

Décembre 2018

La gouvernance de la migration malienne à l'épreuve des injonctions contradictoires de l'UE

Dr Bréma Ely DICKO

La question de la migration est au cœur de l'agenda national et international. Les Maliens sont au-devant de la scène médiatique dans un contexte d'asymétrie des rapports avec l'Union européenne. Au Mali, le phénomène migratoire se caractérise par son historicité, son ampleur et sa complexité. La migration malienne est multiséculaire et concerne toutes les régions du pays (Gary-Toukara, 2008; Lecomte, 2009; OIM, 2009).

Les deux types de migration interne et internationale coexistent depuis fort longtemps. Majoritairement masculine et adulte à ses débuts, cette migration malienne s'est féminisée et rajeunie au fil des années (Quiminal, 1991). Diverses sources statistiques fournies par l'Enquête Malienne sur la Migration et l'Urbanisation réalisée en 1996 dans le cadre du Réseau Migration et Urbanisation en Afrique de l'Ouest (REMUAO), le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2009 soulignent que plus de 50% des migrants internes sont âgés de moins de 30 ans. Les tranches d'âges les plus concernées par la migration interne sont les 10-14 ans, les 15-19 ans et les 20-24 ans (CERPOD, 1996; OIM/UNICEF 2017).

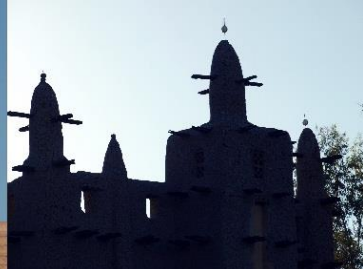
De nos jours, la migration interne est autant développée que la migration internationale. Le phénomène touche aussi bien les femmes que les hommes. Les jeunes sont plus concernés (10 à 35 ans) par la migration à cause du chômage que les personnes âgées. En raison de la pauvreté, de la faiblesse du capital humain et de la quasi-inexistence des opportunités d'emplois non agricoles, le milieu rural

constitue le principal pourvoyeur de la migration au Mali.

Le District de Bamako est le point nodal des flux migratoires dans le pays en raison de sa centralité économique et de son accessibilité. La capitale est suivie dans le classement par la région de Ségou qui offre des potentialités économiques importantes. Une migration à l'intérieur d'autres régions du pays s'observent également avec des impacts positifs pour les zones d'émigration à l'instar de la région de Kayes.

La diaspora malienne contribue au développement du pays à travers des envois de fonds qui s'élevaient en 2017 à plus de 538 milliards de Francs CFA. Les migrants maliens réalisent des investissements dans tous les secteurs de la vie socioéconomique. La prise en charge des dépenses familiales ainsi que la construction de mosquées, d'espaces pour les jeunes, de châteaux d'eau sont à leur actif. Les migrants ont construit des pistes rurales, des mini barrages et ils ont réalisé des investissements agricoles comme l'aménagement de périmètres irrigués (cas de Somankidi coura et de Yélimané dans la région de Kayes).

En plus des projets structurants dans le cadre de l'entrepreneuriat, il convient de signaler l'existence d'investissements symboliques à l'instar des maisons en parpaing, des villas et immeubles en ville tout comme au village, l'achat de voitures d'occasion et/ou de luxe, de motos, et d'autres biens importés (TV, smartphone, tablette, réfrigérateurs, micro-ondes, etc.).



Parallèlement à la migration de proximité transfrontalière, la migration internationale continue de se développer et de se complexifier.

Les tendances de la migration malienne d'hier à aujourd'hui

Il n'existe pas de statistiques fiables et exhaustives des migrants maliens. Selon le Ministère des Maliens de l'Extérieur, la diaspora malienne représenterait environ le tiers de la population totale du pays et se répartirait par ordre d'importance entre l'Afrique (majoritairement), l'Europe, l'Asie et l'Amérique. Il est à noter que ce sont les mêmes chiffres qui sont annoncés par les autorités nationales depuis plus de dix (10) ans sans financement de la production de données nouvelles.

Continent	Nombre de migrants	Pourcentage
Afrique	3 631 385	96,5
Europe	102 000	2,7
Amérique	1 705	0,1
Asie	26 550	0,7
TOTAL	3 761 530	100

Les Maliens par grandes zones géographiques d'immigration

Source : MMEIA, DGME (2018)

Historiquement, la migration malienne était une migration transfrontalière et saisonnière en direction des pays voisins tels que la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Ses déterminants étaient entre autres la quête du numéraire servant à payer l'impôt pour le colonisateur, la dot du migrant ou de son frère et à couvrir d'éventuels besoins de l'économie domestique.

