



Secrétariat du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Rapport 2011 sur la Mobilité Humaine

Migration et Développement Humain dans les pays ACP

Résumé Exécutif

Andrea Gallina*

Vue d'ensemble. Ce rapport contribue à répondre à une question qui est de plus en plus importante dans l'agenda du développement international. Pour la première fois, le Groupe des États ACP — par l'intermédiaire de son Secrétariat de Bruxelles — est en train d'accumuler et d'analyser des données sur les patrons de la mobilité humaine et leurs implications sur le développement, pour l'ensemble des 79 pays ACP, afin de servir de tremplin vers les prochains Forum Globaux sur la Migration et le Développement, et le Dialogue de Haut Niveau sur la Migration Internationale et le Développement, lors de la 68^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2013.

Le Groupe des États ACP réunit 79 pays des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. En 2007, la population ACP d'environ 850 millions pouvait être décomposée comme suit : 802 millions étaient africains subsahariens, 38 millions étaient des Caraïbes et environ 10 millions des Îles du Pacifique. Durant la période entre 2005 et 2010, la croissance démographique naturelle avait une moyenne de 2.7 % en Afrique Subsaharienne, de 2.6 % dans le Pacifique et de 1.7 % dans les Caraïbes. À ce rythme, vers 2020 il y en aura 285 millions de plus dans les pays ACP (278 millions en Afrique, 4 millions dans les Caraïbes et 3 millions dans le Pacifique), et la part de la population ACP dans la population mondiale passera de 10.5 % à 15 %. Si on considère la structure démographique de beaucoup de pays ACP (plus des deux tiers de la population en Afrique Subsaharienne ont moins de 25 ans), ceci impliquera une importante augmentation de la proportion des personnes en âge de travailler qui voudront chercher de meilleurs pâturages à l'étranger.

Selon les sources des statistiques utilisées, on estime qu'il y a entre 18.6 et 23 millions de migrants internationaux ACP, ce qui équivaut à environ 2.2–2.9 % du total de la population ACP. De ceux-là, le groupe de femmes migrantes ACP est estimé à 10.8 millions, ou 47 % de tous les migrants ACP. La proportion des migrants dans la région ACP est similaire à celle des patrons de la migration globale (environ 3 %). Cependant, lorsque nous comparons le nombre de migrants ACP au nombre global des migrants, seulement 1 sur 10 des migrants mondiaux sont originaires d'un pays ACP. Par conséquent, les citoyens ACP se déplacent moins que la moyenne des citoyens du monde. Ceci est très probablement dû à un manque de ressources pour entreprendre un projet coûteux de migration internationale. En réalité, lorsque nous mesurons la richesse en PIB per capita, un citoyen ACP est sept fois plus pauvre que le citoyen moyen du monde. La région des Caraïbes a un PIB per capita plus élevé et par conséquent une proportion relativement plus importante de résidents à l'étranger (13.8 %). La région ACP du Pacifique a un PIB per capita plus bas et donc une proportion moins importante de personnes vivant à l'étranger (5.1 %). Cela dit, ceci est plus élevé que dans les sous-régions de l'Afrique ACP, qui ont un PIB per capita plus élevé et seulement 2.5 % de leur population résidant à l'étranger. Ces taux ne sont pas uniquement associés au PIB per capita mais également à la classification de l'Indice de Développement Humain (IDH). Les personnes des pays avec un IDH bas ont moins de mobilité.

La mobilité internationale des pays ACP est liée à la proximité et reste un phénomène régional. Environ 70 % des migrants subsahariens (17.5 millions) se déplacent régionalement, alors que seulement 16 % (environ 2.8 millions) se déplacent vers l'UE27+Norvège et la Suisse, et un autre 5 % en Amérique du Nord (le Canada, les États-Unis et le Mexique). Par exemple, il y a moins de migrants d'Afrique Subsaharienne dans l'UE que des migrants de l'Afrique du Nord, bien qu'ils soient deux fois plus nombreux. Les trois-quarts des migrants des Îles du Pacifique se déplacent en Australie, en Nouvelle Zélande et aux États-Unis, et 85 % des migrants caribéens se déplacent vers l'Amérique du Nord. Dans l'ensemble, les résidents ACP dans les pays de l'OCDE représentent 9 % de tous les résidents d'origine étrangère dans la région OCDE. Il y a aussi d'importants flux des migrants ACP allant vers des destinations non ACP du « Sud Global », principalement en Asie du Sud, un phénomène qui mérite davantage de recherche.

