ancrage plus affirmé au Maghreb, au prix de tensions ethnopolitiques vives¹⁶, ne parvient pourtant pas à inverser la tendance de ces flux. Pendant des années¹⁷, il y avait, en effet, un clivage schizophrénique entre le discours nationaliste panarabiste chauvin (et

xénophobe anti-noir) de ces élites et la réalité des échanges qui se faisaient exclusivement avec les pays africains, le marché maghrébin plus difficile de pénétration. En plus d'autres facteurs, cet ancrage objectif des échanges et de la circulation dans les pays africains a été l'élément fondamental qui a contraint ces élites et le pouvoir à revenir à des relations pacifiques et de coopération avec leurs voisins africains. La circulation et les échanges sont donc bien des facteurs objectifs de stabilisation et de paix.

Pendant, en l'absence de dynamiques de développement et dans un système basé sur le clientélisme et la distribution de prébendes pour tisser des réseaux d'alliances et d'allégeance, les ressources dégagées par les réseaux diasporiques servent à alimenter le clientélisme et ne trouvent d'autres exutoires et moyens de fructification que dans la spéculation immobilière notamment à Nouakchott où elle constitue également un placement spéculatif servant à « blanchir » l'argent de la corruption. Le résultat en est que dans un des pays les plus pauvres au monde, on trouve les quartiers parmi les plus chers au monde ! Ainsi les ressources dégagées par les « effets retours » des migrations sont non seulement à l'origine d'une forme originale d'économie de rente mais elles nourrissent également une économie de rente spéculative.

Une partie de cet argent est également investi dans les terres de la vallée du fleuve Sénégal dont ont été dépouillées les communautés traditionnelles négro-africaines et qui sont une des origines du conflit ethno-nationaliste que vit ce pays.

Le politique comme cause et comme ressource pour la migration

Les populations négro-mauritaniennes sont dans une logique de migration de travail. Au-delà du Sénégal, cette migration continue à être proportionnellement très présente dans les bassins de cultures de rente comme la Côte d'Ivoire où se trouve, officiellement, la plus forte communauté mauritanienne en Afrique (50 000) et où elle se croise avec les commerçants maures qui y ont également leur réseau boutique. Bien qu'elle ne s'effectue plus selon un rythme saisonnier, elle reste dans une logique circulatoire.

C'est aussi la seule communauté migrante en Europe pour l'essentiel en France, l'ethnie soninké étant sa principale composante. Plus récente que les migrations maghrébines, particulièrement algériennes, qu'elle était censée partiellement remplacer, elle se place encore plus que cette dernière dans une logique de circulation : ce n'est quasiment que des hommes seuls séjournant selon le « système » de la « Noria » et certains, souvent des célibataires, n'effectuent qu'un séjour unique avec retour définitif¹⁸. Elle ne s'inscrit dans une logique d'installation familiale que suite aux mesures restrictives sur les migrations adoptées en France et elle le fait plus tardivement que les migrations maghrébines.

Cependant, c'est une migration qui reste fortement liée aux localités d'origine. Ce lien s'exprime par un relatif important transfert d'argent. Même si la poste n'est pas le principal moyen de transfert, les transferts effectués par ce biais indiquent l'importance de l'argent de la diaspora qui représente la part la plus significative des revenus globaux de la région du fleuve¹⁹. Mais pour l'essentiel, cet argent sert à entretenir les ménages et ensuite les villages d'origine où il est investi dans des infrastructures scolaires, sanitaires, sociales et religieuses comblant le déficit en État. L'argent des émigrés est souvent supérieur aux investissements des pouvoirs publics et contribue à réduire la vulnérabilité. Cependant, alors que les associations de migrants sont dynamiques et connectées sur des partenaires français, leurs actions se limitent à leurs seuls villages et à répondre à la demande sociale immédiate.

Les ressources mobilisées par les migrants négro-africains ne dépassent pas leur communauté villageoise d'origine et ne s'investissent pas dans des actions de développement. Dans ces régions, le développement est encore plus inhibé que dans le reste du pays car les communautés négro-africaines subissent des discriminations et ont été privées, au profit d'entrepreneurs spéculateurs maures, du facteur économique essentiel : la terre.

Ainsi, alors que les régions du fleuve bénéficient de la manne financière de l'émigration, leur marginalisation se poursuit : alors que la pauvreté recule officiellement dans les autres régions rurales, elle fait un grand bond depuis 1996 dans la région du fleuve (passant de 60 à 71 % de la population contre 55 % dans les autres régions rurales) et deux mougataâ peuplées de négro-africains (Guidimagha et gorgol) surclassent dorénavant l'Assaba peuplé de Hartani (populations d'origine servile) et qui était la région la plus pauvre de Mauritanie²⁰.

Ici, donc, les conditions socio-politiques de la région d'origine non seulement ne favorisent pas le développement mais elles le contrarient et les ressources dégagées par les migrants ne peuvent avoir d'impact sur le processus de développement et sont canalisées vers la consommation. La part restante est également, selon le modèle national, investie dans la spéculation immobilière. Les migrants négro-mauritaniens, très attachés pourtant à leur région d'origine où ils se réinstallent exclusivement, investissent également dans les interstices de la spéculation sur le foncier de la capitale : les quartiers qui accueillent les migrants étrangers qui sont souvent les mêmes que ceux où se concentrent les négros mauritaniens vivant dans la capitale et qui deviennent de ce fait également relativement chers et connaissent de ce fait une instabilité résidentielle et un taux d'occupation très élevé. Ainsi dans le quartier « Sebkhâ » où se concentrent, dans la capitale, les négro-mauritaniens et les migrants, la majeure partie des logements est propriété de migrants négro-africains en France, originaires de la région du Fleuve et qui investissent pourtant dans ce quartier où ils ne comptent même pas s'installer un jour.

Ce même contexte de discrimination a permis que le « politique » devienne une ressource pour la migration vers l'Europe et les États-Unis. Pour des raisons géopolitiques, les persécutions subies par les négro-mauritaniens se sont trouvées être plus éligibles à la solidarité civile et officielle occidentale que celles subies par d'autres communautés en Afrique. Le fait que des populations négro-africaines soient victimes de persécutions de la part d'un pouvoir maure (donc blanc), par ailleurs critiqué pour la survivance de pratiques esclavagistes, jouait en quelque sorte schématiquement pour les opinions occidentales un épisode de la « traite esclavagiste » et les rendait plus sensibles aux persécutions de ces populations plus qu'à celles d'autres. Les ONG américaines, particulièrement afro-américaines, joueront ainsi un rôle pour ouvrir les voies de l'exil en Amérique aux négro-mauritaniens, participant à la construction de filières d'émigration vers cette destination nouvelle. La solidarité des ONG rencontrait d'autant plus l'adhésion de leurs États que la Mauritanie, rare pays à s'aligner alors sur l'Irak de Saddam Hussein, était mise en quarantaine par les pays occidentaux. Le revirement de la diplomatie mauritanienne qui poussera jusqu'à reconnaître et nouer des relations diplomatiques avec Israël, la rapprochera des américains et la sortira de son isolement et fermera en même temps l'accès au statut de réfugié pour les négro-mauritaniens dans les pays occidentaux illustrant le lien conditionnel existant entre le traitement de la question de réfugiés et les considérations géopolitiques. Mais les filières qui pérennisent les flux sur une base communautaire et familiale sont déjà en place.



L'argent des émigrés est souvent supérieur aux investissements des pouvoirs publics et contribue à réduire la vulnérabilité.

L'effet le plus important du contexte socio-politique sur les migrations est la migration forcée qui a touché une partie importante de la communauté négro-africaine suite aux persécutions subies : 100 000 personnes sont réfugiées dans le pays voisin, le Sénégal, non pas parce qu'elles y ont fui mais parce qu'elles y ont été expulsées par les autorités mêmes de leur pays. Il s'agit bien sûr là d'un flux qui s'inscrit dans une logique contraire à celle de la circulation surtout que le retour des réfugiés continue à rencontrer des obstacles de la part des nouvelles autorités qui, par ailleurs, font preuve d'une réelle ouverture, mais marquent, sur cette question, une crispation qui révèle les antagonismes structurels continuant à régir la question nationale.

La question des réfugiés mauritaniens au Sénégal se pose dans le contexte général de la bande saharo-sahélienne qui met en contact populations arabo-berbères et populations négro-africaines et où se multiplient, le long de cette ligne, les affrontements entre les deux populations. L'originalité de la situation mauritanienne est que c'est le seul pays qui reste imbriqué à l'Afrique de l'Ouest (malgré son retrait de

la CEDEAO) tout en ayant une population à majorité arabo-berbère et le seul pays de la région dont les réfugiés ou exilés sont noirs.

Aussi le contexte régional surdétermine la question du traitement des réfugiés.

Plus que pour la circulation des populations maures, le contexte socio-politique inhibe l'effet retour de la circulation des populations négro-mauritaniennes en les marginalisant, voire en bloquant le retour même des personnes.

Une immigration basée sur les complémentarités socio-professionnelles

Pays parmi les plus pauvres au monde, la Mauritanie est aussi paradoxalement un pays d'immigration. Ce paradoxe des statuts révèle que les migrations ne se basent pas seulement sur des différentiels de revenus mais qu'elles empruntent aussi celui des complémentarités et en l'occurrence celles sociales et professionnelles.

En effet, malgré sa pauvreté, la Mauritanie, en dehors de la région du fleuve où traditionnellement il y a toujours eu une présence de Sénégalais, généralement pêcheurs, a tôt été terre d'accueil de migrants sahéliens et cela avant et en dehors des flux qui la traversent actuellement pour se projeter sur le Maghreb et l'Europe.

Ce phénomène puise sa source dans une segmentation professionnelle fondée sur une base ethnique (qu'on peut schématiser en Maures commerçants et éleveurs d'une part et négro-africains sédentaires villageois pratiquant l'agriculture, la pêche et l'artisanat) et statutaires (l'exemple de la caste des forgerons pour tout ce qui a trait au travail des métaux). Cette segmentation a évolué (en métiers urbains pour les négro-africains par exemple) et s'est perpétuée dans la modernité par savoirs-faire, capital social et monopôles acquis mais également parce que le poids des structures traditionnelles reste encore vivace et régente encore fortement la vie sociale en Mauritanie. Initialement constituée par les ressortissants des deux pays voisins (Sénégal et Mali) et fondée sur des lignes ethniques et corporatives, elle s'est élargie à toute l'Afrique de l'Ouest et depuis peu au-delà, dopée par la promotion de la Mauritanie au statut de pays de transit vers le Maghreb et l'Europe.

L'épisode colonial, tardif et plus bref qu'ailleurs au Maghreb, tout en préservant ces structures sociales traditionnelles pour s'appuyer sur elles dans le contrôle de l'espace, induira des transformations qui vont, paradoxalement, perpétuer et marquer encore plus cette segmentation professionnelle. En raison de leur isolement, leur mobilité et leur dispersion, les Maures résistent plus longtemps à l'impact colonial que les sédentaires et refusent notamment globalement la scolarisation. Les agriculteurs sédentaires négro-africains du sud, colonisés les premiers, s'adaptent aussi plus aisément. Ils constituent de loin la majorité des élèves des premières

écoles primaires complètes qui étaient d'ailleurs toutes établies sur le fleuve, et des emplois dans l'administration, notamment dans les emplois plus techniques. Et c'est sur le fleuve que s'établissent les premiers centres administratifs et urbains, s'appuyant sur les villages préexistants.

Aussi, les activités urbaines, l'entreprise artisanale ou industrielle ont toujours été largement assumées d'abord par les populations négro-mauritaniennes (qui, avant les purges qu'elles ont subies, assumaient également l'essentiel du travail administratif) et pour partie sénégalaises et, ensuite, dans leur prolongement, par des populations plus largement ouest-africaines. L'explosion urbaine et le passage brutal et massif d'une société nomade à une société urbaine, multipliant la demande sur ce terrain, ont fait de ce pays pauvre une niche d'opportunités de survie pour les migrants sahéliens, les populations autochtones maures s'adonnant plus au commerce et à l'élevage même si leurs strates inférieures (hartanis) assument activités et services urbains les moins valorisants et que certains « castés » comme les forgerons ont prolongé leur maîtrise traditionnelle des outils en celle de services urbains « techniques » comme les réparations, par exemple.

Cette population immigrée, même sous-estimée par les chiffres officiels, reste importante (le RGPH de 2000 l'estimait à 35 000 personnes alors que celui de 1988 l'estimait à 120 000 personnes et que les estimations des renseignements généraux la situent à 100 000²¹ en 2002). En fait, en recoupant les chiffres des associations de migrants et ceux des consulats on peut l'estimer à 200 000 personnes au moins (résidents permanents, semi-permanents, en mouvement pendulaire transfrontalier ou en transit) pour ce pays très peu peuplé (2,7 millions) soit plus de 7 % de la population. Mais son impact tient surtout à sa très forte concentration dans les deux grandes villes Nouakchott et Nouadhibou où ils représentent 20 % de la population de la première (140 000) et 30 % de celle de la deuxième (40 000). On remarquera que la proportion de loin la plus importante (plus des deux tiers) se situe à Nouakchott et non à Nouadhibou, devenue également, récemment, ville de passage. Ce qui marque bien que cette immigration, pour l'essentiel, ne s'explique pas par l'attraction européenne.

Dans la pratique, cette immigration qui se fait sur le mode circulaire, est le produit de plusieurs cercles de circulation dont on peut dire qu'ils sont « concentriques » dans le sens où l'aire de circulation est de plus en plus large même si son « centre » glisse à chaque fois plus vers le Sud.

Le premier cercle est constitué du terroir « socio-ethnique » de la vallée du fleuve Sénégal et de son arrière-pays sénégalais. C'est l'imposition de la frontière sur la limite du fleuve qui a créé une situation de « transnationalité », le caractère international de la migration qui s'en est suivi (à partir d'une mobilité traditionnellement intense à l'intérieur de ce terroir comme par exemple les « transhumances » de pêcheurs) n'est que la conséquence de ce découpage arbitraire. Mais si cette situation est

courante en Afrique, c'est la complémentarité, ancienne et renforcée, avec « l'espace maure » qui va favoriser le passage entre les deux parties séparées de ce terroir mais aussi vers « l'espace maure », notamment Nouakchott et Nouadhibou. Aussi les « immigrés » restent dans un même espace socio-ethnique, ce qui favorise fortement la circulation, et la frontière, avec ses différentiels, ne fait que la stimuler encore plus. Souvent, ces migrants ont une double résidence.

L'intensité de cette circulation et la réalité du vécu, intense et continu, sur deux espaces se mesure les jours de fêtes religieuses ou simplement confrériques : les quartiers de migrants sont complètement déserts ou la pénurie d'un produit comme le poisson (pêché par les Sénégalais) devenu essentiel dans l'alimentation même des Maures.

Cette intense circulation a créé une telle situation d'imbrication entre les deux pays (Sénégal et Mauritanie) mais aussi dans une moindre

mesure avec le Mali. Elle crée aussi une situation potentielle de véritable « intégration régionale humaine par le bas » même si elle s'exprime par la conflictualité (plusieurs conflits ont

La Mauritanie est aujourd'hui majoritairement urbaine et le quart de sa population vit à Nouakchott.



éclaté entre la Mauritanie et le Sénégal et se sont soldés par le renvoi mutuel de populations) et il y a un véritable peuplement mixte qui se crée se traduisant par un nombre important de mariages mixtes (même si beaucoup se font dans la même ethnie, mais pas toujours, la nationalité des conjoints est différente).

Le deuxième cercle de cette migration est constitué des migrants des autres pays proches de l'Afrique de l'Ouest francophone (et en majorité musulmans) et souvent mobilise les mêmes lignes ethniques. Enfin, un troisième cercle est constitué de migrants africains dont la présence est plus récente. Elle s'est faite autant par appel de proche en proche que sous l'effet de l'émergence de la Mauritanie comme espace de transit vers le Maghreb et l'Europe.

En plus de la pêche, les migrants occupent des activités dans la construction et les divers métiers urbains dont les besoins augmentent sous l'effet d'une intense urbanisation dont tout indique qu'elle tend à se poursuivre et à induire de fait de nouveaux besoins dans ces métiers. À son indépendance (1960), pays le moins urbanisé d'Afrique de l'Ouest avec à peine 3 % de sa population vivant dans des villes dont aucune ne dépassait les 10 000 habitants, la Mauritanie est aujourd'hui majoritairement urbaine et le quart de sa population vit dans la seule Nouakchott, la capitale qui est passé de 8 000 à 700 000 habitants en 40 ans multipliant ses effectifs par presque cent !

La venue des nouveaux migrants se faisant par le biais des membres de la communauté déjà installés, une forme d'autorégulation s'exerce en fonction des capacités d'emploi et d'accueil.

Dans ce pays pauvre avec une concentration de la pauvreté en milieu rural, les migrants, tous urbains et ayant soit des qualifications soit des savoir-faire dans les métiers peu qualifiés, ils ont en général un niveau de revenu qui se situe au niveau de la moyenne voire légèrement en dessus²², infirmant donc la perception de l'immigration comme une concurrence avec la main-d'œuvre locale et une pression sur le niveau des salaires.

Du fait qu'elle répond à des besoins de main-d'œuvre, l'immigration est bien tolérée par les populations locales d'autant qu'elle est le pendant de la présence de diasporas commerçantes mauritaniennes dans certains pays d'origine. D'ailleurs, il est symptomatique que les relations interethniques soient potentiellement plus conflictuelles que le rapport à l'immigré, ce qui traduit, en creux, que l'immigration a une place structurelle et acceptée dans la société mauritanienne. Cependant, l'association du migrant à un potentiel passager clandestin vers l'Europe vient brouiller cette perception et peut générer des situations conflictuelles nouvelles.

Conclusion

Mosaïque migratoire, la Mauritanie est une illustration forte du passage des pays du Sud à une situation de multifonctionnalité de leur territoires combinant émigration, immigration, transit et dans son cas particulier émigrations forcées. Même s'il y a une interaction entre les différents phénomènes, chacun d'eux est le produit de processus indépendants et non contradictoires et qui peuvent ainsi faire cohabiter simultanément émigration et immigration, émigration forcée et immigration, immigration et transit. Ainsi, on ne peut plus appréhender les relations entre ces différentes formes de circulation migratoire sous l'angle de la conflictualité. Aussi, les migrations ne peuvent plus être analysées sous le seul angle des situations concurrentielles sur le marché du travail et qu'elles s'expliquent également par des considérations anthropologiques et géopolitiques qui peuvent fonder des complémentarités sociales et professionnelles induisant des mobilités qui ne s'expliquent pas seulement par les différentiels de revenus et qui sont régulées par les sociétés elles-mêmes sans générer une concurrence avec la main-d'œuvre locale ou une pression sur le niveau des salaires.

Aussi statut de pays pauvre et statut de pays d'immigration ne sont pas si contradictoires et une immigration peut avoir une place structurelle et acceptée dans une société de pays pauvre et que traduit le cas mauritanien par le fait que les relations interethniques sont potentiellement plus conflictuelles que le rapport à l'immigré. Cependant, l'occultation des réalités propres des pays du Sud comme la Mauritanie et la fixation principalement sur les potentiels mouvements de transit vers l'Europe conduisent à télescoper les réalités d'une circulation dont les caractéristiques sont mouvantes et variables avec y compris le passage des migrants d'un statut à un autre. Cette fixation et le souci de l'Europe de mobiliser la Mauritanie

dans la lutte contre le transit vers l'Europe, sans tenir compte de ses autres réalités migratoires qui sont bien plus fondamentales, peuvent conduire à créer des situations conflictuelles. Ceci peut modifier les représentations sociales de la migration et conduire à l'apparition de tension entre la population et l'État mauritanien et les migrants dont les retombées géopolitiques seraient dangereuses dans le contexte saharo-sahélien. Alors que l'intense circulation qui existe à l'échelle régionale est en train de forger une situation potentielle de véritable « intégration régionale humaine par le bas » garante de l'éloignement de conflits fréquents dans la région.

Enfin, si l'émigration peut – comme dans le cas de la Mauritanie – être à l'origine de ressources importantes, l'effet potentiel de celles-ci, tout comme celui plus généralement de l'effet retour des migrations sur le développement dépend d'abord, localement, dans les pays de départ du contexte socio-politique qui peut les favoriser ou au contraire les inhiber et les bloquer et produire des effets pervers dont l'une des conséquences est le développement d'une économie de rente spéculative.



Ali Bensaâd, Géographe, Maître de Conférence, Université de Provence (Aix-Marseille I) et Enseignant chercheur IREMAM/CNRS (Institut de Recherche et d'Études sur le Monde Arabe et Musulman), Aix-en-Provence.