Le Rapport 2011 sur la Mobilité Humaine introduit une approche fondée sur les ressources et les compétences pour analyser le lien entre la mobilité et le développement humain. Pour le Groupe des États ACP, la migration et la mobilité sont des éléments intrinsèques au processus de développement humain, comme cela a été théorisé par le Prix Nobel Amartya Sen et la philosophe libérale Martha Nussbaum. Du côté mobilité de l'équation on a besoin de se centrer sur les droits fondamentaux des migrants. La capacité des personnes de choisir l'endroit qu'ils appellent leur maison est une dimension de la liberté humaine à laquelle nous nous référons comme mobilité humaine. Néanmoins, la mobilité ne peut pas être un substitut pour les stratégies de développement humain. Côté développement de l'équation, la question ce sont les ressources. Le côté développement de la migration et l'équation du développement est bien expliqué dans l'analyse de l'approche des capacités d'Amartya Sen, et en particulier par le concept des libertés ou des capacités substantives. Cette approche abandonne l'approche utilitariste standard qui a longtemps été préférée et se centre, en échange, sur le besoin des ressources pour l'individu et sa capacité de les

* Contact email: agallina@ruc.dk.

transformer en quelque chose qui ait de la valeur. Par exemple, s'il n'y a pas de liberté de mouvement, une personne peut avoir alors les ressources intellectuelles ou économiques pour exercer une profession, mais n'a pas l'opportunité réelle pour le faire (comme il ou elle l'estime approprié) dans son pays, et transformer ainsi ces ressources en gains et en épargne. Le Rapport, donc, est fondé sur deux hypothèses sous-jacentes. La première est que *l'immobilité* a un coût pour les pays ACP et leurs citoyens. La seconde est qu'une migration positive et des liens avec le développement peuvent seulement exister à l'intérieur d'un système de relations internationales qui favorisent l'inclusion, la cohésion, la protection et l'acceptation des migrants et de leurs familles ; cela tient compte des droits individuels des migrants dans le cas des retours volontaires ou forcés ; et cela met en valeur les contributions positives du capital économique, humain, culturel et social des migrants pour le développement. Ce Rapport ACP sur la Mobilité Humaine porte donc sur le besoin de 'dévoiler' le lien entre migration et développement dans le Groupe des États ACP, en mettant à portée les outils analytiques pour opérationnaliser à la fois les stratégies de développement '*migration friendly*', c'est-à-dire des politiques de développement qui créent les conditions pour l'utilisation des capitaux des migrants pour le développement des pays qui envoient des migrants, et les stratégies de migration '*development friendly*' lesquelles, en facilitant la mobilité, appuient le processus d'accumulation des capitaux des migrants.

Cinq défis stratégiques clés sont analysés comme une contribution à l'établissement de l'Agenda des Politiques du Secrétariat ACP sur les questions de la Migration et le Développement. Le Rapport 2011 sur la Mobilité Humaine des pays ACP identifie cinq défis stratégiques clés auxquels sont confrontés les gouvernements des pays ACP et les organisations régionales. *Le premier défi stratégique* clé est celui de l'information statistique plutôt rare disponible sur les flux et les quantités de migrants. Une quantité d'obstacles, qui incluent les difficultés pour calculer les migrants sans documentation, le manque d'enquêtes permettant de faire des analyses comparatives entre les périodes des recensements, un manque de coordination sur les méthodes de recollection des données dans les pays de départ et ceux d'accueil, la prise sélective des données nationales, un manque de séries historiques actualisées, et l'absence d'analyses solides sur le coût et le bénéfice de la migration, tout cela affaiblit significativement le développement des politiques dans ce domaine. *Un deuxième défi clé* est le besoin d'éliminer les barrières pour une mobilité libre, ordonnée et sécurisée. La migration circulaire peut aider à promouvoir la cohésion sociale et la protection des migrants, mais pour qu'elle soit efficace, on devrait promouvoir les mesures qui sécurisent le statut du résidant (la double nationalité, le permis de résidence permanente ou pluriannuel, par exemple), en cherchant spécialement à inverser le drainage des cerveaux. *Le troisième défi clé* est celui de la mobilité induite par l'environnement. Comprendre et anticiper le changement climatique et la mobilité humaine qui s'y attache est extrêmement difficile et, malgré qu'ils soient les moins responsables des émissions de gaz à effet de serre, les pays ACP seront les plus touchés par le changement climatique. *Le quatrième défi clé* est celui d'introduire la mobilité humaine dans les politiques nationales de développement et les plans de réduction de la pauvreté. Le document disponible *ACP Poverty Reduction Strategy Papers* (qui porte sur 39 des 79 pays ACP) considère autant la mobilité interne et internationale comme un facteur de développement ; cela dit, traduire les analyses et les propositions en stratégies et en engagements réels reste une option limitée pour des budgets restreints. *Le cinquième défi stratégique clé* est celui d'assurer l'inclusion sociale, le respect et la protection pour les migrants dans les pays ACP. Les gouvernements mettent souvent l'accent sur une protection renforcée pour leurs travailleurs migrants quand ils atteignent des destinations riches, mais n'assurent pas la protection des migrants dans leurs propres pays. Les attitudes xénophobes sont vraiment généralisées dans les pays ACP. Pour réussir d'importantes réformes des lois portant sur la migration et les systèmes de protection sociale, il faut souligner l'importance que joue la diversité culturelle en faveur de l'innovation et de la croissance, et mettre en valeur la contribution certaine de la main d'œuvre des migrants aux économies locales.

L'Argent, l'Information, les Cerveaux et les Arts : les ressources des migrants sont analysées dans le but de souligner leurs implications positives et négatives pour le développement. En 2009, on estimait que les pays ACP recevaient environ US\$28.2 mille millions en transferts d'argent ou 8.9 % des US\$316 mille millions reçus par les pays en développement. Ceci représente un afflux significatif de devises étrangères, mais pour mettre cela en perspective, deux pays à eux seuls – le Mexique et le Maroc – reçoivent environ le même montant en transferts d'argent que le Groupe des États ACP dans son ensemble. Le trois-quarts (US\$20.5 mille millions) des transferts des travailleurs ACP vont dans les pays africains subsahariens, un quart vers la région des Caraïbes, et un petit 1.5 % vers les Îles du Pacifique. En termes relatifs, la région des Caraïbes a une meilleure performance parmi les régions ACP : alors qu'elle représente seulement 4.4 % de la population ACP et 22 % de ses migrants dans le monde, elle est capable de prendre plus d'un quart de tous les transferts ACP. La plus faible des performances revient aux pays africains ACP, confirmant l'impact d'une mobilité réduite de leurs populations. Les quelques pays ACP qui ont un pourcentage important de leurs diasporas vivant dans des pays riches du nord peuvent récolter plus de bénéfices de la mobilité. La relation entre les patrons des transferts et de la mobilité reflète l'hypothèse exprimée dès le départ dans ce rapport : la plupart des migrants des pays ACP se trouvent dans un piège de la mobilité. En d'autres termes, ils se déplacent, mais vers des pays qui peuvent leur offrir peu de choses en termes d'accumulation de capital économique. Certaines personnes se déplacent même vers des pays avec un PIB per capita inférieur au leur. Un autre facteur important est que les US\$28.2 mille millions d'afflux des transferts des travailleurs dans les pays ACP en 2009 concernent très peu de pays. En Afrique Subsaharienne, quatre pays – le Nigéria (US\$9.5 mille millions), le Soudan (US\$3 mille millions), le Kenya (US\$1.5 mille millions) et le Sénégal (US\$1.2 mille millions) – obtiennent trois-