E-mail bensaadali@wanadoo.fr

NOTES \ \ \ \ \

- 1 *La Mauritanie figure parmi les 24 pays les plus pauvres au monde selon les classifications du PNUD.*
- 2 *Une réforme agraire censée moderniser des structures archaïques, associée au développement d'aménagements hydro-agricoles le long du fleuve Sénégal et de ses affluents, s'est soldée par une éviction, d'une partie de leurs terres, des populations « négro-africaines » traditionnellement dominantes dans ces espaces, et ont profité aux gros entrepreneurs agricoles maures.*
- 3 *Anne-Marie Frérot indique que certains quartiers de Nouakchott sont devenus plus chers que les Champs Élysées parisiens ! (Anne-Marie Frérot, 2007 : « Nouakchott, du puits nomade à la ville des pétroliers », Maghreb-Machrek, n° 190, Éditions Choiseul, Paris).*
- 4 *Lors des enquêtes que nous avons menées dans ces régions depuis la fin des années 90, les migrants se définissaient en mouvement (« chercher la vie ») sans se fixer des destinations précises : ils aboutissaient en Mauritanie, directement ou indirectement, retournaient ailleurs ou restaient très longtemps en Mauritanie, y faisaient souche, sans se définir toujours par rapport à une destination et un statut. La multiplicité des enquêtes diligentées depuis par les organismes internationaux avec pour finalité de déterminer les potentiels candidats à une migration pour l'Europe, a eu des effets pervers sur la conscience des migrants de leur propre mobilité et sur leur réponse. L'injonction qui leur est faite, à travers des questions, de se définir comme « migrants » ou « en transit », a eu pour effet de faire naître et de gonfler de façon disproportionnée une catégorie de « migrants en transit », donc par induction candidats à l'émigration en Europe.*
- 5 *Même si leur déploiement ne se fait pas dans la continuité du commerce transsaharien mais procède d'un total renouvellement dans les conditions nouvelles de la colonisation puis de la décolonisation.*

- 6 *Les déplacements étaient régis par une carte permettant de quitter officiellement les circonscriptions administratives, toutes françaises alors mais dépendant d'autorités administratives différenciées. Cette carte appelée carte de « navetane », signifiant en wolof « hivernage », traduit bien le caractère saisonnier et circulatoire de ces migrations de travail.*
- 7 *Le besoin croissant de main-d'œuvre en France et le souci d'en diversifier une origine dominée par l'Algérie dont les ressortissants suscitaient une méfiance en période de conflit pour l'indépendance de l'Algérie.*
- 8 *Estimée entre le cinquième et le tiers de la population, la communauté négro-africaine a subi des pratiques discriminatoires parfois tragiques, notamment depuis 1966 où une réforme scolaire introduisant l'arabe aux dépens du français défavorisait cette communauté francophone. La réforme foncière de 1983 créera les conditions d'une appropriation de ses terres communautaires traditionnelles par les hommes d'affaires maures.*
- 9 *Ali Bensaâd, 2007 : « Mauritanie : Territoire de marges et de liens », dans Ali Bensaâd (Direction) « Mauritanie : le devenir d'un État-charnière ». Revue Maghreb-Machrek, n°189, Paris, Automne 2006, pp. 7-28.*
- 10 *Bensaâd, ibid.*
- 11 *Bensaâd : « Les migrations subsahariennes en Algérie », Travaux du Carim, 2007, où l'on constatait également que bien que les touaregs participent pour beaucoup dans l'acheminement des migrants vers le Nord du Sahara, il n'y a pratiquement pas de migrants touaregs au Nord (sauf les Touaregs algériens qui peuvent y être dans le cadre d'une mobilité professionnelle) et encore moins parmi les candidats au passage transméditerranéen.*
- 12 *Il en fut ainsi dans le cadre du « couple migratoire euro-maghrébin » où ce sont les espaces des sociétés villageoises paysannes sédentaires (Kabylie, Souss) qui ont fourni les contingents de migrants et non pas les espaces des sociétés agro-pastorales nomades.*
- 13 *Les exemples sont multiples auxquels nous avons assisté où responsables politiques ou notabilités maures interpellent dans des réunions ou rassemblement publics les responsables européens (français et espagnols surtout) les défilant de citer les chiffres de Maures n'ayant pas respecté l'obligation de retour liée au visa ou s'étant fait intercepter parmi des migrants irréguliers.*
- 14 *Favorisée déjà par la colonisation qui voulait affaiblir les tribus guerrières qui détenaient pouvoir politique et militaire (les tribus mauritaniennes qui charpentent la société traditionnelle mauritanienne et demeurent un référent social et identitaire essentiel sont constituées de tribus guerrières et de tribus commerçantes et pour partie assumant une fonction religieuse), A. Bensaâd, ibid et Abdelwedoud Ould Cheikh, 2007 dans A. Bensaâd, ibid.*
- 15 *Le cas de l'ascension de la tribu des Ouled Bousbaa, faible numériquement et plus récemment implantée en Mauritanie, l'illustre bien avec l'emprise qu'elle a fini par avoir sur le pouvoir. Le président du Patronat mauritanien et détenteur d'un des plus puissants groupes économiques, Bouamattou, appartient à cette tribu tout comme les deux principaux auteurs du coup d'État d'août 2005 et organisateurs de la transition dans ce pays (Ali Bensaâd, 2006 : « Mauritanie : une révolution de Palais sur fond d'odeur de pétrole » dans L'Année du Maghreb, Éditions du CNRS, Paris).*
- 16 *Depuis son adhésion, difficilement obtenue, en décembre 1973, à la ligue arabe en tant que membre à part entière jusqu'à l'adhésion à l'UMA (Union du Maghreb Arabe) en février 1989 (veille des affrontements ethniques de cette année), la Mauritanie n'a cessé, dans les faits de poser des actes de renoncement à l'idéologie de « pays pont » jusqu'à sa sortie de la CEDEAO, dernier lien rompu avec l'Afrique de l'Ouest.*
- 17 *De la fin des années 80 jusqu'à la fin des années 90, la Mauritanie s'était alignée sur l'Irak de Saddam Hussein et les responsables des partis baathistes mauritaniens ont eu des postes clés au gouvernement et ont légitimé et exercé des violences contre les populations mauritaniennes noires.*
- 18 *Ce fut le cas des jeunes hommes avant mariage dont le séjour de travail en France leur permettait d'accumuler les moyens de s'installer de façon indépendante et de contracter un mariage.*
- 19 *Patrick Gonin, 2001 : « Migration et développement durable : entre mythe et réalité. L'exemple du bassin du fleuve Sénégal. » Forum : Les enjeux du développement durable, ORCADES.*
- 20 *A. Bensaâd, ibid.*
- 21 *Estimations de la Direction Générale de la Sûreté Nationale en 2002, selon Rapport Caritas 2003.*
- 22 *ALPFD Monographie Migrants et Emploi, 2005.*

Chapitre 8



Le migrant criminalisé, le temps d'une traversée

L'exemple de l'émigration récente par voie maritime depuis les côtes
sénégalaises

par Mandiogou NDIAYE et Nelly ROBIN

À la suite des événements dramatiques de Ceuta et Melilla d'octobre 2005¹, l'ampleur des départs en pirogue de candidats à l'émigration, depuis les côtes du Sénégal à destination des Iles Canaries, a interpellé les politiques et ému l'opinion publique, informée des naufrages répétés et des conditions dramatiques dans lesquelles s'effectue la traversée.

On assiste à une diminution de l'émigration aérienne, en raison notamment des mesures de plus en plus strictes prises par les pays européens et d'un redéploiement des routes terrestres. Dans un tel contexte, cette émigration récente par voie maritime permet d'interroger les « nouvelles frontières de l'Europe en Afrique »². Passé en un quart de siècle du statut de pays d'immigration à celui de pays d'émigration, le Sénégal s'affirme

Cette émigration récente par voie maritime permet d'interroger les « nouvelles frontières de l'Europe en Afrique ».



aujourd'hui comme un pays de transit et l'une des principales portes de l'Afrique vers les « Nords ». D'octobre 2005 à mai 2006, les lieux possibles de passage entre l'Afrique et l'UE se sont déplacés de 3 000 kilomètres :

de Melilla et Ceuta à Layoun puis Nouadhibou, de Saint-Louis à Dakar puis à la Casamance. Au total, 30 000 candidats à l'immigration seraient arrivés aux Canaries au cours de l'année 2006, selon les autorités espagnoles. 75 à 90 % d'entre eux étaient de nationalité sénégalaise³.

Pour analyser ces évolutions récentes, les données statistiques font cruellement défaut. Le travail réalisé, depuis 2000 par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) en partenariat avec les autorités sénégalaises, pour élaborer de nouveaux instruments capables de saisir la diversité des dynamiques migratoires en Afrique de l'Ouest, permet d'accéder à une source encore peu explorée : le registre des plaintes et des procès verbaux des parquets du Sénégal. Aussi étrange que cela puisse paraître, ces données apportent des éléments précieux, moins pour mesurer les phénomènes que pour comprendre les processus à l'œuvre et les réponses apportées par les pays du Sud, souvent confrontés aux pressions politiques des pays européens.

Sur cette base, il s'agit de comprendre les modalités de mise en œuvre et l'évolution de la politique pénale d'un pays de départ qui après s'être

fait l'écho d'une volonté politique favorable à une réponse répressive, s'en libère par l'application stricte du droit dans le respect de l'esprit des textes en vigueur.

Politique pénale ou logique de dissuasion ?

Les mesures prises à l'encontre des migrants dits « clandestins » sont régulièrement analysées dans les pays d'immigration. Initier une telle étude dans un pays de départ est plus rare. Cet exercice est possible au Sénégal, depuis janvier 2002, grâce à l'informatisation et à la mise en réseau de la chaîne pénale⁴, première étape de l'informatisation du système judiciaire⁵.

Avant de commencer l'analyse de la réponse pénale, apportée aux premiers départs massifs par voie maritime depuis les côtes sénégalaises, en 2006, il faut rappeler que ces décisions de justice ont été prises dans un climat de fortes pressions politiques, nationales et internationales, incitant à une répression sévère et rapide devant l'ampleur du phénomène.

La prééminence du flagrant délit

Les données du registre des plaintes et des procès verbaux, communément appelé « RP », permettent d'apprécier la politique pénale à partir de deux instants de la procédure : la décision de poursuite et le choix du mode de poursuite. L'article 32 du code de procédure pénale du Sénégal⁶ précise que « *Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner (...)* ». Ainsi, le taux de poursuite apporte un élément d'appréciation du degré de répression du parquet, évalué sur la base du nombre des affaires classées sans suite pour inopportunité des poursuites. En cas de décision de poursuite, il en choisit le mode : citation directe devant le tribunal, flagrant délit (comparution immédiate) ou saisine d'un juge d'instruction par l'ouverture d'une information judiciaire⁷ (réquisitoire introductif).

Une exigence de rapidité. Si l'on observe les affaires liées à l'émigration par voie maritime, tous parquets confondus, en 2006, 97 % des personnes mises en cause (PMC) sont poursuivies : il s'agit d'un taux de poursuite élevé.

Le principal mode de règlement adopté est le flagrant délit (comparution immédiate). Toutefois, on observe des variations d'un parquet à l'autre (→ [Graphique 8.1](#)) :

- Seul le parquet de Thiès a classé certaines affaires sans suite : il s'agit de deux affaires réunissant trente-six personnes mises en cause. L'une d'elle rassemble à elle seule trente-cinq personnes. Ces dernières ont été présentées au parquet de Thiès par la gendarmerie de Joal-Fadiouth, port de pêche, situé sur la « Petite Côte » au Sud Ouest de Dakar. Elles sont poursuivies pour « tentative d'émigration clandestine ». Ces PMC sont sénégalaises et originaires des régions

de Dakar, Diourbel, Louga, St Louis, Tambacounda et Ziguinchor. Seule l'une d'entre est guinéenne et réside en Guinée-Conakry. En fait, cette affaire est traitée dans un contexte particulier : elle est la première liée à l'émigration par voie maritime après l'évasion de détenus de la prison de Thiès, attribuée à une surpopulation carcérale, elle-même imputée à une augmentation des prévenus incarcérés pour « émigration clandestine ». Des instructions ont alors été données par les autorités compétentes pour limiter l'incarcération des candidats au départ, présentés aux parquets. Il y a donc là une relation directe de cause à effet sur le traitement des affaires.

- Les parquets de Thiès et de St Louis sont les deux à avoir demandé le plus d'ouverture d'informations judiciaires par la saisine de juges d'instruction. Environ 39 % et 29 % des personnes mises en cause sont respectivement concernées ce qui semble indiquer un début de questionnement puisque l'enquête du juge, à qui ont été présentées toutes les personnes arrêtées, ne peut se concevoir dans le cas d'espèce que vers la recherche des organisateurs, pour ne pas dire des trafiquants de migrants. Dès ce moment, ces parquets semblent ainsi s'orienter vers une volonté de répression d'une criminalité organisée, nationale ou transnationale.
- Le parquet de Ziguinchor et celui de Dakar ont largement privilégié le flagrant délit, soit 90 à 97 % des personnes mises en cause.

Au-delà de ces nuances selon la juridiction, globalement, 88 % des personnes poursuivies le sont en flagrant délit (→ [Graphique 8.2](#)).

Quelle que soit la qualification des faits. Pourtant, on constate une variabilité dans les libellés de l'incrimination d'un lieu à l'autre. Selon les parquets, les mêmes faits sont qualifiés différemment. À Dakar, on a poursuivi essentiellement pour « immigration clandestine » et à Thiès pour « émigration clandestine ». Dans l'un et l'autre cas, ces qualifications visent des personnes qui ont initié un départ ou ont l'intention de partir par voie maritime.

De même, la qualification « trafic de migrants » n'influe pas nécessairement sur le choix du mode de poursuite. À titre d'exemple, devant le parquet de St Louis, l'ouverture d'une instruction est demandée pour dix-sept personnes accusées de trafic et vingt-quatre personnes sont poursuivies en flagrant délit pour la même infraction.

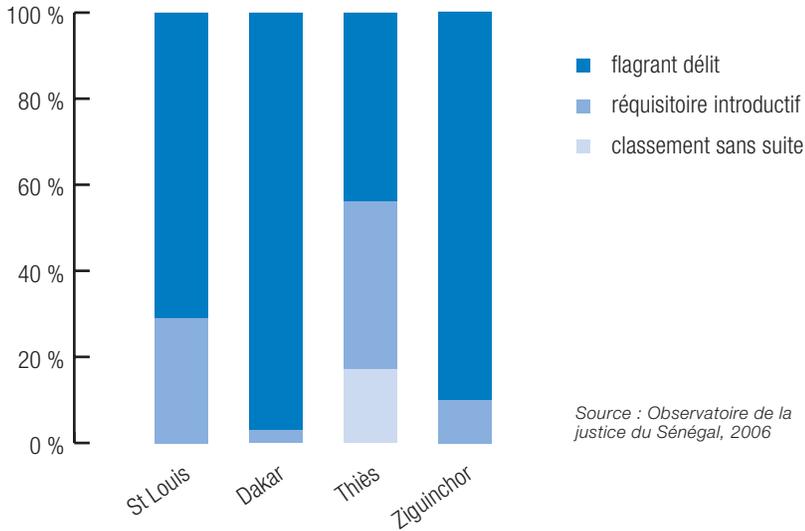
Ainsi, le mode de poursuite ne semble pas directement lié à la qualification des faits.

En outre, à la variabilité du libellé de l'incrimination selon le lieu, s'ajoute une variabilité du mode de poursuite selon le moment.

À Thiès, seules certaines affaires du mois d'août 2006 ont donné lieu à l'ouverture d'une instruction et, seulement au mois de septembre 2006, l'une d'entre elle a été classée sans suite.

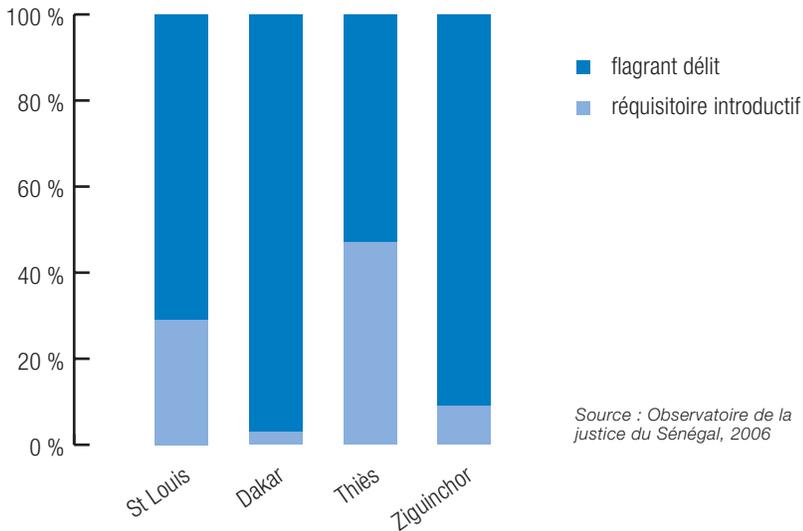
Graphique 8.1

Répartition du mode de règlement selon les parquets régionaux en 2006



Graphique 8.2

Répartition des personnes poursuivies devant les parquets régionaux selon le mode de poursuite en 2006



À St Louis, à l'exception d'une, pour toutes les affaires présentées au parquet entre juillet et décembre 2006, le procureur a demandé l'ouverture d'une information judiciaire. À l'inverse, de mars à mai 2006, toutes les affaires ont été traitées en flagrant délit. Au sein du même parquet, l'année 2006 est donc scindée en deux temps, caractérisés par deux politiques de poursuite distinctes, quelle que soit la nature des infractions retenues.

Cette double variabilité du mode de poursuite pour la même incrimination, selon le lieu et le moment, entraîne une distorsion dans l'application de la loi sur l'ensemble du territoire national.

Un placement en détention systématique ou presque. En 2006, 84 % des personnes poursuivies devant les parquets régionaux de St Louis, Dakar, Thiès et Ziguinchor ont été placées sous mandat de dépôt (→ [Graphique 8.3](#)). En fait, quel que soit le mode de poursuite retenu, il est le plus souvent assorti d'un placement en détention. Seules 17 % des personnes poursuivies devant le parquet de Dakar n'ont pas fait l'objet de détention provisoire avant jugement. Cela est lié à une situation particulière : parmi les 121 personnes poursuivies en flagrant délit et non détenues, 110 appartiennent à la même affaire. Elles ont été présentées au parquet régional de Dakar par la Section de l'environnement. Elles sont poursuivies pour « immigration clandestine », « embarquement clandestin » ou « incitation de Sénégalais à l'immigration clandestine ».

Par ailleurs, devant le parquet régional de Dakar, treize mineurs⁸ ont été poursuivis en flagrant délit pour « tentative d'immigration clandestine », « tentative d'embarquement clandestin » et « immigration clandestine ». Parmi eux, un n'a pas été placé en détention provisoire, cinq ont bénéficié d'une ordonnance de garde provisoire pour mineur (OGPM) et sept ont été placés sous mandat de dépôt. En fait, les mineurs bénéficiant d'une

Leur acte est qualifié de « clandestin » – dès lors, le migrant devient implicitement un délinquant.



OGPM ont été confiés au régisseur du Fort B⁹ ; on peut donc considérer que parmi les quinze mineurs présentés au parquet régional de Dakar, treize ont été poursuivis et douze incarcérés¹⁰.

Six mineurs sont de nationalités étrangères : gambienne (1), congolaise (3), pakistanaise (1), indienne (1). Parmi les personnes mineures de nationalité congolaise, l'une d'entre elles est une fille, âgée de 16 ans. Les mineurs congolais ont déclaré résider à Dakar, dans le quartier des Parcelles Assainies¹¹. Les autres mineurs étrangers indiquent être de passage et résider dans leur pays d'origine. Cette situation questionne sur plusieurs points et mérite qu'on lui accorde une attention particulière :

La présence de mineurs, de plus étrangers, dans certaines affaires n'aurait-elle pas dû favoriser l'ouverture d'une information judiciaire plutôt qu'un traitement en flagrant délit ? Face à une telle situation, le souci est moins de traiter rapidement l'affaire que de parvenir à une qualification exacte des faits et à une définition précise de la responsabilité pénale de chacun.

« Ainsi, l'affaire X1/2006 est composée de cinq femmes de nationalité congolaise (RDC), âgées de 18 à 33 ans, étudiantes, ménagères, informaticiennes ou couturières, et d'un homme de nationalité congolaise-Kinshasa, âgé de 37 ans, tous résidents au Sénégal à la même adresse. L'affaire suivante X2/2006 est composée de trois mineurs, une fille et deux garçons, de nationalité congolaise (RDC), élèves ou étudiants, et résidents à la même adresse que les adultes de l'affaire X1/2006.

L'affaire X2/2006 procède d'une disjonction de l'affaire X1/2006, liée à la minorité de certaines personnes mises en cause¹².

Tous ont été présentés au parquet par la Police des Parcelles Assainies, à la mi-septembre 2006.

L'affaire X3/2006 est composée d'un homme de nationalité congolaise (RDC), présenté au parquet par la Section de recherches, début août 2006. Une relation entre ces trois affaires ne mérite-t-elle pas d'être envisagée ? Les personnes mises en cause dans les affaires X1/2006 et X2/2006 sont poursuivies pour « tentative d'immigration clandestine », la personne mise en cause dans l'affaire X3/2006 est poursuivie pour « organisation d'immigration clandestine ».

Dans ce contexte, les personnes mises en cause dans les affaires X1/2006 et X2/2006 n'auraient-elles pas dû être considérées comme des victimes, telles que définies dans le *Protocole additionnel de la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000)*¹³ et la *loi sénégalaise n° 2005-06 relative à la lutte contre la traite des personnes et pratique assimilées et à la protection des victimes*¹⁴, plutôt que comme des délinquantes, poursuivies et emprisonnées ?

Ces remarques sont peut-être également applicables à une autre affaire qui concerne des mineurs pakistanais et indiens en transit au Sénégal, puisqu'ils déclarent résider au Pakistan ou en Inde.

Globalement, parmi les 1 232 personnes présentées en 2006 devant les parquets régionaux de St Louis, Dakar, Thiès et Ziguinchor dans le cadre des départs par voie maritime, plus de huit sur dix ont été poursuivies en flagrant délit et placées en détention.

Ces chiffres témoignent d'un traitement rapide et répressif à l'encontre des candidats au départ par voie maritime, qu'ils soient adultes ou mineurs. Leur acte est qualifié de « clandestin » – dès lors, le migrant devient implicitement un délinquant.

Une confusion sémantique et juridique préjudiciable aux droits des migrants

Ce premier constat implique une analyse approfondie de la qualification des faits. Si l'on se réfère aux libellés des infractions figurant dans les registres des plaintes des parquets régionaux de St Louis, Dakar, Thiès et Ziguinchor en 2006 (→ [Graphique 8.4](#)) :

- 7 % des personnes ont été poursuivies pour migration clandestine ¹⁵ ;
- 47 % des personnes ont été poursuivies pour immigration clandestine ¹⁵, 96 % d'entre elles sont de nationalité sénégalaise, nées au Sénégal et résidentes au Sénégal ;
- environ 18 % des personnes ont été poursuivies pour émigration clandestine ¹⁵, 72 % d'entre elles sont de nationalité sénégalaise, nées au Sénégal et résidentes au Sénégal et 27 % sont de nationalité étrangère, nées à l'étranger, résidentes dans leur pays de naissance ou au Sénégal (bissau-guinéenne, congolaise (RDC), gambienne, ghanéenne, guinéenne, indienne, pakistanaise) ;
- 17 % des personnes ont été poursuivies pour embarquement clandestin ¹⁵, 93 % d'entre elles sont de nationalité sénégalaise, nées au Sénégal et résidentes au Sénégal ;
- environ 11 % des personnes ont été poursuivies pour trafic de migrants ou d'émigrants, organisation de migration ou d'émigration ¹⁵, 91 % d'entre elles sont de nationalité sénégalaise, nées au Sénégal et résidentes au Sénégal et 6,5 % sont de nationalité étrangère, nées à l'étranger, résidentes au Sénégal ou dans leur pays de naissance (Guinée Bissau, RDC, Gambie, Ghana, Libéria).

Sans s'arrêter sur le libellé, souvent lapidaire, des infractions retenues, qui sont le fait des agents responsables de la tenue des registres et qui diffèrent des préventions telles que posées par les magistrats, ces observations obligent à une réflexion sémantique et juridique que l'on peut introduire par deux questions :

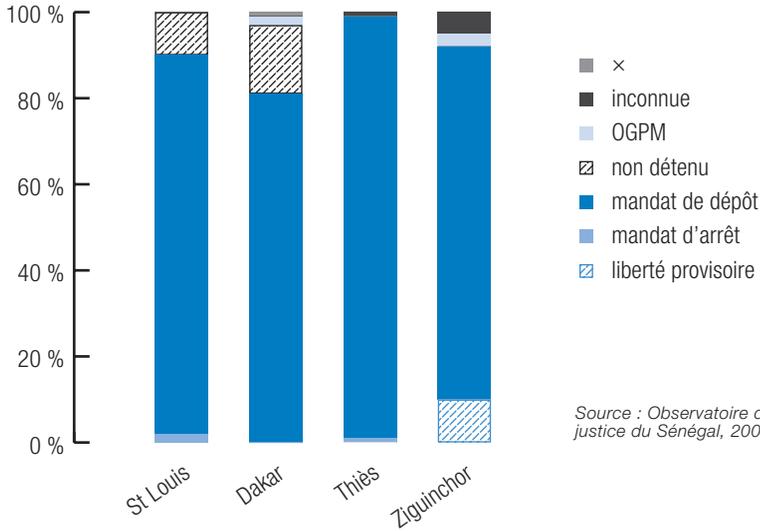
- Étymologiquement, quel est le sens des mots utilisés pour qualifier les infractions retenues contre les candidats au départ par voie maritime ?
- Quels sont les instruments juridiques de référence, internationaux ou nationaux, qui permettent de qualifier les faits et de définir la responsabilité pénale des candidats au départ par voie maritime ?

En amont, rappelons que la migration est un droit fondamental de l'homme, consacré, notamment :

- par la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), article 13 : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » ¹⁶ ;
- par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2002), Protocole n° 4, § 2 de l'article 2 : « Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien » ;
- par la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (ratifiée par le Sénégal en 1999 et entrée en vigueur en juillet 2003) qui insiste sur « le droit de rentrer et de sortir du pays d'origine » (Art. 8, 3^{ème} partie).

Graphique 8.3

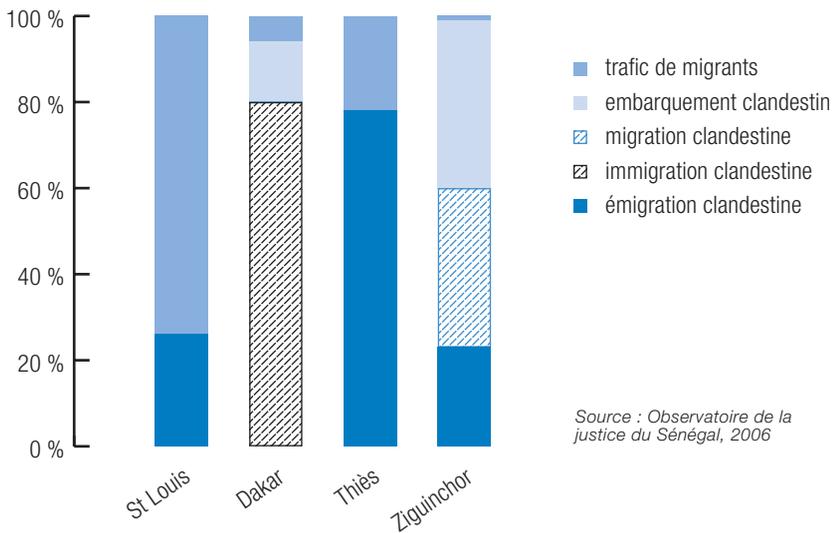
Situation pénale des personnes poursuivies (PP) selon les parquets régionaux en 2006



Source : Observatoire de la justice du Sénégal, 2006

Graphique 8.4

Répartition des personnes poursuivies selon la qualification de l'infraction pour les parquets régionaux en 2006



Source : Observatoire de la justice du Sénégal, 2006

Un contresens sémantique à l'origine de poursuites injustifiées

Le mot immigration vient du latin immigrare qui signifie « pénétrer dans ». D'un point de vue étymologique, l'immigration est donc une migration vue du côté du pays de destination.

D'un point de vue juridique, le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*¹⁷ qualifie d'immigration l'entrée « dans un pays, d'étrangers qui viennent y séjourner et y travailler » (article 3). Au même titre, la loi sénégalaise n° 71-10¹⁸ considère comme immigrant « l'étranger qui vient au Sénégal avec l'intention d'y fixer sa résidence ou de s'y livrer d'une façon permanente à une activité lucrative ou d'y pratiquer une profession » (article 4).

En outre, devant les parquets du Sénégal, l'immigration incriminée est qualifiée de « clandestine », sous entendue illégale. Or, le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*, toujours en son article 3, alinéa a et b, précise que :

- d'une part, « l'entrée illégale dans un État Partie (concerne) une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État ».
- d'autre part, « l'expression 'entrée illégale' désigne le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l'entrée légale dans l'État d'accueil ne sont pas satisfaites ».

En d'autres termes, peut être éventuellement qualifié d'immigration clandestine, le fait d'entrer sur un territoire étranger en franchissant illégalement une frontière.

Cette infraction s'applique-t-elle aux candidats au départ par voie maritime, poursuivis en 2006 devant les parquets du Sénégal ?

Pour répondre à cette question, deux remarques s'imposent :

- Le Sénégal est le pays de départ des personnes poursuivies devant les parquets régionaux du Sénégal, et l'Espagne, via les îles Canaries, le pays de destination prévu. Leur intention (des migrants) n'est donc pas de « pénétrer dans » le territoire sénégalais mais d'en partir. Par conséquent, le terme d'immigration est inapproprié pour qualifier l'acte posé ou tenté. Si ces personnes doivent être poursuivies pour immigration clandestine, c'est à leur arrivée, c'est-à-dire lorsqu'elles pénètrent illégalement ou tentent de pénétrer illégalement dans le territoire espagnol (ou dans tout autre territoire étranger) ;
- Si illégalité il y a, elle ne peut pas concerner les ressortissants sénégalais (96 % des personnes poursuivies pour immigration clandestine) qui sont sur leur territoire de naissance et de résidence et n'ont franchi aucune frontière. Par contre, elle peut être éventuellement opposée aux ressortissants étrangers, si précédemment, ils sont entrés sur le territoire sénégalais en franchissant une frontière sans remplir les conditions légales requises. Rappelons que l'essentiel des étrangers poursuivis sont des ressortissants des pays membres de la CEDEAO

auxquels, dans la pratique, seule une carte d'identité nationale est demandée pour entrer au Sénégal. Pour l'ensemble des étrangers, ressortissants de la CEDEAO ou non, entrés légalement sur le territoire sénégalais, ils peuvent être néanmoins en situation irrégulière au moment où ils sont présentés au parquet, s'ils ne se sont pas conformés aux conditions de séjour¹⁹. Dans ce cas, leur responsabilité pénale n'est pas d'être entré illégalement sur le territoire sénégalais mais d'y séjourner illégalement ; le « séjour irrégulier » est une infraction prévue par l'article 11 de la loi n° 71-10²⁰.

L'article premier de la même loi précise qu'est « considéré comme étranger au sens de la présente loi, toute personne qui n'a pas la nationalité sénégalaise, soit qu'elle ait une nationalité étrangère, soit qu'elle n'ait aucune nationalité ».

En outre, est passible d'une peine pénale seulement l'étranger qui :

- « entre ou revient au Sénégal malgré l'interdiction qui lui a été notifiée ;
- séjourne ou s'établit au Sénégal sans avoir reçu l'autorisation appropriée ou après l'expiration du délai fixé par l'autorisation » (article 11).

En fonction de l'ensemble de ces observations, pour aucune des personnes poursuivies devant les parquets du Sénégal, dans le cadre des départs par voie maritime, l'incrimination d'immigration clandestine ne peut correspondre aux faits constatés (ou présumés). En conséquence, s'il s'agit de ressortissants sénégalais, ils ne peuvent être poursuivis. Or, en 2006, plusieurs centaines l'ont été. S'il s'agit de ressortissants étrangers, s'ils doivent être poursuivis, c'est pour d'autres faits, liés éventuellement à une entrée antérieure illégale (une immigration irrégulière) ou à un séjour irrégulier sur le territoire sénégalais.



Peut être éventuellement qualifié d'immigration clandestine, le fait d'entrer sur un territoire étranger en franchissant illégalement une frontière.

« Émigration clandestine », deux termes antinomiques sans fondement juridique

« Émigration » est un nom formé à partir des éléments latins suivants : *Ex-*, préfixe qui signifie « hors de », *Migr-*, qui correspond à l'idée de « changement de séjour ». Étymologiquement, ce mot signifie « changement de séjour hors de son pays ». L'émigration (entendue comme internationale) désigne donc l'action de sortir d'un pays pour aller dans un autre. Cela induit implicitement le franchissement d'une frontière. Cette définition s'applique-t-elle aux actes accomplis par les personnes poursuivies pour émigration clandestine devant les juridictions du Sénégal ? Les actes incriminés ont été constatés sur le territoire sénégalais ou dans les eaux territoriales sénégalaises. Les personnes de nationalité sénégalaise

n'étaient donc pas sorties de leur pays, et a fortiori n'avaient pas franchi de frontière (comme les étrangers, d'ailleurs). Dès lors, les faits constatés ne peuvent être qualifiés ni d'émigration ni de tentative d'émigration. En d'autres termes, les personnes ont été inculpées et poursuivies sur une qualification erronée des faits constatés. D'une manière plus générale, peut-on qualifier l'émigration de clandestine, c'est-à-dire considérer comme un acte clandestin (irrégulier ou illégal), le fait d'émigrer (ou de tenter d'émigrer) à partir de son propre pays. Le terme « émigration » et l'adjectif « clandestin(e) » ne sont-ils pas antinomiques ? Dans le cas qui nous intéresse, deux questions se posent :

- À quelles dispositions légales un ressortissant sénégalais doit-il se conformer pour sortir de son propre pays ?
- Dans la qualification des faits, n'y-a-t-il pas confusion entre les deux temps qui ponctuent le passage d'une frontière ?

Normalement, tout ressortissant sénégalais doit disposer d'une pièce d'identité nationale. Cela est vrai au poste frontalier comme sur n'importe quel point du territoire. Sur l'ensemble du territoire national, lorsqu'un ressortissant sénégalais n'est pas en mesure de présenter ce document, il n'est pas poursuivi pour clandestinité, infraction non répertoriée dans le code pénal, mais pour défaut de carte nationale d'identité ou de non présentation de carte nationale d'identité qui sont des contraventions prévues par le code des contraventions²¹.

Ainsi, l'acte migratoire d'un ressortissant sénégalais peut devenir illégal, seulement s'il franchit la frontière d'un pays étranger sans se conformer aux conditions d'entrée légale. Toutefois, même dans ce cas de figure, il n'est pas un émigrant illégal mais un immigrant illégal par rapport au pays de destination.

De plus, on peut s'interroger sur la pertinence du recours à l'adjectif « clandestin(e) », notion qui renvoie implicitement à la celle de délinquance en se référant à l'illégalité, mettant de côté les notions de légitimité comme

de liberté consacrées par les instruments internationaux.

En reprenant, le concept d'illégalisme, développé par Foucault dans *Surveiller et punir*²², Denis Duez développe l'idée suivante : « c'est l'État

Ne met-on pas de côté les notions de légitimité comme de liberté consacrées par les instruments internationaux ?



*qui, en voulant contrôler tous les mouvements de population, crée de toute pièce et d'un seul coup l'immigré légal et son contraire, le clandestin. Et l'apparition de ce dernier sur la scène politique comme problème est la conséquence directe d'un processus de normalisation des migrations. Il en va de même, poursuit-il, pour le clandestin comme pour le délinquant, de la construction d'une politique stigmatisée et de la constitution d'un illégalisme spécifique »*²³. Il s'agit bien de cela lorsque des personnes sont

poursuivies pour « immigration », « émigration » ou « migration clandestine » alors qu'en aucun moment elles n'ont quitté leur pays ou franchi la frontière d'un autre pays.

« Trafic illicite de migrants » ou « migration clandestine organisée », une substitution terminologique équivoque

A priori, deux instruments juridiques, l'un en droit international et l'autre en droit interne, ont été élaborés par le législateur pour qualifier, et éventuellement poursuivre au Sénégal, le « trafic illicite de migrants » :

- Le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,
- La loi sénégalaise n° 2005-06, relative à la lutte contre la traite des personnes et les pratiques assimilées et à la protection des victimes.²⁴

Des conventions internationales pour protéger les migrants et lutter contre les trafiquants. Selon la terminologie de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)*, l'expression « groupe criminel organisé » désigne :

« Un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel » (article 2).

Parallèlement, le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* définit le trafic illicite de migrants en ces termes :

« Le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni ressortissant ni résident permanent de cet État » (article 3).

Le champ d'application, la responsabilité pénale des migrants et l'incrimination sont précisées par les articles 4 et 5 :

« Le présent protocole s'applique (...), lorsque les infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué » (article 4).

« les migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent Protocole du fait qu'ils ont été l'objet des actes énoncés en son article 6²⁵ » (article 5).

Le Protocole ajoute :

« Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel » (article 6).

L'effet paradoxal d'un texte de loi imprécis. Ainsi, la loi sénégalaise n° 2005-06 vise à la mise en œuvre du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*. Toutefois, son chapitre II, intitulé « du trafic des migrants » commence par l'article 4, en ces termes : « est punie de 5 à 10 ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 à 5 000 000 FCFA la migration clandestine organisée par terre, mer ou air ». L'expression « migration clandestine organisée », considérée implicitement comme une infraction, n'est pas définie dans le texte. Cette omission rend complexe l'application de la loi et favorise une pénalisation du migrant dans son propre pays d'origine. Or, l'article 4 du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* précise clairement que les infractions visées « sont de nature transnationale ».

Les lacunes de la loi n° 2005-06 créent donc une situation paradoxale : dans un pays où les personnes qui entrent illégalement sur le territoire national ne sont pas passibles de poursuites pénales mais font l'objet d'une mesure administrative de reconduite à la frontière²⁶, la première pénalisation de l'acte de migrer est appliquée aux ressortissants même de ce pays sur leur territoire national.

Cette situation exprime bien toute l'incongruité du report du contrôle et de la gestion des frontières des pays du Nord, non seulement aux frontières des pays du Sud, mais sur l'ensemble du territoire des pays du Sud. On ne poursuit plus seulement sur « la preuve de l'accomplissement de certains actes matériels consécutifs de l'infraction » mais sur la base d'une présomption d'intention.

En fait, la loi 2005-06 substitue la notion de « migration clandestine organisée » à celle de « trafic illicite de migrants ». Cette substitution terminologique est due à un manque de définition claire des faits susceptibles d'être incriminés. On est ainsi passé d'une catégorie à une autre, confondant migrant irrégulier et trafiquant : un migrant en situation irrégulière n'est pas un trafiquant et un trafiquant n'est pas nécessairement un migrant en situation irrégulière. Cet amalgame sémantique a conduit à une incrimination possible de l'intention ou de l'acte d'émigrer.

À la suite du législateur, le magistrat s'est éloigné de l'objectif essentiel du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* qui est de distinguer les trafiquants et les migrants. Ces derniers « ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent protocole du fait qu'ils ont été l'objet » du trafic illicite de migrants (articles 5 et 6).

Ainsi, qu'elles soient des migrants ou des trafiquants, les personnes présentées au parquet, sont le plus souvent poursuivies en flagrant délit et placées sous mandat de dépôt. En 2006, seules 31 personnes ont été poursuivies dans le cadre d'un réquisitoire introductif pour des infractions liées au trafic illicite de migrants contre 102 pour des infractions liées à l'émigration/immigration clandestine.

Cette politique pénale présente deux inconvénients :

- Elle est contraire à l'article 16 du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* : « Chaque État partie prend (...) des mesures législatives, pour sauvegarder et protéger les droits des personnes qui ont été l'objet des actes énoncés à l'article 6 du présent Protocole ». Conformément à cette disposition, les migrants ne doivent pas être traités a priori comme des délinquants ;
- Elle ne permet pas (ou peu) de lutter efficacement contre le trafic illicite de migrants. En fait, elle ne se donne pas les moyens de ses objectifs. Une affaire traitée en flagrant délit est jugée rapidement et le dossier est clos. Par contre, un réquisitoire introductif peut donner l'opportunité au juge d'approfondir les investigations pour établir les responsabilités réelles de chacun. L'objectif est de remonter les filières pour identifier les vrais commanditaires, c'est-à-dire les vrais animateurs du « trafic illicite de migrants ». Là est l'objet essentiel du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*. En aucun cas, cet instrument juridique ne devrait permettre de considérer un migrant comme un délinquant ; bien au contraire, il s'agit avant tout de protéger les migrants, victimes consentantes ou non, mais victimes malgré tout lorsqu'ils sont abusés par les organisations criminelles.



L'amalgame sémantique a conduit à une incrimination possible de l'intention ou de l'acte d'émigrer.

Un corpus législatif inadapté au contexte particulier du Sénégal.

En fait, les hésitations observées en matière de politique pénale sont probablement liées à la particularité de la situation locale : les départs récents depuis les côtes du Sénégal s'appuient sur des réseaux villageois, familiaux, sociaux ou professionnels et non sur des réseaux criminels.

Cette réalité remet en cause plusieurs concepts dont :

- Celui de **passeur**. Le capitaine et les différents membres d'équipage qui barrent alternativement la pirogue peuvent être considérés comme des passeurs, au sens où ils permettent le passage des côtes sénégalaises aux rivages espagnols. Mais ils sont en même temps, et peut-être surtout, des candidats au départ comme les autres passagers de la pirogue. Simplement, leur compétence professionnelle compense leur participation financière. Ces marins, profondément affectés par la crise du secteur de la pêche, peuvent-ils être considérés comme des acteurs d'un trafic/ ou d'une organisation criminelle ? Ne sont-ils pas des migrants économiques, au même titre que les autres candidats au départ ? Tous partagent le même espoir : atteindre l'Europe et y travailler.
- Celui de **groupe criminel organisé**, au sens où il est entendu dans le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*. Au Sénégal, si organisation il y a, elle se limite le plus souvent à un

propriétaire de pirogue et à une ou des personnes qui le mettent en relation avec des candidats au départ, tout cela moyennant une certaine somme d'argent. Ce système peut-il être qualifié de « trafic illicite de migrants » et relève-t-il de la criminalité transnationale organisée, telle que définie par la Convention des Nations Unies ? Ce fonctionnement diffère-t-il beaucoup de celui des réseaux traditionnels d'émigration où les anciens migrants ou certaines « personnes ressources » (commerçants ou personnalités locales) mettent leur connaissance, leur savoir-faire et quelques fois même leurs moyens financiers aux services des nouveaux candidats au départ ? Ce système repose plus sur une relation de confiance que sur une relation de nature purement commerciale.

- Celui de **mineur non accompagné**. Devant les parquets du Sénégal, sont considérées comme mineurs, les personnes qui déclarent être âgées de moins de 18 ans. On notera que dans les données analysées, on ne dispose pas de la date de naissance exacte ; dans ce cas, ont-ils réellement moins de 18 ans, 18 ans ou plus ?

Par ailleurs, doit-on les considérer comme des mineurs non accompagnés simplement par ce qu'ils ne voyagent pas avec l'un de leurs parents ? Il semblerait que s'ils ne sont pas nécessairement accompagnés par un membre de leur famille, ils voyagent bien avec des gens connus et ne sont donc pas réellement seuls, surtout si l'on se réfère à l'organisation sociale du Sénégal où l'éducation des enfants ressort de la compétence de la famille étendue, pour ne pas dire de celle du voisinage, du quartier ou même du village. Par ailleurs, la décision d'émigrer est souvent prise collectivement avec des membres de la famille, des amis, des voisins ou des relations professionnelles, notamment pour ceux qui appartiennent au secteur de la pêche. Plusieurs des mineurs poursuivis ont un lien avec ce secteur d'activité, y travaillent ou résident dans les quartiers de pêche.