quarts des transferts des travailleurs pris par les sous-régions africaines. Dans les Caraïbes, trois pays – la République Dominicaine (US\$3.3 mille millions), la Jamaïque (US\$1.9 mille millions) et Haïti (US\$1.2 mille millions) – obtiennent environ 90 % des transferts de la région, alors que les îles Fidji (US\$169 millions) et Samoa (US\$131 millions) représentent deux tiers des transferts de la région du Pacifique. Une crise dans ces pays clés pourrait donc contribuer à de grandes variations des transferts dans l'ensemble du Groupe ACP. Le capital humain et les compétences représentent un autre capital humain important, bien qu'il soit souvent 'sortant', mettant ainsi en danger le développement des opportunités pour ceux restés derrière. Environ 40 % des migrants du Cameroun et du Tchad ont un niveau éducatif universitaire. Il y a plus de médecins de Saint-Thomas-et-Prince au Portugal qu'à Saint-Thomas-et-Prince même (96 au Portugal contre 63 dans le pays d'origine). Il en est de même pour le nombre de médecins de la Guinée Équatoriale en Espagne (47 dans le pays d'origine contre 76 en Espagne), indiquant par-là que la migration du secteur professionnel de la santé est considérable pour certains pays. En Afrique Occidentale, la migration de personnes à haut niveau éducatif est particulièrement importante au Nigéria (plus de la moitié des migrants vivant dans des pays de l'OCDE ont un diplôme universitaire), au Togo, et au Bénin (35 et 42 %, respectivement). Environ 80 % des migrants qui se sont déplacés vers un pays de l'OCDE ont un diplôme de niveau secondaire ou universitaire. Les politiques de migration sélectives des pays de l'OCDE sont un facteur important de ce phénomène, de même que l'attrait des revenus potentiels pour les travailleurs migrants qualifiés dans les pays de l'OCDE. Dans les Caraïbes, le drainage des cerveaux est particulièrement préoccupant pour le secteur de la santé. Les prévisions de la demande pour infirmières aux États-Unis et au Canada sont également alarmantes. Aux États Unis seulement, il y aura un déficit de plus de 808,416 d'infirmières vers l'an 2020. Étant donné l'actuelle capacité de formation aux États Unis, ceci impliquera un recrutement massif de personnel étranger et donc l'assouplissement des mesures migratoires, qui à son tour pourrait mettre en danger les efforts des gouvernements ACP pour gérer la migration, augmenter la capacité de formation et retenir les infirmières. Les principales destinations des migrants qualifiés du Pacifique sont la Nouvelle Zélande, les États-Unis, l'Australie et les îles Fidji, et quelques autres réparties entre le Japon, la Chine, les Îles Salomon, et le Laos. La migration des travailleurs de la santé est plus importante aux îles Fidji, à Samoa et aux Tonga, où plus de la moitié des infirmières de ces pays travaillaient à l'étranger en l'an 2000. Il faut des politiques pour contrecarrer les effets négatifs. Il faudrait abolir les politiques qui forcent les migrants qui reviennent et retournent au service public – comme les enseignants et les infirmières – à se retrouver au plus bas de leur avancement de carrière et de l'échelle salariale, au même niveau que les nouveaux diplômés, et il faut d'autres politiques qui mettent en valeur les compétences acquises à l'étranger, et les prennent en considération dans les schémas de carrière et des salaires attrayants comme moyen de persuasion pour le retour au pays des migrants compétents. Le capital social est le troisième capital du développement analysé dans ce Rapport. Le capital social du migrant est en rapport avec les liens et l'information, et comme il aide à réduire les asymétries de l'information, il représente un avantage face aux non migrants. Le Rapport souligne trois types de formation de capital transnational. Le premier type —les associations communautaires et les ONG de développement qui se créent parmi les diasporas ACP vivant dans le Nord Global — est composé d'organisations qui offrent une aide de protection sociale et d'assistance aux groupes vulnérables, et une assistance technique qui améliore la production agricole, les réseaux d'eau et d'assainissement, de l'énergie renouvelable, des services de santé et du microcrédit. Un second groupe important est composé d'associations de migrants qui se déplacent d'un pays ACP à un autre (migration sud-sud). Ces groupes ont moins de ressources en comparaison avec les diasporas du Nord Global. Ils offrent principalement une assistance de protection sociale aux familles et aux communautés du pays, en donnant des aides pour des funérailles, pour les mariages, etc., et soutiennent les migrants récemment arrivés à travers des réunions, des festivals et des événements sociaux qui facilitent les rencontres et les réseaux. Il y a aussi un troisième type de diaspora qui est composée de réseaux de migrants hautement qualifiés qui utilisent l'internet et les réseaux sociaux pour stimuler les débats sur les stratégies et pour introduire des solutions technologiques aux problèmes du développement et des entreprises dans les pays d'origine. Cette diaspora offre des conseils aux décideurs politiques, en stimulant les débats sur les réformes et en introduisant des innovations technologiques et en démarrant des projets d'affaires. Il s'agit d'un groupe particulièrement dynamique, qui peut avoir un impact de taille sur le développement du pays d'origine, et qui compte sur le soutien d'importantes initiatives d'organisations régionales et internationales. L'objectif de ces activités n'est pas le retour des migrants hautement qualifiés, mais l'utilisation de leurs connaissances pour améliorer les politiques de développement. En plus des transferts d'argent, d'information et des connaissances, il y a une autre ressource importante du migrant qui est largement sous-utilisée : le capital culturel du migrant, qui inclut les normes et les valeurs partagées ainsi que les talents et les expressions artistiques qui sont utilisés et mobilisés par les diasporas. Dû aux faiblesses inhérentes aux politiques culturelles dans beaucoup de pays ACP et à la fragilité des dispositions concernant la protection de la propriété intellectuelle, les talents artistiques et ceux connectés à la 'chaîne de valeur' des industries créatives sont facilement tentés de chercher à l'étranger la reconnaissance et les revenus. Les migrants promeuvent les marchés de l'industrie culturelle, au sens plus large : depuis les arts jusqu'au tourisme et depuis l'habillement jusqu'à la gastronomie, dans la mesure où ils sont les premiers consommateurs de ces biens et services. L'exportation des industries créatives est un marché global en plein essor, évalué en 2005 à US\$335.5 mille millions, ce qui équivaut à 3.2 % des échanges de biens commerciaux au niveau mondial, auxquels il faudrait ajouter d'autres – largement sous-informés – US\$89 mille millions d'exportations des services de l'industrie créative. La part du Groupe ACP des marchés mondiaux reste extrêmement timide, même si elle est en phase rapide d'expansion : les exportations de biens créatifs ont augmenté d'US\$20 millions en 1995 à US\$1.4 mille millions en 2005. Les migrants sont des consommateurs, promoteurs et producteurs de biens culturels du pays d'origine. Un cas exemplaire est l'industrie de la musique dans les Caraïbes. Des pays