Le Comité des Droits de l'Enfant (CDE) des Nations Unies- dans son Observation Générale n° 6 (2005) relative au traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine- propose deux

définitions pour pouvoir différencier ces deux termes et éviter les amalgames. Selon le CDE, par « enfant non accompagné » (également appelé mineur non accompagné), on entend

La maritimisation de l'émigration et sa soudaine augmentation justifient-elles, à elles-seules, sa criminalisation ?



« un enfant qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres proches de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume. » En revanche, par « enfant séparé », on entend « un enfant, qui a été séparé de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu

de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par un autre membre adulte de sa famille ».

Une réflexion sur ce concept d'« enfant non accompagné » ou d'« enfant séparé » mérite d'autant plus d'être initiée, dans le contexte de l'émigration récente par voie maritime depuis le Sénégal, que le rapatriement dans son pays d'origine d'un mineur non accompagné est considéré par la réglementation espagnole comme la solution la plus adaptée au principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant »²⁷. Ainsi, malgré les hésitations des autorités sénégalaises²⁸, cet accord bilatéral a été signé en ce sens et est applicable depuis le 1er juillet 2008²⁹.

Une émigration maritime stigmatisée par le politique, décriminalisée par le droit

Toutes ces interrogations posent une question essentielle : la maritimisation de l'émigration et sa soudaine augmentation justifient-elles, à elles-seules, sa criminalisation ?

Le choix d'une réponse répressive, suggérée voire imposée aux autorités sénégalaises par les autorités européennes, conduit à traiter la migration, expression d'une forte demande sociale, comme un acte juridiquement répréhensible et le migrant comme un délinquant. Ce traitement erroné du phénomène migratoire a entraîné un glissement spatial des départs, de St Louis vers la Casamance ; leur organisation est alors devenue plus complexe. Parallèlement, des campagnes de sensibilisation, initiées par les pays européens, ont insisté sur les difficultés et les dangers de l'émigration par la voie maritime. Ces deux initiatives ont peu entamé la détermination des candidats aux départs ; par contre, elles ont favorisé l'augmentation du coût de la traversée. De ce fait, son organisation peut devenir plus attractive pour les transporteurs commerciaux, susceptibles d'être liés aux groupes criminels.

Notre champ d'analyse est le Sénégal. Toutefois, ce pays n'est pas le seul concerné par les questionnements exposés ici. Le Maroc et la Mauritanie sont confrontés à des situations comparables auxquelles ils ont apporté des réponses différentes :

- En 2003, le Maroc a adopté la loi 02-03 relative à l'entrée et aux séjours des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières ;
- En 2006, les autorités mauritaniennes ont renforcé le contrôle des frontières terrestres et maritimes et la surveillance des eaux territoriales et aménagé des sites temporaires d'hébergement et de transit pour immigrés clandestins. Selon le service de l'immigration mauritanien « 63 barrages de police et 37 de gendarmerie sont déployés le long des frontières avec le Mali et le Sénégal ».

L'élaboration de ces instruments juridiques comme la mise en place des dispositifs de contrôles terrestres ou maritimes expriment la volonté des pays européens d'externaliser le contrôle de leurs frontières. Pour inciter les pays du sud à adhérer à cette nouvelle gestion des flux migratoires, l'aide au développement est implicitement subordonnée à la qualité de la lutte contre l'immigration dite « clandestine ». Toute l'ambiguïté des textes et leur application provient de là. D'un point de vue légal, comment est-il possible de réprimer l'immigration irrégulière dans les pays européens,

L'émigration récente par voie maritime est avant tout une question sociale qui interroge les politiques d'aide au développement.



nommée confusément « immigration clandestine » ou « émigration clandestine », depuis le territoire des pays d'origine ? Cela revient à reconnaître aux migrants comme aux autorités des pays de départ un don d'ubiquité,

permettant aux premiers d'entrer sur le territoire européen tout en étant encore sur le territoire africain et aux seconds de constater sur le territoire africain, l'entrée des migrants sur le territoire européen.

La loi marocaine n° 02-03 comme la loi sénégalaise n° 71-10 peuvent s'appliquer au contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire national ; par contre, au nom du droit inaliénable « de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »³⁰, elles ne devraient pas régler la sortie des étrangers et encore moins celle de leurs ressortissants.

La loi sénégalaise 2005-06, quant à elle, est antérieure à la maritimisation de l'émigration et vise un tout autre objectif : « la lutte contre la Traite des personnes et pratiques assimilées et à la protection des victimes ». En cela, elle se différencie fondamentalement de la loi marocaine n° 02-03, relative à « l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières » dont les motivations profondes sont exposées en ces termes dans la note de présentation du projet : « permettre au Maroc d'assumer pleinement ces engagements envers ses principaux partenaires, notamment en matière de lutte commune contre la migration clandestine frontalière, dans sa double composante nationale et étrangère »³¹.

Toutefois, dans un contexte de pressions politiques fortes, à la différence du droit, la pratique judiciaire peut varier en fonction des réalités nouvelles. Cela favorise l'application d'un droit subjectif éloigné du principe de l'interprétation stricte du droit pénal. Ainsi, en 2006, l'obligation qui était faite aux autorités sénégalaises de démontrer leur volonté de lutter contre une vague inattendue de départs a favorisé l'application d'un droit subjectif.

Mais, en 2007, la politique pénale est revenue à une application stricte du droit pénal, fondée sur les différents textes qui définissent l'immigration illégale, le séjour irrégulier ou le trafic de migrants.

Cette évolution démontre que la mise en place d'un système de contrôle des côtes, légitimé éventuellement par le risque encouru (1 600 km à parcourir et plusieurs milliers de disparus en mer), n'oblige pas à une

criminalisation du migrant ou de l'acte d'émigrer. Même si le libellé des infractions est encore sujet à confusion, la politique pénale actuelle du Sénégal s'inscrit dans cette logique. Elle distingue le migrant du trafiquant et permet ainsi de lutter contre le trafic illicite de migrant sans incriminer les migrants. Cette approche pénalise les organisateurs du trafic et tend à dissuader les candidats au départ.

Mais au-delà de l'aspect juridique, tous ces textes, nationaux ou internationaux, font fi d'une donnée essentielle qui caractérise les migrations récentes : la multifonctionnalité des lieux. Le même pays peut être à la fois un territoire d'immigration, de transit et d'émigration. Le même pôle de départ peut être simultanément lieu de transit ou espace d'origine. Du même territoire, peuvent donc émigrer des étrangers ou des nationaux.

En outre, l'émigration récente par voie maritime est avant tout une question sociale qui interroge les politiques d'aide au développement ; la placer sous le signe de la criminalisation de la migration et de sa pénalisation, c'est-à-dire dans un « esprit foncièrement répressif »³² constitue une grave erreur politique et humaine.

Le Sénégal semble avoir perçu cette dimension. Un an après les premiers grands départs en pirogue, l'application stricte des textes nationaux en terme d'immigration ou de séjour irréguliers a permis à la pratique judiciaire de se libérer de la pression politique des pays du Nord et de revenir à un droit objectif, respectueux du droit des migrants et des personnes.

L'évolution de la politique pénale du Sénégal, entre le début de l'année 2006 et aujourd'hui, souligne que quelles que soient les pressions politiques extérieures, l'application du droit reste une question de souveraineté nationale.

Resituer les prérogatives de chacun rappelle qu'il n'est pas aussi aisé pour un gouvernement, quelle que soit sa « soumission aux exigences des intérêts européens »³³ notamment, de faire fi du droit international et des droits individuels. La diminution des départs par voie maritime et leur criminalisation ne peuvent être décidées par des accords internationaux ; quelle que soit la volonté qui l'anime, le politique n'est pas le seul acteur. Le processus est tripartite : les autorités gouvernementales, plus ou moins contraintes par la logique des politiques internationales, le citoyen déterminé à partir (et à repartir) et le magistrat garant de l'État de droit et du respect des libertés individuelles.

Ainsi, la décriminalisation du migrant par les autorités judiciaires du Sénégal fragilise la stratégie « des gouvernements européens et africains en train d'imposer un concept qui n'a aucun fondement juridique, aux seules fins de lutter contre l'immigration illégale »³⁴. Cette approche présentée comme inéluctable est là, remise en cause.

En ce sens, l'exemple apporté par le Sénégal mérite d'être médité, dans le cadre de la réflexion initiée récemment par la CEDEAO pour définir une politique migratoire commune à tous les États membres³⁵.

- 12 *L'article 572 du code de procédure pénale (alinéa 4) prévoit la disjonction des procédures et la saisine du tribunal pour enfants en ce qui concerne les mineurs : « (...) Si le procureur de la République poursuit les majeurs de 18 ans en flagrant délit ou par voie de citation directe, il constitue un dossier spécial concernant le mineur (...). Si une information a été ouverte au cours de laquelle il apparaît que des mineurs de 18 ans sont en cause en même temps que des majeurs, le juge d'instruction (...) établit un dossier spécial en ce qui concerne le mineur et se dessaisit de toute procédure au profit du juge d'instruction chargé des affaires de mineurs auprès du tribunal régional ».*
- 13 *Protocole entrée en vigueur à partir de 2003.*
- 14 *Chapitre I, « De la traite des personnes », et Chapitre IV, « de la protection des victimes et des témoins ».*
- 15 *Complicité et tentative incluses.*
- 16 *Comme le convenait lui-même René Cassin, la Déclaration « ne consacre pas totalement le principe de libre circulation de pays à pays, puisqu'elle ne dit rien du droit d'immigration symétrique de celui d'émigration, ni du libre établissement en dehors du cercle d'un Etat déterminé ». Par contre, le second alinéa de l'article 13 « consacre pleinement le droit de tout homme à émigrer de tout pays, y compris le sien » ; Bettati M., Duhamel O., Greilsamer L. (2008), La Déclaration universelle des droits de l'homme, Gallimard, Collection Folio Actuel, p. 82.*
- 17 *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Nations Unies (2000), entré en vigueur en 2004.*
- 18 *Loi n°71-10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers au Sénégal.*
- 19 *Loi n°71-10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers au Sénégal.*
- 20 *(...) « est passible d'un emprisonnement de 2 mois à 2 ans et d'une amende de 20 000 à 100 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement l'étranger qui : (...) séjourne ou s'établit au Sénégal sans avoir reçu l'autorisation appropriée », article 11, loi n°71-10.*
- 21 1997.
- 22 *Foucault, Michel (1993), Surveiller et punir, naissance de la prison, Collection Tel, numéro 225, Gallimard, Paris, 364 p.*
- 23 *Cité in Jean-Paul Engélibert (2006), « Le réveil de la politique », Acta Fabula, Août-Septembre, vol. 7, num. 4.*
- 24 *Loi du 29 avril 2005, officiellement en application le 10 mai 2005. Le texte comporte quatre chapitres. Le premier est consacré à la traite des personnes et l'exploitation de la mendicité d'autrui et le second au trafic de migrants. Le troisième définit la procédure et le quatrième aborde la question de la protection des victimes et témoins.*
- 25 *Article 6, Incrimination : 1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel :*
a) au trafic illicite de migrants ; b) lorsque les actes ont été commis afin de permettre le trafic illicite de migrants ; i) à la fabrication d'un document de voyage ou d'identité frauduleux ; ii) au fait de procurer, de fournir ou de posséder un tel document ; c) au fait de permettre à une personne, qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent, de demeurer dans l'État concerné, sans satisfaire aux conditions nécessaires au séjour légal dans ledit État, par les moyens mentionnés à l'alinéa b) du présent paragraphe ou par tous autres moyens illégaux.
- 26 *Loi n° 71-10 du 25 janvier 1971, Chapitre II, article 32 : tout étranger ne remplissant pas les conditions requises pour son entrée au Sénégal est refoulé à la charge du transporteur qui l'a accepté comme passager (...) article 33 : s'il s'agit d'un étranger ayant pénétré au Sénégal par ses propres moyens il est reconduit à la frontière d'entrée.*
- 27 *Senovilla Daniel, juriste, Universidad de Comillas, Madrid.*
- 28 *En 2007, le Gouvernement sénégalais a commandé une recherche à l'Organisation Internationale des Migrations sur la situation et le traitement des mineurs étrangers non accompagnés en divers pays européens. Bien que les résultats de cette étude n'aient pas toujours été publiés, les autorités sénégalaises ont commencé récemment une série de visites en Espagne et en Canaries afin d'obtenir plus d'information avant de ratifier cet instrument.*
- 29 *L'accord a été publié dans le Journal Officiel espagnol (Boletín Oficial del Estado) du 18 juillet 2008, n° 173, pages 31413-31415.*
- 30 *Article 13 de la déclaration universelle des droits de l'Homme, 1948.*
- 31 *Belguendouz, Abdelkrim, Immigration et émigration : la nouvelle loi marocaine, Migrations, 24, 2005, pp. 11-15.*

32 *Op. cit. Belguendouz, Abdelkrim, p. 14.*

33 *Migreurop, Livre Noir de Ceuta et Mellila, Paris, 2006, p. 105 (document en ligne).*

34 *Op. cit. Migreurop, p. 105 (document en ligne).*

35 *Lors de la 33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, l'approche commune de la CEDEAO sur la Migration a été adoptée par l'ensemble des États membres, à Ouagadougou, le 18 janvier 2008.*

3^{ème} Partie

INTERVENTIONS ET ENTRETIENS

Chapitre 9

Le Niger, carrefour des réseaux migratoires africains

..... Entretien avec Guy-Michel BOLOUVI209

Chapitre 10

Les migrations vers et à travers le Sahara central ...

..... Entretien avec Julien BRACHET219

Chapitre 11

Les relations entre migration et développement

..... par Jean-Christophe DEBERRE231

Chapitre 12

Quelques questions au Foreign and Commonwealth Office (FCO)

du Royaume-Uni Entretien avec le FCO237

Chapitre 9



Le Niger, carrefour des réseaux migratoires africains

Entretien avec Guy-Michel BOLOUVI

Journaliste et formateur (presse écrite, radio et télévision), **Guy-Michel BOLOUVI** couvre l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Consultant pour diverses organisations internationales dont le CSAO-OCDE, il est à l'origine du Bulletin Chroniques Frontalières. Il collabore également au Programme d'Initiatives Transfrontalières de la CEDEAO et à l'enquête (mars 2008) au Niger sur le thème : « Migrations et Associations de développement au Niger » pour une ONG espagnole MPDL (Movimiento por la paz, el desarrollo y la libertad) basée à Madrid, dans le cadre d'un Programme européen de lutte contre la migration clandestine : « Programa integral de codesarrollo en Marruecos, Malí, Níger y países limítrofes ». Cet entretien s'appuie sur les résultats de ce travail.

E-mail mboluvi@yahoo.fr

« Moins médiatisées que les départs en pirogue par les côtes, les filières des migrations se développent au Niger. Selon vous, pour quelles raisons ?

La raison principale est d'ordre géographique. Ce vaste territoire de 1 267 000 km², s'ouvre au Nord sur la Libye et l'Algérie pour les pays de destination, avec des points d'entrée par le Nigeria, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. Ce grand espace dont la surveillance des frontières nécessiterait d'énormes moyens, récupère également les refoulés de Libye et d'Algérie : Une population dont le nombre croît à mesure que se renforcent les accords juridiques et les dispositifs répressifs aux portes de l'Europe. Malgré l'ampleur du flux de migrants transitant par le Niger, candidats de l'Eldorado ou refoulés, le phénomène émeut encore peu.

« Voyager, n'est pas un délit » et le Niger applique et respecte en cela la disposition de la CEDEAO prônant la libre circulation des ressortissants de l'espace communautaire ouest-africain. Le Niger constitue depuis longtemps une passerelle pour les migrants en direction des pays du Maghreb et dorénavant d'Europe.

Les Nigériens constituent la majorité des migrants empruntant les routes suivies par ceux d'Afrique centrale passant par le Nigeria, qui entrent par le Sud et l'Est du Niger pour rallier Agadez ou Dirkou. La frontière entre les deux pays est longue de 1 500 kilomètres. Les façades Ouest et Sud-ouest sont, quant à elles, les portes des migrants côtiers entrant par le Bénin, le Burkina ou le Mali. Le Niger accueille davantage de migrants pendant la période froide. Plusieurs hypothèses sont avancées : le sable

du Sahara est plus praticable et l'hiver en Europe réfrène l'ardeur et la vigilance des garde-côtes et surtout on observe un maintien du rythme traditionnel des caravaniers descendant du Nord et en attente des cultures pour le chargement de retour.

Il faut cependant rappeler que les flux migratoires ne sont pas exclusivement orientés vers les côtes européennes. Le continent africain est un espace en mouvement et de mobilité. Les flux migratoires à l'intérieur de l'Afrique et en provenance de cette dernière sont variés, modulés par des stratégies variables : facteurs économiques et écologiques, disparités intra-régionales en matière de bien-être économique, instabilité politique et plus récemment politiques migratoires restrictives. Les migrations internationales africaines couvrent une vaste gamme de mouvements transfrontaliers, volontaires ou forcés, à l'intérieur du continent, ainsi que des migrations régulières et irrégulières vers des destinations situées hors du continent. Les flux migratoires à l'intérieur de l'Afrique sont bien plus importants que ceux vers d'autres continents et les migrations forcées ont un rôle significatif à cet égard. Fin 2005, les nations africaines abritaient environ un tiers (3 millions) du nombre total de réfugiés dans le monde.

Les dynamiques migratoires communément qualifiées de clandestines qui se développent désormais via le Niger forment une nébuleuse autour de nouvelles escales et de la sédentarisation. Ces migrations fluctuantes sont difficiles à évaluer. Toutefois deux constantes se dégagent : le peu d'attention accordée par le pays aux migrations et la persistance traditionnelle d'une fonction de passage : soit vers la Libye, pour la Libye, ou pour passer en Italie ou en Algérie ; soit enfin pour aller directement en l'Algérie puis au Maroc et se fondre dans les connexions vers l'Espagne et la France. Les migrants ont des points de ralliement pour la traversée du désert: par ordre d'importance, Agadez, Arlit et Dirkou, toutes des villes ou bourgades, à la porte du désert pour Agadez, en pleine zone désertique pour Arlit en direction de l'Algérie et, Dirkou en direction à la fois de l'Algérie et de la Libye. Le Niger est ainsi devenu une aire de transit pour les migrants de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Interroger l'univers des migrants en transit au Niger imposait donc une enquête dans le milieu de la migration clandestine à Agadez et/ou Arlit et Dirkou, ce qui a été effectué mi 2008 pour le compte de l'ONG espagnole MPDL.



Comment Agadez est-elle devenue une étape dans l'itinéraire des migrants ou comment illustrer l'un des effets pervers du durcissement du contrôle aux frontières ?

Agadez, la ville historique de la grande époque des caravaniers, fait encore date dans son rôle d'étape stratégique entre le Sud et le Nord. Elle possède un double attrait : d'une part, sa gare routière offre aux migrants qui

y débarquent avec l'argent nécessaire pour la suite du trajet de pouvoir continuer avec peu d'escales; de l'autre, elle est une ville très hospitalière pour ceux qui doivent s'y reposer ou essayer de regagner de l'argent pour le reste du voyage. L'existence de cette double filière, et de réseaux de migration bien structurés a fait d'Agadez une ville de « transit » par excellence. Les migrants en panne ou en transit se retrouvent dans les activités de vente de pièces détachées de moto, cordonnerie, couture « ambulante », peinture et maçonnerie, etc. Avec le durcissement du passage aux frontières se développent des activités plus lucratives comme le trafic de drogue, le proxénétisme et la prostitution.

S'il est discutable que la migration par ces voies contribuent au mieux être des migrants, il est en revanche indiscutable que la migration clandestine ou irrégulière organisée contribue à enrichir ceux qui la gèrent, l'organisent et l'alimentent. La ville d'Agadez devenue « commune urbaine » avec la décentralisation, offre aujourd'hui une sécurité suffisante aux migrants offrant des prestations favorables à leur « transit » : accueil, hébergement, convoyage. Dès leur entrée dans la ville, les migrants sont pris en main par des professionnels de la migration : les « cokseurs » qui les repèrent, les mettent en confiance, les conduisent à un « Boss », à la fois aubergiste et « tour-opérateur ». Ce dernier, chef de « Ghetto » souvent un migrant infortuné qui se sédentarise pour exploiter le filon du « transit » propose un hébergement et un repas, organise l'emploi du temps et la feuille de route, se comporte en tuteur omniscient et omnipotent. Une fois dans le ghetto, le migrant perd son droit de parole.

Le « ghetto » est la résidence d'un groupe de personnes ayant en commun la nationalité, l'ethnie ou la langue, tout ce qui procure aux migrants une atmosphère de sécurité. Ainsi par exemple, à Agadez, les Nigériens, Ghanéens et Camerounais sont « gérés » par des Nigériens établis depuis longtemps. Les Guinéens de Conakry et de Bissau, les Gambiens, les Sénégalais sont managés par un Sénégalais. Burkinabés, Maliens et Ivoiriens ont également coutume de partager un ghetto.

Depuis quelques années, l'Afrique du Nord accueille un nombre croissant de migrants « en transit » subsahariens, désireux de passer en Europe. Le contrôle des frontières européennes s'externalisant et se renforçant, la migration de « transit » est devenue une migration de fait se délocalisant toujours plus au Sud. Ce durcissement entraîne une sédentarisation plus ou moins temporaire des migrants, parfois de plusieurs années. Ainsi sont nées ou se sont recomposées, des villes relais comme Tamanrasset dans le Sud algérien, Nouadhibou au Nord de la Mauritanie, Oujda au Maroc frontalier avec l'Algérie et, Gao et Agadez aux portes du Sahara, respectivement au Mali et au Niger.

Les chemins de la migration clandestine sont devenus plus longs et plus difficiles et donc plus organisés générant le développement de réseaux et de trafics. Une migration à l'origine individuelle et familiale est devenue

traite. Les ONGs présentes sur place au Niger et au Maroc confirment que les frontières restent ouvertes pour les filières organisées et payantes.



Peut-on dresser un profil des migrants qui choisissent le couloir nigérien ?

En matière de migration, les données officielles sont rarement fiables ou précises. Les recensements démographiques ne reposent pas sur les mêmes critères pour différencier les nationaux, les migrants et les étrangers : nationalité, lieu de résidence, durée du séjour en dehors du pays de naissance.

Toutefois, un consensus se dégage pour définir un migrant comme une personne âgée de plus de 15 ans, vivant depuis plus d'un an dans un pays dont il n'est pas ressortissant. En Afrique de l'Ouest, il faudrait tenir compte des migrations à durée plus courte pour véritablement mesurer les dynamiques de mobilités régionales.

Les migrants sont si nombreux à Agadez que la première question devrait être, « Combien sont-ils ? » avant « Qui sont-ils ? ». Le phénomène est complexe et dynamique. Un fait est sûr, il s'agit de personnes fatiguées de leur quotidien local, d'« un futur qu'on n'atteint jamais », animés d'une forte conviction qu'ailleurs est meilleur. Il s'agit principalement d'hommes et de femmes, relativement jeunes, capables de financer un voyage long et coûteux ; disposés à tout tenter pour réunir leur viatique en cours de route. La plupart entreprend le voyage avec la bénédiction de l'entourage familial qui, le plus souvent, a financé collectivement. Ils ont, pour la plupart, un niveau d'éducation relativement élevé ; beaucoup d'entre eux ont le niveau Bac ou plus, seule une minorité est illettrée. Se côtoient ceux qui tentent l'aventure pour « poursuivre leurs études », ceux avec une qualification professionnelle qu'ils souhaitent « vendre à meilleur prix ailleurs » et les aventuriers. Se développent aussi les réseaux de pègre, ceux qui utilisent la migration pour le trafic de femmes vers la Libye et les trafiquants de drogue. La majorité des migrants « éduqués » viennent des pays côtiers (Nigeria, Ghana, Gambie, Sierra Leone, Liberia, Sénégal, Togo, Bénin, Côte d'Ivoire) et de l'Afrique centrale (Cameroun, Congo, RD Congo) tandis que les migrants en provenance du Mali et du Niger sont souvent analphabètes. Le cas des Nigériens est particulier, en ce sens qu'ils sont rarement attirés par l'Europe. Ils ont pour destination principale la Libye et sont appelés des « exodants ». Le Nigérien migre généralement pour raison alimentaire et cherche à combler la période « creuse » entre la dernière récolte et la prochaine campagne agricole.

Il est très difficile de quantifier le flux de migrants qui empruntent le couloir nigérien vers le grand Nord, la Libye, l'Algérie ou l'Europe. Un chiffre annuel, de l'ordre de 100 000 Subsahariens, est le plus souvent avancé en ce qui concerne les années 2000. Les filières via la Libye puis l'Italie et via l'Algérie et le Maroc puis l'Espagne semble représenter

l'essentiel des flux jusqu'à ce jour. Le système de contrôle plus efficace et organisé au niveau des pays de destination fait que le nombre de ceux arrêtés en Afrique du Nord et sur les côtes européennes est mieux connu. Selon des données recueillies à la gare d'Agadez en août 2007, par une ONG qui assiste les migrants en transit, les Nigériens constituent la majorité de la population des migrants au départ d'Agadez, soit 42 %, suivis des Nigériens (33,5 %), des Ghanéens (15,32 %), des Sénégalais et des Maliens (4,6 %). Les moins nombreux sont les Burkinabés, les Ivoiriens, les Camerounais et les Centrafricains.

Les chiffres de la DRPN nigérienne (direction régionale de la police nationale) indiquent que 80% des migrants se dirigent vers la Libye et 20 % vers l'Algérie. Toutefois, sur les 80 % allant en Libye, une partie, impossible à chiffrer, repasserait sur le territoire algérien pour suivre la filière algéro-marocaine à destination de l'Europe.

Les chiffres sont peu fiables mais les passages sur la voie officielle montrent une différence entre les entrées et les sorties, qui indique que la population des migrants « en transit » est importante.



Quels sont les itinéraires empruntés par les migrants à partir du Niger ?

Depuis le XVI^{ème} siècle, Agadez s'est comportée en carrefour des mouvements de personnes et des biens entre le Nord et le Sud du continent africain. Sa position géographique, à l'intersection des grandes pistes caravanières reliant la Méditerranée au pays hausa commerçant est aujourd'hui exploitée par les migrants et les réseaux de migration. Agadez a surtout su garder sa grande tolérance de l'autre, une disposition qui lui vaut aujourd'hui encore la sympathie des « migrants en transit ». Les migrants arrivent à Agadez par bus et minibus en empruntant les routes internationales des entrées Sud, Est, Ouest et Nord du Niger, reliant le Nigeria, le Bénin, le Burkina et le Mali. Le renforcement du contrôle des frontières de l'Europe rend les chemins de la migration clandestine plus longs et plus difficiles. Il faut désormais bien étudier l'étape finale de passage vers le Nord, en l'occurrence, la traversée du désert et la traversée maritime. Le rallongement de la période de « transit » n'est pas toujours sans conséquence sur les villes relais (Agadez, Arlit et Dirkou dernières étapes, respectivement vers l'Algérie et la Libye). Dans une moindre mesure, on peut également citer les villes de Konni et Zinder, villes frontalières avec le Nigeria, principales étapes avant Agadez. De plus en plus, les migrants y font leur escale de reconstitution ou consolidation de leur portefeuille, afin de ne pas s'éterniser à partir d'Agadez.

Les principales entrées sont :

- La frontière Nigeria–Niger pour ceux en provenance du Nigeria ou des pays d'Afrique centrale ;

- La frontière Burkina Faso–Niger pour ceux en provenance du Burkina, du Ghana, de la Côte d’Ivoire, du Mali, du Sénégal, de la Guinée ;
- La frontière Mali–Niger pour ceux en provenance du Mali par Yassane (Ayorou) au Nord du Niger.

Pour le contrôle de ces entrées, le Niger compte 10 postes officiels de police : Makalondi (Niger/Burkina) ; Gaya (Niger/Bénin), Sabon Birni, Birnin Konni, Dan Issa, Dan Barto, Tinkin (Niger/Nigeria) ; N’Guigmi (Niger/Tchad) ; Ayorou (Niger/Mali) et Assamakka (Niger/Algérie). Les itinéraires s’articulent autour de trois étapes clés : Agadez, point de rassemblement de migrants en attente de départ vers l’Algérie ou la Libye ; Dirkou, point de passage obligé vers ou au retour de la Libye et porte détournée d’entrée en Algérie ; Arlit, avec un point de passage officiel et une voie clandestine d’entrée en Algérie.

Carte 9.1
Routes migratoires au Niger



Pour ce qui concerne l'axe Agadez–Dirkou, les routes sont les suivantes :

- Au Nord-Est/Est (vers la Libye) : Agadez – Dirkou – Siguedine – Dao Timmi – Madama (poste frontière) – Toummo – (Al Katrun – Sabah, en Libye).
- Au Nord-Est/Nord-Ouest (vers l'Algérie) : Agadez – Dirkou – Siguedine – Chirfa – Djado – DJanet (Algérie).

Pour ce qui concerne l'axe Agadez–Arlit, les routes sont les suivantes :

- Au Nord-Ouest/Nord (vers l'Algérie) : Agadez – Arlit – Assamakka (poste frontière) – (In Guezzam – Tamanrasset en Algérie). Il s'agit de la voie officielle, et par conséquent la moins pénible, mais la moins fréquentée.
- Au Nord-Ouest/Nord-Est (vers l'Algérie) : Agadez – Arlit – Tchingalen – Adrar Bous – puits de Tchibarakaten – DJanet (Algérie). Ce dernier axe autrefois privilégié par les migrants clandestins n'est plus fréquenté depuis l'éclatement d'une rébellion armée dans la région.

Avec ces quatre filières « officielles » vers le Nord, dont une vers la Libye et trois vers l'Algérie, Agadez se positionne en étape stratégique entre le Sud et le Nord de l'Afrique.

L'axe Agadez–Dirkou en direction de la frontière avec la Libye, est le plus fréquenté selon les passeurs et transporteurs. À priori, les migrants qui empruntent cet axe ont la Libye pour destination. Toutefois, cet élément reste imprécis parce que Dirkou représente également un carrefour et constitue, en cela, une autre destination de transit (vers l'Algérie). De même, certains transitent par la Libye pour ensuite rejoindre l'Algérie : Dirkou – Siguedine – Dao Timmi – Madama – Ghât (Libye) et vers Djanet (Algérie) à travers le Tassili.



Quels sont, selon votre expérience du terrain, les prochains enjeux au Niger relatifs aux migrations ouest-africaines ?

Les migrations font à l'heure actuelle davantage débats en Europe qu'au Niger. 3 % de la population ouest-africaine est migrante et à plus de 80 % dans la région (contre 0,5 % de la population européenne). L'Afrique de l'Ouest possède donc une longue tradition de mobilité volontaire ou non. Ne sont en plus pas considérées dans les quelques statistiques que l'on possède les migrations de moins d'un an, de caractère saisonnier, commercial ou transfrontalier. Le Niger respecte le développement communautaire tel qu'il est régi par les traités régionaux de libre circulation des personnes et des biens (protocole de la CEDEAO). Voyager ne constitue pas un délit et aucun « migrant de l'espace communautaire » n'est inquiété au motif qu'il voyage. La non-possession d'une pièce d'identité est le seul obstacle en vigueur pour circuler au Niger, ainsi que le séjour de plus de

90 jours sans demande de régularisation. Le droit interne nigérien ne se trouve pas dans la situation délicate et paradoxale du Sénégal qui par son texte² peut être amené à juger sur son territoire des migrants sénégalais arrêtés au sein même de leur pays pour leur entrée encore virtuelle dans l'espace européen (voir étude de cas Robin-Ndiaye). La migration n'est donc pas traitée de manière répressive. Toutefois le pays se trouve face à plusieurs dérives engendrées en partie par les renforcements du contrôle à la sortie aux frontières nord et ouest-africaines.

La première concerne l'augmentation du nombre de migrants en panne ou en transit dans des villes comme Dirkou, Arlit ou Agadez (un phénomène du même ordre frappe Tamanrasset). S'y développe et de manière très visible à Agadez une économie lucrative de trafic (ou non) liée à la croissance du nombre de migrants et leur sédentarisation le temps de récupérer l'argent nécessaire au reste du voyage. De plus, il faut savoir qu'il est monnaie courante de s'acquitter de « droits d'entrée » dans les villes étapes auprès des barrages de police et de « droits de séjour » auprès des municipalités.

La seconde dérive concerne l'organisation du parcours du migrant, désormais pris en charge par un « ghetto ». Les migrants ne s'inscrivent plus dans une démarche individuelle mais se trouvent « obligés » de recourir à un réseau. Cette situation n'est pas encore aussi détériorée qu'au Maroc où des filières de traite ont tendance à supplanter les passages qui ont de tout temps existé. Il ne faut en effet pas oublier que si criminalisation il y a, elle concerne le trafiquant ou l'organisateur et non le migrant, et ce en respect du *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air, mer*³.

La troisième dérive concerne la dimension humaine du phénomène : des migrants en panne dans les villes étapes parce qu'ils ne possèdent plus d'argent ou qu'ils n'osent pas rentrer chez eux par honte ; des refoulés ouest-africains de Libye ou d'Algérie reconduits à la frontière nigérienne quelque soit leur nationalité qui se retrouvent sans moyens au mieux à Agadez, au pire dans le désert. Ce dernier point soulève un risque de fragilisation des efforts pour le développement communautaire et la construction régionale. Jusqu'à quel point le Niger pourra-t-il recevoir sur son territoire national des refoulés des pays de la sous région tout en respectant le protocole de libre circulation des personnes, vital à l'équilibre ouest-africain ?

NOTES

- 1 *Pays enclavé d'Afrique occidentale, à 700 km de la mer, le Niger a pour capitale Niamey et s'étend sur une superficie de 1 267 000 km² et compte 7 frontières rectilignes et artificielles héritées de la colonisation. Le Niger est limité au nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin, au sud-ouest par le Burkina Faso et à l'ouest par le Mali.*
- 2 *Loi sénégalaise n° 2005-06 relative à la lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées et à la protection des victimes.*
- 3 *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, Nations Unies (2000), entré en vigueur en 2004.*

Chapitre 10



Les migrations vers et à travers le Sahara central : représentations et pratiques de l'international au local

Entretien avec Julien BRACHET

//

Julien BRACHET, chercheur à l’Institut de recherche pour le développement (UMR 201, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), travaille sur les enjeux locaux des circulations internationales au Sahara central, et sur les incidences du durcissement des politiques migratoires européennes dans ces régions.

E-mail julien.brachet@ird.fr



Depuis quelques années, les mouvements migratoires entre l’Afrique subsaharienne et l’Afrique du Nord font l’objet d’un intérêt médiatique et politique accru. S’agit-il pour autant d’un phénomène récent ?

Non, le phénomène n’est pas récent. Il y a toujours eu des échanges marchands et des circulations de personnes à l’intérieur du Sahara et entre les deux rives de ce vaste désert. Mais en dehors de cas ponctuels, on peut dire que les migrations économiques à proprement parler débudent au Sahara central à la fin des années 1950, notamment avec la venue de travailleurs peu qualifiés à In Ekker et Reggane, en Algérie, où étaient implantées des bases nucléaires françaises. Puis au cours des années 1960, suite à l’indépendance de l’Algérie (1962) et au brusque enrichissement de la Libye grâce à la découverte et à l’exploitation de gisements de pétrole, les dirigeants de ces deux États vont mettre en place des politiques de développement des régions sahariennes de leurs pays. Les grands travaux et les projets de développement économiques qui s’ensuivent créent une forte demande de main d’œuvre là encore peu qualifiée. C’est le cas dans le domaine agricole, où il n’est pas possible de répondre aux besoins localement ni même au niveau national. Il faut donc faire appel à de la main d’œuvre étrangère. C’est dans ce contexte économique du Sahara maghrébin que survient la période de sécheresse qui touche le Sahel de 1969 à 1973, engendrant une famine et une grave crise pastorale. Cette sécheresse fonctionne comme un accélérateur et souvent comme un déclencheur des migrations vers le Sahara algérien et libyen. Au départ, ces dernières ne concernent qu’une population masculine relativement jeune originaire des régions sahéliennes et sahariennes des États sahé-liens, à quelques exceptions près. Jusqu’aux années 1980, leur volume et leur organisation évoluent lentement. En revanche, la décennie suivante, au cours des années 1990, a lieu un véritable renouveau de ces mouvements

migratoires, qui se traduit par une grande diversification des origines des migrants et l'accroissement notoire du volume des flux.

Donc on voit que ces phénomènes migratoires existaient bien avant qu'ils ne focalisent les attentions des médias et des pouvoirs publics africains et européens, et aussi des chercheurs. Ce qui est longtemps resté marginal dans les travaux sur ces régions de l'Afrique est devenu central, au point qu'il n'est plus possible de comptabiliser le nombre de colloques, de publications et d'appels à projet sur ce thème. Ceci soulève d'ailleurs la question de l'autonomie de l'agenda de la recherche et des angles d'approche des phénomènes migratoires, notamment lorsque ceux-ci sont abordés comme des problèmes à résoudre ou comme des moteurs potentiels du développement, ce qui correspond davantage à des vues politiques que scientifiques.



Que s'est-il passé dans les années 1990, pourquoi y a-t-il eu ce renouveau migratoire ?

Jusqu'à la fin des années 1980, les mouvements migratoires au Sahara central restent en effet relativement circonscrits aux niveaux géographique et social. Cependant, les migrants de retour d'Afrique du Nord en possession de pécules notoires, généralement en nature, contribuent à la construction et à la diffusion de l'image d'un eldorado libyen et algérien, au-delà des régions sahéliennes directement concernées par ces circulations. Aussi, lorsque le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi se lance dans une politique de rapprochement avec différents États africains (du fait de l'échec de sa politique panarabe, et afin de limiter les effets des embargos onusien, états-unien et européen qui frappent son pays¹⁾) et se prononce ouvertement en faveur d'une immigration africaine en Libye, il suscite l'engouement de nombreux jeunes africains aux motivations diverses. L'augmentation rapide du volume des flux migratoires à destination de la Libye, puis dans une moindre mesure de l'Algérie, est rendu possible par l'existence des réseaux de transport sahariens et transsahariens qui se sont progressivement structurés au cours des décennies précédentes.

D'autres facteurs peuvent être avancés afin d'expliquer cet essor migratoire, tels :

- le durcissement des politiques migratoires européennes qui s'est traduit par la généralisation des régimes de visas et la complexification des conditions de leur délivrance (dès 1985 de manière bilatérale, puis plus globalement à partir de 1995 avec la mise en application des accords de Schengen sur le contrôle des personnes),
- ou la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, qui entraîne l'appauvrissement de toute une partie des « classes moyennes » africaines des pays de la zone franc.

Ces facteurs économiques et politiques ont participé de l'émergence à petite échelle d'un contexte favorable à l'amplification des migrations entre les deux rives du Sahara et à leur diversification. Cependant, pris indépendamment les uns des autres, et plus encore abordés à l'échelle des individus, leur portée explicative reste très faible. En effet, dès le début des années 1990 :

- l'Algérie intensifie sa lutte contre l'immigration clandestine engagée en 1986 en refoulant de nombreux migrants subsahariens hors de ses frontières ;
- malgré un discours d'ouverture le régime libyen continue également d'organiser des expulsions collectives d'étrangers ;
- ces flux migratoires ne sont pas dirigés majoritairement vers l'Europe ni uniquement vers la Libye ;
- leur intensification précède la dévaluation du franc CFA.

Les causes du développement de ce champ migratoire saharien restent donc très difficilement identifiables de manière globale. Il importe donc de s'intéresser également à la dimension individuelle de ces migrations, à la diversité des projets migratoires qui sont à l'origine des départs et qui se recomposent ensuite au cours des voyages. Ces projets ne peuvent être expliqués uniquement par de facteurs structurels. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les politiques migratoires, qui reposent et qui influent uniquement sur des données structurelles, n'ont que rarement les effets escomptés.



Quels sont les cadres institutionnels qui régissent actuellement les migrations au Sahara central ?

L'examen des politiques migratoires et des législations relatives à la migration internationale fait ressortir deux approches de la question, différentes mais complémentaires.

- d'une part, les principes et les normes qui relèvent de la souveraineté des États (droit de protéger ses frontières, d'admettre et d'expulser des ressortissants étrangers, de lutter contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, etc.) et qui peuvent s'appliquer à l'échelle de regroupements interétatiques.
- d'autre part, ce que l'on pourrait appeler les droits humains des personnes engagées dans le processus migratoire, reconnus au niveau international à travers différentes conventions, sans que les migrants internationaux y soient nécessairement explicitement mentionnés (comme les Droits de l'homme, le droit humanitaire, le droit des réfugiés, le droit du travail, etc.).

De cette diversité des textes (véritables lois ou conventions non contraignantes) et de leurs échelles d'application (nationale, bilatérale ou

internationale), résulte de manière générale une grande complexité de la question du droit des migrants. Cette complexité se retrouve au niveau du système migratoire du Sahara central, où différents cadres institutionnels protégeant les migrants et/ou régissant les migrations internationales se chevauchent souvent.

Sans dresser un tableau exhaustif de cet enchevêtrement des cadres juridiques censés déterminer les droits des migrants et leur statut au cours de leurs traversées sahariennes, on peut en exposer les grands traits. Cette réflexion permet alors de mettre en évidence leurs éventuelles contradictions, et de différencier les pratiques de jure de celles de facto de l'ensemble des acteurs, et particulièrement des agents des États en poste sur les itinéraires de migration.

Au niveau supranational, si l'on excepte les conventions onusiennes, le Sahara central est sous le coup de deux principaux cadres institutionnels concernant la migration internationale, émanant de deux organisations interétatiques africaines, la CEDEAO et la CEN-SAD. Ces deux structures qui regroupent chacune d'elle de nombreux États dont le Niger, se sont prononcées en faveur de la libre circulation des individus en leur sein.

Au sein de l'espace CEDEAO, le protocole de Dakar régit cette libre circulation depuis 1979, et devrait permettre à nombre de migrants de se rendre au Niger, et donc jusqu'aux frontières méridionales du Maghreb, sans souci d'ordre administratif. Pourtant, que les migrants soient ressortissants ou non d'un État membre de la CEDEAO, en possession ou non d'un carnet de voyage CEDEAO et d'un certificat de vaccination, ils sont tous en mesure de circuler au Niger. Toutefois, ils sont tous taxés illégalement à chaque contrôle par les agents de l'État nigérien ; d'où sans doute la récurrence dans les discours de migrants des affirmations sur le fait qu'ils n'ont « pas besoin de visa » pour voyager d'un pays à l'autre. « Pas besoin de papiers pour circuler au sein de la CEDEAO, mais obligation de s'acquitter de pots-de-vin », telle semble être la réalité des faits.

Le second cadre institutionnel interétatique concernant les migrations internationales est celui de la CEN-SAD, qui prépare l'instauration d'un espace de libre circulation des personnes entre ses États membres, et notamment de part et d'autre du Sahara. À la différence du précédent protocole, signé et ratifié par l'ensemble des États membres de la CEDEAO, il ne s'agit là que d'une recommandation qui n'est donc pas contraignante pour les États. Aussi, si la CEN-SAD prévoit la création d'une union économique globale, garantissant la liberté de circuler, de résider et de travailler, aucun des États n'a réellement mis en application ces principes (si ce n'est à travers quelques accords bilatéraux temporaires, notamment entre la Libye et le Soudan).