comme la République Dominicaine, la Jamaïque et la Trinité-et-Tobago ont promu les marchés de l'exportation dans des villes comme New York, Miami, Toronto, Londres, Paris et Amsterdam à cause de l'importante présence d'immigrants caribéens. La valeur en termes de revenu annuel par exportation est de l'ordre d'US\$30 millions pour la Trinité-et-Tobago à environ US\$50-60 millions pour la Jamaïque et la République Dominicaine. À peu près toutes les villes importantes de l'Amérique du Nord et de l'Europe font un carnaval de la diaspora caribéenne, inspiré par celui de la Trinité. Par exemple, le carnaval de Notting Hill à Londres attire plus de deux millions de personnes pendant trois jours d'activités. Il est considéré comme étant le plus grand festival culturel populaire en Europe, et on estime qu'il génère £93 millions. Un autre phénomène qui implique la mobilisation, l'accumulation et l'utilisation du capital culturel du migrant est celui de l'engagement des groupes et des individus des diasporas dans les industries créatives dans leurs pays d'origine et ce, de diverses manières. Les associations des migrants développent un fort intérêt pour la promotion des festivals locaux, comme une manière de promouvoir les identités transnationales, d'obtenir l'appui politique local, et aussi pour générer des revenus. Le 'festival-mania' est un phénomène profondément enraciné dans la culture de beaucoup de pays ACP, et a retrouvé un nouvel élan grâce aux diasporas. Un autre domaine largement inexploré c'est la contribution des diasporas à la demande d'articles d'exportation traditionnels et à la promotion du capital culturel à travers les magasins et les restaurants ethniques. On estime que la consommation annuelle des produits gastronomiques et de souvenirs par les neuf millions des migrants ACP combinés dans le 'Nord Global' représente US\$9 mille millions.