Parallèlement à ces deux cadres institutionnels africains, il faut mentionner l'influence croissante dans ces régions de l'Union Européenne et plus particulièrement de certains de ses États membres (Espagne, France,

Italie). Dans le cadre du Partenariat euro-africain pour les migrations et le développement et d'accords bilatéraux (par exemple entre l'Italie et la Libye), les États européens encouragent de plus en plus les États d'Afrique du Nord, et depuis peu également ceux d'Afrique subsaharienne, à renforcer le contrôle de leurs frontières. L'objectif est d'endiguer les flux migratoires dès les régions sahariennes, et même si cela va ouvertement à l'encontre de ce que préconisent des organisations telles que la CEDEAO ou la CEN-SAD.

Néanmoins, l'échelon de mise en application de l'ensemble des textes relatifs à la circulation des personnes, et donc de leur mise en concordance pratique, demeure l'échelon national. En ce qui concerne les trois États du Sahara central qui nous intéressent ici, à savoir le Niger, l'Algérie et la Libye, les politiques migratoires nationales sont contrastées.

Au niveau uniquement juridique, les migrations internationales ne sont pas considérées au Niger comme un problème à résoudre et ne font donc pas l'objet d'une politique spécifique réellement définie. Les textes internationaux ratifiés par le gouvernement nigérien (dont le protocole de Dakar) sont simplement mis en application, avec plus ou moins de réussite. Les pressions exercées par l'UE pour endiguer les flux migratoires dès les régions Nord de ce pays (à l'encontre du principe de libre circulation des ressortissants des États membres de la CEDEAO) ne semblent pas encore avoir de réels effets.

L'Algérie, qui ne fait pas partie des regroupements interétatiques précédemment mentionnés, s'est longtemps perçue comme un pays uniquement d'émigration. Bien que dans la pratique la lutte contre l'immigration irrégulière soit mise en place dès le milieu des années 1980, l'Algérie ne s'est dotée d'une politique migratoire basée sur des textes juridiques intégrant les questions relatives à l'immigration et au transit qu'au début des années 2000. Actuellement, la circulation des étrangers sur le territoire algérien n'est conditionnée que par l'accomplissement des formalités de visa consulaire, pour lesquels l'Algérie applique le principe de réciprocité. Mais de nouvelles lois en préparation prévoient de distinguer les individus qui entrent et séjournent sur le territoire algérien de ceux qui ne font qu'y passer, c'est-à-dire dont on présume qu'ils ont pour destination l'Europe. On retombe sur le même type de représentation de ces migrations qui ont conduit à inventer cette abomination juridique qu'est la notion « d'émigration illégale ».

Cette notion est vivement critiquée car elle est basée sur des suppositions et non sur des actes, et elle va à l'encontre de l'article 13.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien ». Elle a néanmoins une efficacité bien réelle dans de plus en plus de pays des côtes atlantiques et méditerranéennes de l'Afrique.

En Libye, pays fondateur et leader de la CEN-SAD, la circulation et le séjour des étrangers de toutes les nationalités africaines sont également

soumis à l'obtention d'un visa. L'une des caractéristiques importantes de la Libye en matière de migration est de promouvoir la libre circulation et le panafricanisme (notamment à travers les discours de son leader M. Kadhafi) ; tout en acceptant de se faire le gendarme de l'Europe en matière de migration, en ne régularisant pas les nombreux immigrés africains présents sur son sol et en pratiquant régulièrement des expulsions collectives, par voies aériennes ou terrestres.



Dans les régions que vous étudiez, les migrations transsahariennes sont-elles systématiquement des migrations clandestines ?

Tout d'abord, je voudrais rappeler qu'il ne s'agit pas uniquement de migrations transsahariennes, mais de migrations vers et à travers le Sahara central, car toute une partie des migrants qui transitent par le Niger, et sans doute la majorité d'entre eux, se rendent dans les villes et les oasis des régions sahariennes de l'Algérie et de la Libye. Ils ne traversent donc pas le Sahara, mais s'y rendent.

Concernant la caractérisation de ces flux au Sahara central (au Niger, en Algérie et en Libye), il faut distinguer les migrants réguliers, irréguliers et clandestins. Ces derniers circulent de manière irrégulière en dehors du regard et du contrôle des agents de l'État. Il faut savoir que le passage de l'une de ces catégories à l'autre est fréquent au cours des voyages : un migrant régulier qui se fait voler ses documents de voyage ou dont le visa expire devient un irrégulier. Entrer ou sortir de la clandestinité est un état toujours redéfini par le rapport de contact ou d'évitement entre les migrants et les agents des États au sein desquels ils circulent.

Au Niger, ce statut des migrants peut être de deux ordres : soit les migrants sont en situation régulière (cas des Nigériens et des étrangers entrés légalement dans ce pays), soit en situation irrégulière. Dans les faits, ceci importe finalement assez peu, car le statut légal ne modifie pas les possibilités d'être mobile ni les conditions de la mobilité. Être en situation régulière ne permet pas de traverser le Niger sans être taxé par les agents de l'État. Être en situation irrégulière n'empêche pas de traverser ce pays par les voies officielles, du moment que l'on s'acquitte de ces mêmes taxes illégales (ce qui explique pourquoi il n'est généralement pas nécessaire d'être clandestin pour circuler de manière irrégulière au sud du Sahara).

Pour ce qui concerne les entrées des migrants en Algérie et en Libye, les catégories sont les mêmes mais avec une toute autre répartition des effectifs. Afin de faire face aux applications plus ou moins strictes des politiques migratoires des ces États au niveau de leurs frontières sahariennes, les réseaux migratoires ont développé différents modes de franchissement des frontières, faisant varier les coûts et les risques. Tout d'abord, il faut évoquer les migrants réguliers. Ils sont peu nombreux car les démarches pour obtenir un visa algérien ou libyen sont onéreuses et aboutissent

rarement. Cependant, contrairement à ce que l'on peut croire, ils existent tout de même (il s'agit notamment de ressortissants Maliens qui peuvent se rendre sans visa en Algérie). Ensuite, il y a les migrants qui franchissent les frontières sahariennes de manière irrégulière mais non clandestine : simple corruption au niveau de la frontière algérienne (Assamaka) ou tolérance organisée et planifiée au niveau de la Libye (Tumo). Ces types de passage des frontières reflètent dans le premier cas les limites des possibilités d'application des politiques migratoires, en dehors des contraintes des milieux naturels, et dans le second cas le jeu des autorités libyennes. Celles-ci depuis longtemps déjà font varier le statut effectif de leur frontière avec le Niger, celle-ci étant tantôt décrétée ouverte, tantôt partiellement ou totalement fermée. Néanmoins, depuis quelques années, les tolérances et la corruption aux frontières méridionales de l'Algérie et de la Libye tendent à fortement diminuer. De moins en moins de passeurs semblent être en mesure de négocier aux frontières l'entrée irrégulière de migrants dans ces deux États. La clandestinité, encore rare au sud du Sahara, s'impose alors comme le mode de pénétration en Afrique du Nord le plus sûr et le moins onéreux.



Quelle est aujourd'hui l'importance du volume de ces flux migratoires ?

Il est très difficile d'évaluer le volume de ces flux migratoires, et cela pour plusieurs raisons. Si l'on prend le cas du Niger, qui est un pays de transit notoire :

- Les données produites par les services d'État officiels, et notamment la police des frontières qui comptabilise les entrées et les sorties du territoire national, sont très approximatives, et même lacunaires.
- Les conditions dans lesquelles sont effectués les contrôles et les comptages des personnes au poste de police frontalier d'Assamaka pour ce qui concerne les circulations entre le Niger et l'Algérie, et à celui de Dirkou pour les mouvements entre le Niger et la Libye, et notamment les phénomènes de corruption qui entraînent le non enregistrement de certains mouvements, constituent autant d'éléments qui dégradent la validité des données produites.
- Mais le principal écueil, bien connu et inévitable en matière de statistiques migratoires, est dû à l'existence de circulations clandestines qui, par définition, ne sont pas comptabilisées.

Afin de palier à ce problème de la déficience des appareils statistiques nationaux, il est possible de produire ses propres données chiffrées, d'essayer de quantifier les flux tels qu'ils peuvent être observés, puis de proposer des extrapolations selon différents critères. De cette manière, qui me semble être la plus pertinente lorsqu'elle repose sur une longue

expérience du terrain, on peut obtenir des ordres de grandeur qui répondent aux besoins de la recherche scientifique en sciences humaines et sociales.

Par exemple, d'après les recherches que je mène depuis plusieurs années au Niger, je peux estimer qu'environ 40 000 à 80 000 migrants se rendent actuellement chaque année en Afrique du Nord via ce pays, et, au vu des retours par voies terrestres, 10 à 20 % seulement semblent poursuivre leur route jusqu'en Europe. Cette fourchette peut être considérée comme étant trop large pour être utile aux décideurs politiques, mais en l'occurrence, est-ce au chercheur de produire des chiffres précis en la matière alors que les autorités compétentes pour cela ne le font pas, ou n'ont pas les moyens de le faire, et lorsque l'on connaît l'intérêt de certains États pour ces mouvements migratoires ? De plus, les médias et les hommes politiques n'attendent généralement pas les scientifiques pour annoncer des chiffres souvent peu fiables mais qui répondent au sensationnel souhaité par les premiers, et au dessein politique des seconds.

Il ne faut donc pas négliger la place importante qu'occupe la question de la quantification des migrations entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb. Ceci permet notamment d'endiguer des discours parfois manipulateurs ou qui reposent sur des extrapolations peu rigoureuses et partisans de la réalité. Mais il est nécessaire, dans le même temps, de reconnaître les limites de cette entreprise de quantification, et cela notamment en rendant public les méthodologies utilisées pour produire ce type de données.

« Finalement, pensez-vous que la coopération en matière de politique migratoire entre l'Union Européenne et ces États africains repose sur une réelle connaissance des phénomènes à l'œuvre ?

C'est sans doute l'une des questions centrales que se posent, ou que devraient se poser, les décideurs politiques. Sur quelles représentations de la réalité fondent-ils leurs interventions ? Pour ce qui est de la coopération sur les questions migratoires, je dirais que nos stratégies politiques commandent et produisent trop d'analyses globales, sans se préoccuper suffisamment de la complexité historique et anthropologique des phénomènes dont ils parlent, ou sans se préoccuper des dynamiques des sociétés locales sur lesquelles ils interviennent.

Par exemple, les espaces sahariens d'Algérie et de Libye sont aujourd'hui considérés en Europe comme des zones prioritaires de lutte contre l'immigration irrégulière en provenance du sud du Sahara, au même titre que les côtes méditerranéennes et atlantiques de l'Afrique. Or s'il est vrai qu'une partie des migrants qui se rendent illégalement en Europe a bien traversé dans un premier temps le Sahara, en revanche une minorité seulement de ceux qui traversent le Sahara central a pour objectif l'Europe.

La focalisation de l'attention des médias et des pouvoirs publics européens et africains sur les migrants qui poursuivent leur route jusqu'en Europe a donc favorisé l'assimilation de la plupart des circulations de ressortissants d'Afrique subsaharienne au Sahara à des migrations économiques transcontinentales. Cette situation entretient la peur d'une « invasion migratoire » et occulte toute la diversité et la complexité des mobilités sahariennes contemporaines. Cette assimilation des migrations vers et à travers le Sahara aux migrations transméditerranéennes se base sur une vision erronée des phénomènes à l'œuvre. Elle semble aller dans le sens d'une certaine idéologie de la menace du Sud, véhiculée en Europe par des pouvoirs publics qui perçoivent et désignent l'étranger venu du sud comme un problème, un risque ou une menace.

Alors que les études montrent qu'aujourd'hui encore les migrations au Sahara demeurent principalement sahélo-maghrébines, les États européens entendent lutter contre l'immigration irrégulière en provenance d'Afrique subsaharienne (qui est une immigration numériquement très peu importante à l'échelle des deux continents) en incitant les États du Maghreb à endiguer les circulations migratoires au Sahara. Par le biais de pressions diplomatiques et de coopération économique et militaire, l'Europe perturbe ainsi tout un système migratoire transfrontalier ancien, qui ne la concerne pas ou peu. Mais si cette coopération avec l'UE, qui se traduit par un durcissement des politiques migratoires en Afrique, a effectivement rendu la circulation et le séjour des migrants de plus en plus difficiles, risqués et onéreux dans de nombreux pays, il est très difficile en revanche de déterminer ses incidences sur le volume des flux. En outre, on peut se demander si des États comme l'Algérie et la Libye, qui s'accommodent des pressions exercées par leurs voisins européens, ont une réelle volonté de mettre un terme à ces circulations migratoires, ou s'ils ne font que poursuivre une pratique ancienne de « gestion » de la présence étrangère sur leurs territoires via la mise en œuvre d'arrestations et d'expulsions collectives, et cela au mépris de nombreuses conventions internationales. La Libye, et dans une moindre mesure l'Algérie, ont en effet conscience de leur besoin de main d'œuvre étrangère et plus globalement des bénéfices que tire leur économie de ces circulations migratoires, d'où un positionnement parfois ambigu sur cette question et l'existence de décalages entre les discours officiels et leur mise en application. Ambiguïtés et décalages que l'on peut retrouver, sous d'autres formes, sur la rive nord de la Méditerranée.

NOTE

- 1 Embargos décrétés à partir de 1992, suite aux attentats perpétrés contre un avion de la Panam au dessus de la petite ville écossaise de Lockerbie en 1988, et contre un avion de la compagnie UTA au dessus du Niger en 1989, affaires pour lesquelles des ressortissants libyens, protégés par leur gouvernement, étaient suspectés. Ces embargos seront progressivement levés à partir d'avril 1999, à la suite d'un accord autorisant les deux ressortissants libyens impliqués dans « l'affaire Lockerbie » à être jugés aux Pays-Bas. Parallèlement, six Libyens impliqués dans l'attentat du DC-10 d'UTA seront condamnés.

Bibliographie

- Brachet, J. (2009) *Migrations (trans)sahariennes. Vers un désert cosmopolite et morcelé*, Editions du Croquant, Paris.
- Brachet, J. (2007) *Un désert cosmopolite. Migrations de transit dans la région d'Agadez (Sahara nigérien)*, thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris : 459.
- Brachet, J. (2005) « Migrants, transporteurs et agents de l'État : rencontre sur l'axe Agadez-Sebha », *Autrepart* (36) : 43–62.
- Bredeloup, S. (1995) « Expulsion des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1954–1995) », *Mondes en développement*, 23 (91) : 117–121.
- Castles, S. (2004) « Why Migration Policies Fail », *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2) : 205–227.
- Haas, H. de (2007) *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, Research report, International Migration Institute-University of Oxford, Oxford : 79.
- Labdelaoui, H. (2005) *La politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration*, MEDA Programme, CARIM, RSCAS, Institut Universitaire Européen : 20. www.iue.it/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_13-Labdelaoui.pdf
- Nyberg-Sorensen, N. (éd.) (2006) *Mediterranean transit migration*, DIIS, Copenhagen : 157. www.diis.dk/sw24384.asp
- Perrin, D. (2008) « L'étranger rendu visible au Maghreb. La voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes », *Asylon*, (4) : <http://terra.rezo.net/article770.html>
- Tyldum, G., A. Brunovskis (2005) « Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking », *International Migration*, 43 (1–2) : 17–34.

Chapitre 11



Les relations entre migration et développement

par Jean-Christophe **DEBERRE**

Les relations de cause à effet entre flux migratoires et développement à la fois des pays d'origine et de destination, sont données souvent pour évidentes; (en fait) elles recouvrent des réalités hétérogènes dans le monde, et a fortiori rebelles à des conclusions univoques. Pour ces raisons, en octobre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies avait lancé un Dialogue de Haut Niveau. En juillet 2007, à Bruxelles, ce dialogue débouchait sur un Forum mondial sur les migrations. Le PNUD, parmi d'autres possibilités toutes aussi urgentes, a maintenant décidé de faire de la relation migration-développement le thème de son rapport annuel 2009 sur le développement humain. Pourquoi ? Que peuvent en attendre l'UE et l'Afrique, partenaires de premier rang pour le PNUD et le système des Nations Unies ?

1. D'abord créer un espace de concertation pour un phénomène qui génère trop souvent des crispations : étant donné le caractère complexe du phénomène migratoire, la recherche d'une communauté d'acteurs sur un sujet qui touche profondément au développement humain, n'est pas seulement inévitable ; elle est souhaitable, pour y convoquer et coordonner le savoir-faire que chaque organisation peut apporter à la compréhension d'une réalité aussi complexe. Le fait qu'il s'agisse d'un défi commun plaide pour que la diversité des approches et des contributions s'inscrive dans un cadre de complémentarités, voire une cohérence des politiques publiques plus efficace que celui qu'on observe actuellement. Le dialogue UE-Afrique, de ce point de vue, n'est pas le moins fructueux dans son principe, en termes de recherche de solution équilibrée à un problème qui justement renvoie aux profonds déséquilibres structurels du monde.

2. La responsabilité partagée du phénomène migratoire souligne évidemment celle des organisations internationales actives dans le domaine. Mais elle renvoie d'abord à la souveraineté des États nations, à ce jour irréductible pour gérer les mobilités de population, y compris au niveau régional, comme la recherche d'accords entre États, le montre bien. Elle dessine un double espace, qui peut être conflictuel

s'il n'est pas ou mal maîtrisé, mais qu'on peut imaginer de consensus voire de solidarité, intra-régionale (ici, Afrique d'un côté, Europe de l'autre), et inter-régionale, entre deux espaces, quand ils comprennent que cela est de leur intérêt commun (...). C'est le cas de l'Europe et de l'Afrique, qui, depuis les réunions de Rabat et de Tripoli, entendent poser une responsabilité égale dans ce domaine. Il leur revient (...) de mobiliser tous les acteurs infra étatiques (...) : le vaste réseau de la société civile, le monde du travail et de l'entreprise, les organisations professionnelles ; les collectivités territoriales, vu leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire, de développement local, et de vie démocratique, sont directement concernées. Sous toutes ces facettes, la question migratoire pose un redoutable problème de convergence d'intérêts à construire, et donc de dépassement de jeu d'acteurs « a priori » contradictoires, qui peuvent entraîner toutes les crispations qu'on connaît. Il s'agit donc d'abord d'un problème de gouvernance, au niveau des États et des régions auxquelles ils appartiennent.

3. Aucun pays ne peut plus envisager de gérer d'une manière autonome les défis lancés par les flux migratoires, révélateurs d'interdépendances puissantes : Phénomènes transfrontaliers par nature, ils engendrent des processus toujours complexes parce que rarement prévus, et donc presque jamais préparés. C'est à la racine des migrations que l'on doit évidemment cette imprévisibilité : la plupart du temps liée à des questions de gouvernance, la migration résulte d'un temps de latence, et de non-gestion politique du phénomène. Celui-ci a eu alors tout le loisir de gangréner une ou plusieurs sociétés, voire d'allumer des foyers d'exaspération et de haines qui peuvent dégénérer en crises civiles. Les crises économiques en elles-mêmes ne dramatiseraient pas le fait migratoire si elles étaient accompagnées là encore d'une gestion de leurs conséquences. Les « respirations » migratoires doivent beaucoup à cela dans l'histoire récente : reflux de populations à partir d'États qui furent accueillants et ne le sont plus en période de récession voire de crise, parfois même phénomène du bouc émissaire quand la situation intérieure, profondément dégradée, transforme en rejet violent la tradition d'accueil de la veille. En Afrique de l'Ouest, les calculs récents réalisés à partir des recensements de la population indiquent que les pays de la sous-région abriteraient aujourd'hui environ 7,5 millions de migrants originaires d'un autre pays ouest-africain, soit près de 3 % de la population régionale. Ce taux, en hausse depuis 1990, est supérieur à la moyenne africaine (2 %) et dépasse largement celui de l'Union européenne qui est de 0,5 %.

C'est dire :

- que la migration intra-régionale est première, et relève d'une vraie stratégie de gouvernance préventive à trouver,

- qu'il faut absolument la connaître en détail dans ses motivations pour la prévenir et la traiter et
 - que la question renvoie irréductiblement à celle du développement, quand les populations ont le sentiment de n'avoir plus aucune visibilité chez elles : qualité de la formation, sous-emploi, notamment des jeunes, manque de filets sociaux pour les plus démunis, qui sont pour une part dans les motivations au départ des jeunes justement, et dans l'usage de l'épargne des migrants, vers l'éducation et la santé de leurs cadets. Que demain les spécialistes de la question climatique voient juste, et cette région du monde, l'une des plus fragiles (et qui sera aussi devenue, par le fait démographique l'une des plus peuplée [...]) entrera dans une nouvelle zone de turbulence. Ce sujet particulier est d'ailleurs abordé dans le rapport sur le développement humain 2008. Disons donc pour ce 3^e point que si la migration est un problème de gouvernance, elle reste d'abord un problème de gouvernance du développement.
4. Sous cet angle, la question sera cruciale : comment faire pour maximiser et mettre en commun les dividendes positifs des flux migratoires tout en minimisant les aspects négatifs qu'ils engendrent de toute manière quand ils sont la résultante des grands déséquilibres du monde ? Aujourd'hui que nous nous accoutumons à réfléchir au développement de l'humanité en termes de « biens publics mondiaux » : santé, eau, climat, sécurité alimentaire, flux économiques et de capitaux, etc., il n'est pas indifférent de constater que certains n'hésitent pas à faire entrer la migration dans cette catégorie, non pas en soi mais naturellement comme effet de la bonne ou de la mauvaise gestion de ces biens publics mondiaux. Comment s'en étonner puisqu'elle est la résultante au fond de « maux publics mondiaux » pas ou mal traités ? Révélateur de l'état de la gouvernance du monde moderne, elle justifie qu'on l'aborde non comme la « variable d'ajustement des intérêts nationaux ou régionaux » mais comme un fait d'intérêt commun, voire global.
 5. On ne parle pas des migrations lorsqu'elles résultent d'une volonté mutuelle ; on connaît même des cas de gouvernance apaisée des migrations, quand des États construisent leur propre développement sur une capacité humaine étrangère sollicitée et accompagnée – ce qui d'ailleurs ne réduit pas les dommages du « brain-drain ». Les difficultés naissent le plus souvent quand le contexte national ou régional devient défavorable, contraint à changer les règles du jeu, et frappe de plein fouet à nouveau ceux, premiers candidats au départ, sont pour la seconde fois les plus vulnérables. De ce point de vue, la migration pose souvent d'abord de redoutables problèmes de respect

des droits humains. Souvent visibles quand il y a crise ouverte, ils constituent aussi, comme on le sait autant de cas silencieux, par exemple (...) la migration de travail irrégulière, qui n'offrent aucune protection à l'individu. Voilà pourquoi le dialogue Europe-Afrique devrait offrir une opportunité de dialogue ouvert sur une gestion des mobilités humaines qui s'inscrive dans un cadre respectueux des droits fondamentaux. On n'interdit pas à quelqu'un de sortir de la pauvreté quand on n'accepte pas que l'on piétine les droits (humains). Les deux postulats ne se renvoient pas dos à dos. Là encore, il s'agit d'un processus de régulation et de construction d'un espace normatif qui ne peut être esquivé.

Parce qu'elles renvoient à toutes les difficultés nées de la mauvaise gouvernance, d'une économie mondiale insuffisamment régulée et inégale, d'un espace des droits humains à construire ou à défendre pour les plus démunis, les phénomènes migratoires – sous leur face négative – sont d'abord les révélateurs des ressorts du développement dans la globalisation. Aussi ne renvoient-ils pas d'abord au volume de l'aide, à sa qualité, même si le besoin en est évidemment et plus que jamais réel. C'est d'abord à l'élucidation de ses causes, à la mutualisation des risques et des bénéfices qu'elle procure, à l'élaboration d'un monde mieux normé et respectueux des droits qu'elle invite. Produit des défis globaux qui concernent l'humanité, sa gouvernance est le baromètre de la solidarité à construire pour que ce solde humain ne creuse pas les inégalités et n'en potentialise pas les risques.

//

Jean-Christophe DEBERRE, Directeur Adjoint PNUD Afrique,
Africa Sub-Regional Office I (Sénégal)

Chapitre 12



Quelques questions au Foreign and Commonwealth Office (FCO) du Royaume-Uni

Entretien avec le FCO

27 membres de l'Europe signent un Accord embrassant tous les aspects des politiques migratoires. Le Royaume-Uni a toujours soutenu la coopération européenne avec l'Afrique de l'Ouest et de l'Est. Ce pacte sur les migrations réaffirme l'engagement de l'Europe aux côtés des nations africaines à lutter contre la migration illégale, à faciliter la migration légale et à contribuer au développement.

« Quel est le ministère en charge des questions migratoires au Royaume-Uni ? »

Le « Home Office » est le Département leader sur les questions de politique migratoire. D'autres départements (dont le « Foreign and Commonwealth Office » (FCO) et le « Department for International Development » [DFID]) collaborent avec le « Home Office » sur les questions migratoires en respect de leur mandat respectif.

« Quelles sont les principales évolutions de ces cinq dernières années ? »

L'évolution majeure relative à la migration concerne la mise en place du Système de points (Points Based System). Ce schéma à 5 niveaux permet tant au Royaume-Uni qu'aux migrants de bénéficier des avantages de la migration internationale. Les niveaux 2 et 5 sont entrés en application le 27 novembre 2008. Désormais, les niveaux 1, 2 et 5 sont opérationnels. Le niveau 1 concerne les travailleurs hautement qualifiés (par exemple, les scientifiques et les entrepreneurs). Le niveau 2 concerne les travailleurs qualifiés bénéficiant d'une offre d'emploi (par exemple les enseignants et les infirmiers). Le niveau 3 s'applique aux travailleurs peu qualifiés et le niveau 4 aux étudiants. Le niveau 5 favorise la mobilité des jeunes et les travailleurs temporaires.

Ce système de points constitue la plus grande réorganisation qu'ait jamais eue le régime des migrations du Royaume-Uni depuis 45 ans. Il remplace plus de 80 voies d'immigration possibles (travail et études) par 5. Ce système n'est applicable qu'aux ressortissants d'États en dehors de l'Espace économique européen et de la Suisse. Il est basé sur le système fructueux de points australien. Chaque migrant potentiel devra, sous ce nouveau système, accomplir une évaluation préliminaire (par calcul de points) de son profil migratoire avant d'obtenir l'autorisation d'entrer ou de rester au Royaume-Uni. Pour veiller à ce que les politiques migratoires soient toujours adaptées au contexte et performantes, le Royaume-Uni a instauré un Comité de conseil sur les migrations « Migration Advisory Committee » et un Forum sur les impacts des migrations « Migration Impacts Forum ». Le premier est indépendant et tient le gouvernement informé des besoins du marché. Le second est constitué d'experts issus

des autorités locales, des secteurs de la santé et de l'éducation, de la police, du système judiciaire pénal, du secteur associatif, de la Confédération de l'industrie britannique « Confederation of British Industry », et du Congrès des syndicats « Trade Union Congress ». Son rôle est de fournir des conseils relatifs aux incidences des migrations.

Annexe A

////////////////////////////////////

L'approche commune de la CEDEAO sur la migration¹

Introduction

Les États membres de la CEDEAO sont engagés dans un processus de constitution d'un espace économique régional. Ils ont adopté dès 1979, un Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Ce protocole, ainsi que les textes additionnels qui sont venus le compléter, témoignent de la volonté politique des États membres de placer la mobilité intra régionale de la population au cœur du processus d'intégration régionale.

Les citoyens de l'Afrique de l'Ouest figurent parmi les populations les plus mobiles du monde. Les recensements de la population indiquent que les pays de la région abriteraient aujourd'hui environ 7,5 millions de migrants originaires d'un autre pays ouest-africain, soit près de 3 % de la population régionale.

Du point de vue de la CEDEAO, l'objectif est d'établir le lien entre migration et développement, de circonscrire les effets négatifs de la migration et de donner la priorité aux questions suivantes :

- Comment renforcer les acquis de la mobilité intra régionale et garantir la libre circulation à l'intérieur de l'espace CEDEAO ?
- Comment articuler la mobilité à la promotion du développement local dans les zones de départ et dans les zones d'accueil ?
- Comment promouvoir la migration légale vers les pays tiers, notamment en Afrique, en Europe et en Amérique du Nord ?
- Comment lutter contre les migrations irrégulières ?
- Comment assurer la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ?
- Comment intégrer la dimension genre dans les politiques migratoires en raison d'une féminisation croissante des migrations ?

Le 30ème Sommet ordinaire des Chefs et de Gouvernement de la CEDEAO, conscient des enjeux de la migration, réuni à Abuja en juin 2006

a mandaté la Commission de la CEDEAO pour définir une approche commune des États membres sur la migration. Réuni à Ouagadougou le 20 décembre 2006, le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO a réaffirmé cette priorité en demandant au Président de la Commission de « poursuivre la réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions ».

En exécution de ce mandat, la Commission de la CEDEAO a initié un processus de réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la migration.

I. L'approche commune de la CEDEAO sur la migration

1.1 Le cadre juridique

Les États membre de la CEDEAO inscrivent leurs actions dans le cadre du traité révisé de la CEDEAO et plus particulièrement de son article 59 : « Les citoyens de la communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les États membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément au protocole y afférent ».

Les États membres s'inscrivent également dans :

- La résolution 60/227 du 7 avril 2006 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les Migrations Internationales et le Développement.
- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille, qui a pris effet en juillet 2003.
- Le dialogue politique entre l'UE et les pays ACP tel qu'il est défini par les articles 8 et 13 de l'Accord de Cotonou de juin 2000.
- La déclaration et le plan d'action de Rabat de juillet 2006.
- La Convention générale de sécurité sociale de la CEDEAO de mai 1993
- Le dialogue de haut niveau de New York sur la migration et le développement de septembre 2006.
- La déclaration de Tripoli, de novembre 2006.
- La Convention de l'OUA de 1969 sur le statut des réfugiés en Afrique.
- La Convention de Genève de 1951 et son protocole additionnel de 1967 sur le statut de réfugié.

1.2 Les principes

- 1) La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace CEDEAO est l'une des priorités fondamentales de la politique d'intégration des États membres de la CEDEAO.

La libre circulation à l'intérieur de l'espace CEDEAO est une composante essentielle de l'intégration régionale, qui elle-même est l'une des

conditions d'une meilleure insertion de l'économie ouest-africaine dans la mondialisation.

Par ailleurs, il existe une corrélation entre la fluidité des migrations circulaires, intra-régionales et la pression migratoire. En effet, il reste établi que cette fluidité participe à la réduction de la pression migratoire sur les frontières extérieures de la CEDEAO.

2) La migration légale vers les autres régions du monde participe au développement des États membres de la CEDEAO

Les États membres de la CEDEAO réaffirment le principe énoncé lors des conférences de Rabat et Tripoli selon lequel les migrations internationales ont des effets positifs dans les pays d'accueil et d'origine lorsque les flux sont bien gérés. Ils rappellent que toutes les régions du monde ont bénéficié des apports de la migration, à un moment de leur histoire, dans le cadre de leur processus de développement. En 2005, 56 % de la population ouest-africaine a moins de 20 ans et 65 % soit près de deux tiers, moins de 25 ans. En Europe, ces valeurs sont respectivement de 23 % et 30 %. Dans ce contexte, les pays membres de la CEDEAO considèrent que la gestion concertée des flux migratoires doit assurer aux migrants ouest-africains un accès aux marchés du travail en fonction des opportunités du marché du travail des pays.

3) La lutte contre le trafic des personnes est un impératif moral et humanitaire

Les États membres de la CEDEAO réaffirment leur volonté de lutter contre toute forme d'organisation, au Nord comme au Sud, favorisant le recrutement, le transport et l'exploitation de migrants irréguliers en particulier les femmes et les enfants.

Les États membres de la CEDEAO réaffirment la nécessité de ratifier la convention des Nations Unies relatives à la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles et invitent les pays de l'UE à faire de même.

4) La mise en cohérence des politiques

Les États membres de la CEDEAO réaffirment leur volonté de mettre en cohérence leurs politiques à trois niveaux :

- Conformément à l'article 84 du traité révisé, mise en cohérence des accords bilatéraux liant les différents États membres de la CEDEAO et des pays tiers, avec les textes et protocoles communautaires de la CEDEAO ; entre autres en ce qui concerne la libre circulation.
- Mise en cohérence des politiques économiques, commerciales et d'aide au développement du nord avec les politiques migratoires de ces mêmes pays.

- Mise en cohérence des politiques nationales de gestion de la migration avec les politiques de développement sectorielles.

5) La protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés

Les États membres de la CEDEAO réaffirment leur volonté de veiller à l'application du protocole sur la libre circulation et celle de la Convention des Nations Unies sur le droit des migrants et de leur famille.

Soucieux de l'intensité des mouvements de réfugiés en Afrique de l'Ouest et face aux difficultés de leur gestion et la régularisation de leur situation après les conflits, les États membres s'engagent à mettre en place des instruments d'intégration régionale.

6) La prise en compte de la dimension genre dans les politiques de migration

Les États membres de la CEDEAO reconnaissent le rôle croissant que jouent les femmes migrantes au sein et en dehors des frontières de la CEDEAO ; ils s'engagent à fournir des données ventilées selon le genre sur les profils des migrants et en assurant l'inclusion de la dimension genre dans les politiques migratoires.

II. Plan d'actions migration et développement

Les États membres de la CEDEAO, fidèles aux orientations de la déclaration de Tripoli, établissent un lien direct entre la migration et le développement. Aussi, le lien entre migration et développement doit se traduire par une approche simultanée de ces deux composantes et par la recherche permanente de la cohérence entre les politiques relatives à l'une et à l'autre.

Les propositions décrites dans le plan d'action décrit ci-après sont indissociables les unes des autres.

2.1 Actions visant à améliorer la libre circulation au sein de l'espace CEDEAO

1) La mise en œuvre du protocole relatif à la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement

Les États membres de la CEDEAO s'engagent à prendre les mesures nécessaires destinées à lever toutes les entraves à la libre circulation des personnes.

- Assurer la mise en circulation et la sécurisation des documents de voyage de la CEDEAO.
- Organiser des sessions de formations techniques et administratives, ainsi que des campagnes de sensibilisation et d'éducation sur les

droits et obligations des citoyens de la communauté, auprès des agents en charge de la migration et des populations.

- Ratifier les conventions des Nations Unies relatives à la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles et inviter les pays de l'UE à faire de même.
- Harmoniser les législations du travail relatives aux professions libérales, conformément aux clauses du protocole relatif au droit d'établissement à des fins professionnelles.
- Supprimer les tracasseries routières de toute nature.

2) L'opérationnalisation du fonds régional de financement de la coopération transfrontalière

Afin de promouvoir la mobilité au sein de l'espace CEDEAO, il est important d'accorder une attention aux frontières et aux espaces transfrontaliers. C'est pourquoi les États membres de la CEDEAO recommandent l'opérationnalisation du fonds régional de Coopération transfrontalière qui permettra :

- de faciliter la libre circulation à travers des actions concrètes telles que la mise en place de postes frontaliers conjoints, de marchés frontaliers, de postes de santé communs, d'écoles partagées, etc. ;
- d'appuyer les populations frontalières par des actions de développement à la base en direction des populations les plus pauvres et les plus marginalisées ;
- de développer les relations de bon voisinage ancré dans les réalités de terrain entre les pays membres de la CEDEAO et entre l'espace CEDEAO et ses voisins.

3) La définition d'une stratégie régionale d'aménagement du territoire

L'Afrique de l'Ouest est un très vaste territoire disposant d'importantes potentialités de développement non encore exploitées. Il y existe de grands espaces encore relativement peu peuplés, disposant de terres agricoles riches et de réseaux de villes secondaires dynamiques.

Ces zones disposent d'un potentiel d'accueil de population important. Il y existe également des zones défavorisées par la nature qui sont des zones de départ des populations dont les potentiels pourraient également être développés. Toutes ces zones sont des espaces partagés par plusieurs pays.

Les États membres de la CEDEAO s'engagent à définir une stratégie d'aménagement du territoire régional, à la fois rurale, urbaine, visant d'une part à développer de nouveaux pôles de croissance et de développement et, d'autre part, à doter les zones les plus défavorisées (en particulier les zones sahéliennes et frontalières), des équipements, infrastructures et autres moyens de développement requis.

Les États membres mandatent la Commission de la CEDEAO pour la définition et la mise en œuvre de cette stratégie.

2.2 Actions visant à promouvoir la gestion des migrations régulières

1) La mise en œuvre d'expériences pilotes au niveau national et régional

- Mise en place de centres d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des migrants potentiels en fonction des opportunités d'emploi dans les autres espaces migratoires, notamment l'Europe, en étroite collaboration avec les représentations diplomatiques des pays concernés.
- Mise en place de centres d'accueil, d'information, d'orientation, d'accompagnement des migrations de retour en vue de leur réinsertion.
- Renforcement des capacités de la CEDEAO pour l'analyse et le partage de l'information au niveau des centres.

2) Les mesures concernant les étudiants et les jeunes professionnels

- Faciliter l'accès des étudiants ouest-africains aux universités, instituts et grandes écoles africaines, nord américaines, européennes, asiatiques et autres.
- Faciliter le retour des étudiants dans leurs pays d'origine à la fin de leurs études.
- Conclure des Accords d'échange de jeunes professionnels pour perfectionner leurs connaissances linguistiques et professionnelles et pour acquérir une expérience de travail salarié dans un autre pays, et définir des mesures pour assurer le retour de ces immigrants dans leur pays d'origine à l'issue de leur séjour.
- Développer le partenariat entre les institutions scientifiques et techniques ouest-africaines et le reste du monde.
- Élargir la gamme des filières universitaires et techniques offertes, en tenant compte des besoins du marché du travail (privé et public).
- Créer ou renforcer des centres d'excellence et de formation à l'entrepreneuriat et des structures d'appui au développement des entreprises.

3) Les mesures concernant les diasporas

Les États membres de la CEDEAO mandatent la Commission de conduire une réflexion sur la valorisation des compétences et des ressources financières des diasporas ouest-africaines en vue de contribuer au développement de leurs pays d'origine et lutter efficacement contre la fuite des cerveaux.

Cette réflexion devra prendre en compte les bonnes pratiques en la matière et proposer des mesures communes, notamment en ce qui concerne la facilitation des transferts financiers, des investissements dans la région ainsi à l'implication des diasporas dans les projets de développement.

Les États membres s'engagent à renforcer la solidarité entre la diaspora et les pays d'origine.

2.3 Actions visant la mise en cohérence des politiques

1) La mise en place d'un système de suivi des migrations et des politiques migratoires

Mise en place d'un système d'observation et d'informations sur les migrations. Cette observation portera notamment sur :

- Les flux migratoires internes et externes à la CEDEAO.
- Les éléments déclencheurs de la migration hors CEDEAO et de la mobilité intra régionale.
- L'évolution des indicateurs socio-économiques au sein de la CEDEAO, afin notamment de permettre la mise en place de politiques d'investissements ciblés.
- L'établissement des profils des migrants.

2) La mise en cohérence des politiques relatives aux migrations et au développement

Les États membres de la CEDEAO sont convaincus de la nécessité de définir conjointement avec leurs partenaires, les mesures suivantes :

- Elargir les compétences des dispositifs de surveillance et de lutte contre les migrations clandestines par voie maritime, à la protection et à la conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales ouest-africaines. Une médiatisation de cette initiative établissant le lien entre les migrations clandestines et le pillage des ressources halieutiques devra être mise en œuvre.
- Etablir la corrélation entre les exportations de produits subventionnés ou déclassés en Afrique de l'Ouest et la recrudescence du chômage et du sous-emploi dans la région.

2.4 Actions visant la lutte contre les migrations irrégulières et la traite des êtres humains en particulier des femmes et des enfants

1) La lutte contre les migrations irrégulières et la traite des êtres humains

- Campagnes d'information et de sensibilisation pour les migrants potentiels sur les dangers de la migration illégale et des réseaux de passeurs.
- Coopération entre les États membres de la CEDEAO en matière de lutte contre les migrations clandestines et le démantèlement des réseaux mafieux.
- Coopération entre les États membres de la CEDEAO en vue de lutter contre les migrations clandestines en collaboration avec les pays d'accueil.

- Coopération avec les pays d'accueil pour l'appui logistique et la gestion commune des retours volontaires des migrants dans les pays de transit et d'origine.
- Affirmation du principe du retour des migrants clandestins dans le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes.
- Mise en œuvre par les États membres de la CEDEAO de mesures permettant la réinsertion des migrants en situation irrégulière lors de leur retour.
- Développement de la Coopération technique et financière avec les États membres de la CEDEAO dans le domaine de la gestion des situations d'urgence en matière de migration irrégulière.
- Respect des engagements internationaux souscrits par les États membres en matière de migration.

2) Le renforcement du cadre de dialogue entre la CEDEAO, les pays d'accueil et les pays de transit

Face aux nombreux défis que soulèvent les migrations illégales notamment le refoulement des migrants souvent dans des conditions difficiles, la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, les droits humains des migrants, le retour forcé ou volontaire, il est clair que les accords bilatéraux conclus par certains États membres de la CEDEAO avec les pays d'accueil ne suffiront pas à régler ces problèmes multidimensionnels. Les États membres doivent renforcer leur coopération en matière de lutte contre la migration illégale dans le cadre de la CEDEAO.

3) Le renforcement des capacités de gestion des migrations

- Amélioration de la formation des services d'immigration des États membres de la CEDEAO et appui en équipements modernes de contrôle des documents de voyage CEDEAO.
- Mise en place dans les services d'immigration des États membres de la CEDEAO de bases de données numérisées, partagées, destinées à lutter efficacement contre les réseaux clandestins de migration.
- Mise en place d'un système d'alerte précoce de la CEDEAO en vue d'en faire un outil permettant la transmission immédiate d'informations susceptibles de conduire à une meilleure gestion du phénomène de l'émigration irrégulière et l'identification des activités criminelles des organisations de passeurs.

4) Le renforcement du système de protection et d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains

- Renforcement de la coopération entre les États membres de la CEDEAO en matière judiciaire et policière contre la traite des êtres humains et contre les filières d'immigration clandestine.

- Identification et renforcement des mécanismes de coopération et, le cas échéant, d'action conjointe entre les pays d'origine, de transit et des destinations, y compris la coopération maritime, terrestre et aérienne, afin de démanteler les organisations criminelles qui contrôlent les trafics au-delà des frontières nationales.
- Encouragement des États membres de la CEDEAO à la ratification et au recours accru aux mécanismes prévus dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Palerme, Italie, décembre 2000) et ses Protocoles.
- Mise en place avec le concours des partenaires extérieurs, de projets visant à venir en aide et à favoriser la réinsertion des victimes de la traite des êtres humains.
- Promotion au niveau national d'un fonds de solidarité aux personnes victimes du trafic et de la traite des êtres humains.
- Mise en cohérence des législations nationales en matière de lutte contre la traite des êtres humains en vue de les adapter aux standards internationaux.
- Renforcement de la coopération dans le cadre de l'assistance humanitaire des migrants en situation de détresse.