Au moyen de deux études de cas (les couloirs de mobilité d'Haïti-République Dominicaine et de Mozambique-Afrique du Sud) le Rapport introduit une analyse descriptive du lien entre mobilité et développement humain dans des couloirs spécifiques. Cette approche peut, premièrement, aider à faire la lumière sur la dynamique de la mobilité entre deux pays où il existe une masse critique de flux de capital migrant et, deuxièmement, elle peut apporter le socle pour une comparaison avec d'autres pays et régions du Groupe ACP, pour mettre en évidence les différences et les similitudes dans le but de donner forme à une approche régionale. Cette approche peut aussi être utilisée pour faciliter la transition depuis une approche 'sécuritaire' à une autre, de type 'développement humain' de la migration, en se concentrant sur les manières dont les ressources de la mobilité et celles des migrants peuvent être améliorées et comment en éliminer les obstacles. Finalement, l'approche du couloir permet aussi de faire un suivi des *points chauds de la migration* et des *points de déséquilibre* qui peuvent être l'objet de réponses stratégiques rapides fondées sur les comparaisons avec des points chauds et des points de déséquilibre similaires dans d'autres régions ACP. Cette approche aide à surmonter les limitations des données, pose les bases pour la création d'un indice de mobilité et de développement qui tienne compte des quatre capitaux du migrant, et mette en évidence les zones critiques, les points chauds et les points de déséquilibre, ainsi que les secteurs qui ont le potentiel pour intégrer la mobilité dans la planification et les politiques de développement.

Recommandations pour les stratégies et des indications pour les projets et les programmes. Le Rapport conclut avec un ensemble de sept recommandations pour les politiques qui abordent les deux côtés de l'équation de la mobilité et du développement, et qui sont analysées dans en détail de manière à les rendre opérationnelles. Les effets de long terme des crises financières, d'énergie et des aliments ont des implications à la fois pour les pays donateurs de l'ACP qui par conséquent introduisent des mesures de réduction de leurs propres budgets, et pour la récupération économique des pays ACP. Dans tous les cas, seule l'Aide au Développement d'Outremer ne sera pas suffisante pour permettre aux pays ACP de restaurer les niveaux de croissance nécessaires pour réduire la pauvreté, et il est donc improbable dans ce contexte que l'on puisse trouver des ressources supplémentaires substantielles. Par conséquent, bien que d'un côté il soit souhaitable que les ressources pour la réduction de la pauvreté ne soient pas liées aux politiques de gestion de la migration, il apparaît aussi que les flux des ressources économiques, humaines, sociales, et culturelles des migrants sont en augmentation. Cependant, nous savons qu'une bonne partie du flux n'a pas été enregistrée, étant donné qu'il contourne les canaux officiels et n'est pas inclus dans les statistiques. Il faut persévérer dans les efforts pour explorer de nouvelles manières de donner du potentiel aux capitaux des migrants pour financer le développement dans les régions ACP.

Le chemin en avant: vers un nouvel Objectif de Développement du Millénaire. L'hypothèse sous-jacente de ce Rapport est que la mobilité et la migration peuvent atteindre tout leur potentiel de développement si la liberté de mouvement 1) est considérée comme un droit fondamental des individus ; 2) n'affecte pas le développement des personnes qui ne se déplacent pas ; et 3) a lieu de manière ordonnée et sécurisée. Sur la base de cette hypothèse, le Secrétariat du Groupe des États ACP s'efforce pour créer un cadre de mobilité humaine dans lequel les bénéfices aient plus de poids que les coûts et où les libertés fondamentales soient respectées. À travers le dialogue permanent sur les politiques, la participation dans les forums internationaux et globaux, et sur la base des récentes déclarations sur la migration et le développement, le Secrétariat du Groupe des États ACP affirme fermement que la cohérence institutionnelle et des politiques peuvent uniquement être réussis sur le long terme en créant un consensus global de grande portée sur la mobilité, avec par-dessus tout une vision du phénomène comme stratégie de survie. Si, comme le Groupe ACP en est convaincu, la mobilité contribue vraiment autant que l'éducation et la santé à améliorer les compétences des personnes – qui sont clé pour élargir les choix individuels de manière à ce que les vies qui valent la peine d'être vécues soient vécues – alors l'inclusion de la '*Mobilité Libre et Sécurisée pour Tous*' comme Objectif de Développement du Millénaire No. 9 doit être prise en compte, comme réponse à cette dimension du développement encore inexplorée. Aucun effort pour construire le consensus international sur ce point ne devrait être épargné.