2.5 Action visant la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés

1) La protection des droits des migrants

- Mettre en place une politique d'intégration active des migrants réguliers ressortissants des États membres de la CEDEAO et de lutter contre l'exclusion et le xénophobie à leur endroit.
- Inviter tous les États membres et leurs partenaires de l'UE à ratifier et mettre en œuvre la Convention des Nations Unies sur les droits des migrants et leurs familles.
- Mettre en place un mécanisme régional de suivi de la mise en œuvre de cette convention.

2) La protection des demandeurs d'asile et des réfugiés

- Mettre en place des mécanismes permettant l'octroi du droit de résidence et d'établissement par les États membres, aux réfugiés ressortissants d'un pays de la CEDEAO.

2.6 Action visant à prendre en compte la dimension Genre et Migration

Les femmes représentent 47 % des 17 millions d'immigrants en Afrique dont la plupart sont originaires de l'Afrique de l'Ouest. Devant cette féminisation croissante de la migration et le rôle déterminant des femmes dans le processus de développement économique et social de nos

pays, les États membres de la CEDEAO s'engagent à mettre en œuvre les actions et mesures suivantes :

- Prendre en compte la dimension genre dans les politiques de migration.
- Créer et renforcer les structures de soutien en faveur de la formation en entrepreneuriat.
- Éliminer les obstacles commerciaux illégaux qui entravent le potentiel d'entrepreneuriat des femmes au niveau de la migration.

NOTE

1 *Commission de la CEDEAO, 33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.*

Annexe B

L'article 13 de l'Accord de Cotonou⁷

- 1 La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE. Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.
- 2 Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leur territoire, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et des obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.
- 3 Chaque État membre accorde aux ressortissants d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres.
- 4 Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires. / Les parties tiennent compte, dans le cadre des stratégies de développement et de la programmation nationale et régionale, des contraintes structurelles liées aux phénomènes migratoires en vue d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et de réduire la pauvreté. / La Communauté soutient, dans le cadre des programmes de coopération nationaux et régionaux, la formation des ressortissants ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un État membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la formation dans un État membre, les parties veillent à ce que ces actions soient orientées vers l'insertion professionnelle des ressortissants ACP dans leur pays d'origine. / Les parties développent des programmes de coopération visant à faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP, notamment pour l'utilisation des nouvelles technologies de la communication.

- 5 a) Le Conseil des Ministres examine, dans le cadre du dialogue politique, les questions à l'immigration illégale, en vue, le cas échéant, de définir les moyens d'une politique de prévention.
- b) Dans ce cadre, les parties conviennent notamment de s'assurer que les droits et la dignité des personnes sont respectés dans toute procédure mise en œuvre pour le retour des immigrés illégaux dans leur pays d'origine. A cet égard, les autorités concernées accordent les facilités administratives nécessaires au retour.
- c) Les parties conviennent également que :
1. Chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et admet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;
chacun des États ACP accepte le retour et admet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;
Les États membres et les États ACP fourniront à leurs ressortissants des documents d'identité appropriés à cet effet.
 2. A la demande d'une partie, des négociations sont initiées avec les États ACP en vue de conclure, de bonne foi et en accord avec les principes correspondants du droit international, des accords bilatéraux régissant les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission des ressortissants de pays tiers et d'apatrides. Ces accords précisent les catégories de personnes visées par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission et retour.
 3. Aux fins du présent point c) on entend par « parties », la Communauté, chacun de ses États membres et tout État ACP.

NOTE

- 1 2000/483/CE: Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la communauté européenne et ses états membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 - protocoles - acte final - déclarations (Journal Officiel n° L 317 du 15/12/2000 p. 0003 – 0353).

Annexe C

L'approche démo-économique et spatiale de l'étude WALTPS¹

Par commodité, les experts en développement et leurs partenaires des agences de coopération et des pays en développement ont pris l'habitude de découper le monde réel en secteurs (agricole, non agricole) et en milieux (rural, urbain), et de raisonner séparément sur chacune de ces composantes. Cette approche sectorielle a – entre autres – eu pour résultat de faire perdre de vue la dimension spatiale des processus de développement, dimension pourtant essentielle dans les pays en voie de peuplement qui sont durablement marqués par de fortes hétérogénéités spatiales et sociales.

Si l'on veut appréhender le monde réel et intervenir auprès des opérateurs réels, par opposition aux êtres abstraits qui peuplent les modèles macro-économiques et sectoriels, il est nécessaire de réintroduire l'espace. Réintroduire l'espace signifie se représenter l'économie d'un territoire donné (pays ou région) non seulement comme un ensemble de branches d'activité dont les interactions peuvent être décrites à l'aide d'un tableau des échanges interindustriels, mais aussi comme une congruence d'économies locales entre et au sein desquelles se déroulent toutes sortes d'interactions qui dépendent largement des relations de voisinages entre les agents concernés. Comprendre et décrire les économies locales, c'est avant tout comprendre et décrire ces interactions, au premier rang desquelles les interactions entre lieux de caractéristiques différentes, tels que les villes et leur hinterland rural.

Pour comprendre et interpréter ces interactions, il faut, comme dans toute discipline, se doter d'un cadre conceptuel adéquat, et bâtir, à partir de ce cadre, un ou des modèles représentant les phénomènes que l'on cherche à saisir. Ces modèles doivent intégrer les dimensions démographique, économique, spatiale et sociale qui interviennent toutes directement dans ces interactions ; les modèles en question sont, par nature, démo-économiques et spatiaux. Comme dans toute discipline, la modélisation, ou représentation simplifiée du réel, est une démarche

nécessaire et légitime, même s'il ne faut pas évidemment perdre de vue les limites inhérentes à tout modèle.

La démarche scientifique consiste à procéder à une série d'allers-retours entre ces modèles et l'observation du terrain. Comme cela est le cas dans toutes les sciences humaines, il est évidemment impossible de mesurer tout ce qui se passe à la date d'observation, et a fortiori de mesurer toutes les variables intervenant dans les évolutions passées. Le recours partiel à la modélisation est donc inévitable : mieux vaut utiliser des modèles explicites que se contenter de faire appel à l'intuition ou à des calculs « de coin de table ».

L'Afrique de l'Ouest est, comme le reste de l'Afrique subsaharienne, la dernière région du monde à accomplir sa transition démographique. Cette région est le siège d'intenses migrations de pays à pays, de l'intérieur vers les côtes, du milieu rural vers le milieu urbain, de ville à ville. En dépit de l'urbanisation, la population rurale continue de croître dans la quasi-totalité des pays. Les villes, dont le nombre a quintuplé depuis les années 1960, sont de plus en plus présentes dans le paysage régional, d'autant que leur poids économique et politique est plus que proportionnel à leur poids démographique et qu'une part croissante de la population et de l'économie rurale se concentre autour des villes. Le processus de développement de l'Afrique de l'ouest se caractérise par :

- L'extrême mobilité du peuplement : les déplacements réels dépassent largement les soldes migratoires qui sont mesurés de loin en loin. Cette propension pour la mobilité, qui rend la croissance démographique plus soutenable, est aussi génératrice de tensions difficiles à gérer.
- L'existence de fortes hétérogénéités spatiales, qui ont tendance à croître avec les migrations.
- L'importance des coûts de transaction, qui résulte à la fois de l'immensité des territoires, des faibles densités de peuplement et d'activité économique et du sous-développement des infrastructures.
- La priorité généralement accordée à l'activité sur la productivité : les sociétés africaines se doivent d'accueillir les nouveaux arrivants, par la création d'activités que l'on qualifie d'informelles, et la croissance de la productivité du travail ne peut en général constituer qu'un objectif secondaire.
- La présence très générale de la pluri-activité : de nombreux ménages ont un pied en ville et un pied au village, et partagent leur temps entre la production et le commerce, entre l'emploi salarié et une activité « informelle ».
- L'importance des transferts entre ménages, et notamment entre villages et villes, qui facilite la mobilité et accroît la capacité de résistance aux chocs.

- Enfin, la coexistence de modes de fonctionnement de l'économie différents, des plus capitalistiques et extravertis à l'économie de subsistance non monétarisée, en passant par l'économie populaire ou informelle.

L'approche démo-économique et spatiale utilisée dans l'étude WALTPS pour décrire et interpréter les transformations de l'« économie réelle » prend pour point de départ l'évolution dans le temps de la matrice de peuplement. Dans cette matrice, la population totale est répartie en divers milieux (urbain, rural, grandes et petites villes, zones enclavées et côtières ...) et en diverses strates représentatives de modes et de standards de vie typés (à dominante agricole, informelle, moderne). A chacune de ces catégories de population est associé un comportement en termes de demande (besoins en biens et services et besoins de revenus) et en termes d'offre, l'une et l'autre différenciées selon les localisations et les modalités d'interaction, à l'aide de modèles spatiaux.

Pour rendre compte du fait que la population constitue en elle-même – et non par l'intermédiaire de l'emploi – un facteur de production, l'économie est considérée comme constituée de la superposition de deux sous-systèmes ou niveaux interdépendants :

- Le niveau de base, qui correspond aux activités liées à la satisfaction des besoins essentiels des diverses catégories de ménages. Il est déterminé par la demande, et ne dépend de la conjoncture qu'indirectement, dans la mesure où cette dernière influence la répartition de la population entre les diverses catégories de ménages.
- Le deuxième niveau, plus « classique », qualifié d'exposé, dépend plus directement du contexte macro-économique, des relations avec l'extérieur et des contraintes d'offre. La structure et la croissance du produit intérieur brut « réel » résultant de la combinaison de ces deux niveaux apparaissent comme liés d'une part au comportement de l'économie exposée, très dépendante des relations avec le reste du monde, et d'autre part à l'évolution de la structure du peuplement.

NOTE

- 1 Cour, J. M. et S. Snrech (1998), *Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest, une vision à l'horizon 2020*. Editions OCDE. Club du Sahel/West Africa Long-term Perspective Study: preparing for the future, A vision of West Africa in the year 2020. OECD Publishing. Club du Sahel.

Glossaire⁷

Comparution immédiate² : procédure de saisine du tribunal correctionnel par laquelle un prévenu y est traduit immédiatement après l'infraction pour être jugé le jour même. Cette procédure particulière n'est prévue par la loi que dans les cas de flagrant délit puni de 1 à 7 ans d'emprisonnement ou lorsqu'il y a enquête préliminaire pour un délit puni de 2 à 7 ans d'emprisonnement. L'auteur doit être identifié et être majeur.

Départ forcé : afin de ne pas avoir à utiliser le mot « déportation » [expulsion] (terme juridico-technique du droit de l'immigration de bien des États), nous parlons de « forced departure » [départ forcé] d'un étranger dans les cas où les autorités chargées d'appliquer la décision d'éloignement ont utilisé des pressions physiques ou autres pour obliger un étranger à quitter son ancien pays de résidence.

Étranger : une personne qui est non citoyenne d'un pays dans lequel il ou elle vit. Un « étranger légal » est quelqu'un qui vit dans un pays étranger avec un statut légal délivré par le pays. Un « étranger illégal » (ou non documenté) est quelqu'un qui vit dans un pays étranger sans un statut légal délivré par le dit pays. Une distinction est faite entre immigrés illégaux et étrangers illégaux – le premier étant quelqu'un qui souhaite s'installer de manière permanente dans un nouveau pays.

Expulsion : mesure de police administrative ayant pour objet d'enjoindre à un étranger de quitter le territoire. On a tendance à parler systématiquement d'expulsion à chaque fois qu'un étranger est forcé de quitter le territoire. Or, il y a plusieurs mesures d'éloignement :

- Arrêté de reconduite à la frontière : au motif que l'étranger est en situation irrégulière.
- Arrêté d'expulsion : prononcée si l'étranger constitue une menace à l'ordre public (lourdement condamné à une peine de prison, par ex.).
- Interdiction judiciaire du territoire : souvent prise en complément d'une peine de prison, à la fin de la peine de prison, l'étranger est

éloigné du territoire en vertu de l'interdiction décidée par les juges. Elle peut intervenir en cas de situation irrégulière ou pour certains délits ou crimes.

- Remise à un autre État : ne peut avoir lieu qu'en application d'un accord entre la France et l'État à qui est remis l'étranger.

Il y a des cas de protection contre les mesures d'éloignement suivant la situation personnelle et le pays d'origine de l'étranger : protection contre la reconduite à la frontière, protection contre l'expulsion, protection et garanties contre l'interdiction judiciaire du territoire.

Flagrant délit : délit en train de se commettre ou qui vient d'être commis et constaté par la police judiciaire. Lorsque le fait est punissable d'une peine de prison, le Parquet peut présenter rapidement le prévenu devant le juge, lors d'une audience dite de comparution immédiate pour qu'il y soit jugé.

Flux : terme utilisé pour désigner la partie instable et changeante d'un ensemble de population

Mandat d'arrêt : ordre donné par le juge d'instruction, à la police ou à la gendarmerie, de rechercher et d'arrêter une personne mise en examen puis de la conduire dans une maison d'arrêt.

Mandat de dépôt : ordre donné par un magistrat au chef ou directeur d'un établissement pénitentiaire de recevoir, mais aussi, de maintenir en détention, une personne **mise en examen**.

Migrant circulaire : *il s'agit de quelqu'un qui voyage régulièrement entre son pays d'origine et un pays étranger pour des raisons liées à l'emploi. Typiquement même si non exclusivement, les migrants circulaires travaillent dans l'agriculture et le bâtiment, revenant chez eux lorsque les opportunités de travail s'essoufflent ou qu'ils ont économisé de l'argent. Le terme de « migrant circulaire » n'est pas synonyme de celui de « travailleur invité », étant donné que ce dernier implique que l'individu réponde à une catégorie de visa de travail spécifique du pays d'accueil. Un migrant circulaire peut résider dans le pays d'accueil légalement ou illégalement. De plus, un travailleur invité peut venir dans le pays d'accueil pour une période donnée et revenir lorsque son visa expire. En d'autres termes, il n'y a pas d'allers retours et donc de circularité.*

Migrant économique : parfois utilisé comme synonyme du terme migrant salarié ou travailleur migrant. Toutefois, les deux notions peuvent s'étendre à des catégories différentes. Le terme « migrant salarié » peut être utilisé de manière restrictive pour ne s'appliquer qu'à la circulation motivée par

l'emploi, tandis que le terme « migrant économique » peut être utilisé soit dans un sens étroit, limité à la circulation aux fins d'emploi, soit dans un sens plus large, englobant les personnes qui se rendent dans un pays étranger pour entreprendre d'autres types d'activité économique, comme les investisseurs ou les voyageurs d'affaires.

Migration de retour : elle n'est pas nécessairement un retour définitif dans le pays d'origine. En effet, un migrant de retour est une personne revenant à son point de départ, sans préjuger d'éventuelles migrations futures. On distingue :

- Le retour à plusieurs générations d'intervalle : Le retour des individus est envisagé dans le cadre du retour d'un groupe vers son lieu d'origine, c'est à dire vers le pays d'origine, réel ou supposé, de ses prédécesseurs. Dans ce cas ce qui fonde le retour (qui généralement s'exprime sous la forme d'un « droit au retour ») est l'appartenance à un groupe.
- Le retour sur la même génération : un individu retourne vers son lieu d'origine. Dans ce cas ce qui fonde, justifie, légitime le retour est lié au mouvement propre de l'individu (le fait que lui-même est venu d'un lieu d'origine), et non son appartenance à un groupe.

Migration des travailleurs, migration de main-d'œuvre : mouvement de personnes d'un pays à un autre aux fins d'emploi.

Migration irrégulière : *définie par la Commission globale sur les migrations internationales comme un phénomène complexe et diverse où le principal enjeu concerne les flux irréguliers et les entrées, davantage que celui posé par les stocks ou les migrants irréguliers, non documentés.*

Naturalisation : procédure d'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique. Juridiquement cela signifie qu'une personne acquiert une citoyenneté différente de celle à sa naissance. La naturalisation est communément associée aux migrants économiques ou aux réfugiés ayant émigré dans un pays où ils résident en tant qu'étrangers. Ces derniers choisissent volontairement et activement de devenir citoyen dudit pays après avoir répondu à certains critères. Toutefois, la naturalisation qui est passive et souvent involontaire peut survenir après une annexion ou un ajustement des frontières entre pays. A moins qu'il y ait procédure de dénaturalisation ou renonciation à la citoyenneté, la naturalisation peut conduire à posséder plusieurs citoyennetés.

Non-refoulement : principe essentiel du droit des réfugiés en vertu duquel il est fait interdiction aux Etats de renvoyer, d'une quelconque manière, des réfugiés vers des pays ou des territoires où leur vie ou leur liberté

peut être menacée. Ce principe est généralement considéré comme faisant partie du droit coutumier international et il est donc contraignant pour tous les Etats, qu'ils soient ou non parties à la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

Population totale (contribution J.-M. Cour) : comprend dans WALTPS les femmes, les vieillards et les enfants, « inactifs » et « chômeurs » compris. Elle est répartie en trois « strates » : la strate primaire, correspondant à la population totale des ménages (ruraux ou urbains) qui dépendent pour l'essentiel de leurs revenus totaux (y compris non monétaires) d'une activité primaire ; la strate non primaire formelle, correspondant à la population des ménages disposant d'un emploi salarié formel privé ou public et des ménages d'entrepreneurs non agricoles (non primaires) formels (entreprises officiellement répertoriées) ; et enfin la strate non primaire informelle, qui comprend toute la population des ménages non classés dans les deux autres strates. La population non primaire est celle des deux strates non primaires, formelle et informelle.

Producteur primaire (contribution J.-M. Cour) : équivaut à celui de population primaire, il inclut donc les enfants, les vieillards, les « inactifs » et « chômeurs » de la strate primaire. La productivité primaire est égale à la valeur ajoutée du secteur primaire divisée par la population primaire. Cette répartition de la population totale en trois strates, qui gomme en fait l'entité ménage, et ignore les notions d'activité et de chômage, est évidemment contestable, mais elle a le mérite de permettre de calculer des agrégats et ratios prenant en compte la totalité de la population qui est souvent la seule donnée connue et d'éviter les querelles byzantines sur la définition des actifs (plus de 7 ans, ou de 15 ans ? Moins de 60 ou de 90 ?) et des « chômeurs » (concept qui n'a aucun sens en dehors du secteur formel et moderne).

Réfugié : aux termes de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951, peut être admise au statut de réfugié toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Réfugié statutaire : en France, est la qualité juridique reconnue par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que de la

loi du 25 juillet 1952 (dans sa rédaction de la loi du 11 mai 1998) à deux catégories de personnes :

- d'une part, toute personne répondant aux définitions de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;
- d'autre part, « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté » (L. 11.5.1998, article 29).

Sans papiers : désigne en France une personne étrangère séjournant sur le territoire national et dépourvue de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité. Expression apparue à la fin des années 80 pour désigner pêle-mêle les déboutés du droit d'asile et les différentes sortes d'étrangers non admis à un séjour régulier en France. Souvent aussi nommés « clandestins », les « sans papiers » sont susceptibles d'être reconduits à la frontière. Dans certaines conditions, des régularisations peuvent être décidées par la puissance publique.

Stocks : en statistique migratoire, ce terme désigne la partie stable d'un ensemble de population recensé.

Trafic de migrants ; trafic illicite de migrants : défini dans le Protocole pertinent comme suit : « Désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État. » Noter que les personnes faisant l'objet du trafic peuvent être, au moins au début, consentantes et candidates à l'émigration, à la différence de ce qui est désigné par l'expression « traite des personnes ». Dans le document A/AC.254/CRP.25, les pays ayant le français en partage ont proposé de remplacer dans la version française les expressions initialement retenues :

- « Introduction clandestine de migrants » par **trafic de migrants**.
- « Migrants introduits clandestinement » par **migrants objet du trafic** ou **migrants faisant l'objet du trafic**.

« Le terme de trafic est plus approprié que celui d'introduction clandestine car il traduit mieux l'objet du Protocole qui est de considérer les routes empruntées par les organisations criminelles qui organisent ce type de trafic (pays d'émigration/ point de départ du trafic, pays de transit/voies du trafic, pays d'immigration/destination du trafic). Il permet par ailleurs de distinguer clairement le sujet abordé par cet instrument de celui envisagé par le Protocole sur la traite des personnes qui porte sur les finalités des trafics (exploitation sexuelle, travail forcé, etc.). En outre, le terme de trafic, habituellement défini comme un commerce clandestin et illégal, présente l'avantage d'inclure la notion de profit, présente dans le champ d'application du Protocole ».

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(44 2009 03 2 P) ISBN 978-92-64-05602-2 – n° 56708 2009

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines

PERSPECTIVES AFRICAINES ET EUROPÉENNES

L'agenda international sur les migrations a été particulièrement intense ces dernières années. En témoigne le processus de rencontres régulières entre l'Afrique et l'Europe, que ce soit à Rabat (juillet 2006), Tripoli (novembre 2006) ou encore à Paris (novembre 2008). Dans ce contexte, l'approche commune sur la migration de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) adoptée en janvier 2008 apparaît comme une prise de conscience du besoin d'une réponse régionale coordonnée. En effet, les migrations ouest-africaines sont à près de 90 % intrarégionales.

Cet ouvrage présente des réflexions d'experts internationaux sur les dynamiques migratoires ouest-africaines. Celles-ci apportent un regard nouveau, une approche autre qu'institutionnelle, aux débats actuels essentiellement centrés sur la dimension sécuritaire. Tout en prônant un dialogue plus régulier basé sur une analyse raisonnée des réalités, elles mettent en avant une mobilité « win-win » pour chacune des parties (Europe, Afrique du Nord et Afrique de l'Ouest), quel que soit leur statut, d'accueil, de transit ou de départ.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264056022

www.sourceocde.org/questionssociales/9789264056022

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264056022

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-05602-2
44 2009 03 2 P