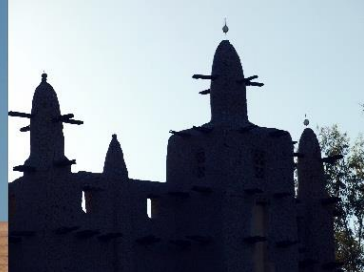
La migration au long cours va se développer progressivement en faveur des deux guerres mondiales, la navigation de la marine marchande, la reconstruction de

l'Europe d'après-guerre ainsi que l'existence des mines d'or et de diamant dans des pays d'Afrique tels que le Ghana, la Sierra-Leone, le Liberia, l'Angola, etc.

Ainsi d'une migration de proximité, elle devient intra-africaine mais aussi internationale en direction de l'Europe. Les anciennes migrations étaient tolérées par les pays d'accueil comme ce fut le cas de la France qui à travers son Office National d'Immigration (ONI) encourageait la migration des ressortissants de la vallée du fleuve Sénégal. Si l'essentiel de cette migration malienne de l'ère coloniale et du début des années 1960 était le fait des Soninkés (Manchuelle, 2004), tous les groupes ethniques sont désormais concernés par le phénomène.

Bien qu'il s'agisse d'une migration davantage intra-africaine légale et temporaire, le phénomène en direction de l'Europe, de l'Asie et de l'Amérique est aussi une réalité. Dans ces deux derniers continents, la présence malienne est relativement récente car elle daterait des années quatre-vingt-dix. Il s'agit d'une migration légale de commerçants, d'étudiants et de salariés dans divers secteurs secondaires et tertiaires.

Quant au voyage vers l'Europe, il fait l'objet de mesures restrictives rendant pénibles les conditions d'entrée et de séjour. Depuis 2004, l'UE a mis en place un ensemble d'instruments de contrôle de ses frontières externes avec une volonté de sélectionner ceux dont elle a besoin. De même, dans la plupart des pays européens, il y a une partie de la population qui n'apprécie pas que des personnes arrivent de façon irrégulière dans leur pays. En périodes électorales, le migrant irrégulier devient le bouc émissaire.



Les politiques de l'inhospitalité versus la migration irrégulière vers l'eldorado

Tant qu'elle était voulue, la migration malienne en direction de l'Europe était un phénomène circulaire avec un renouvellement de ceux qui partent. L'insertion socioprofessionnelle des Maliens dans le pays d'accueil est favorisée par une solidarité communautaire. Abdou Salam Fall (2003) le note en ces termes : *«ces derniers [les nouveaux venus] s'insèrent, résident et travaillent dans les pays d'accueil grâce aux réseaux migratoires organisés autour de diverses sociabilités ethnique, familiale, [...] et professionnelle».*

Avec le développement des politiques de fermeture des frontières européennes et leur corollaire d'expulsion, les migrants maliens ont développé diverses stratégies d'installation légales ou informelles dans les pays d'accueil.

Depuis, les candidats à la migration, à défaut d'un visa dont l'obtention est aléatoire, prennent les routes du Sahara dans l'espoir de regagner l'Europe en traversant la Méditerranée. Les potentiels migrants maliens s'intéressent à la France, l'Italie, puis l'Allemagne ou la Belgique.

Jusqu'aux événements mortels de Ceuta et Melilla survenus en 2005, trois routes majeures étaient empruntées par les Maliens. Certains candidats à la migration irrégulière suivent l'itinéraire Bamako-Gogui- Nouadhibou (Mauritanie)-Espagne. Cette première route a perdu de nos jours son influence en raison du dispositif des activités de surveillance depuis 2004 de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

D'autres personnes rejoignent l'Italie et l'Espagne à partir de la route migratoire

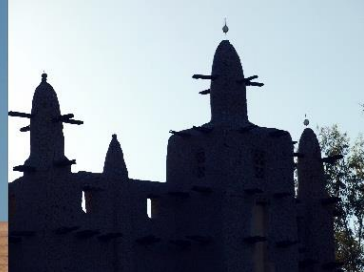
Bamako-Gao-Tamanrasset (Algérie)-Maroc-Espagne.

Quant à la troisième route de la migration irrégulière passant aussi par la ville de Gao, se poursuivait vers Agadez (Niger) pour transiter par la Lybie et enfin Lampedusa ou la Sicile en Italie.

Plus récemment, de nouvelles tendances de la migration irrégulière se dessinent. Ainsi, l'axe Bamako-Mauritanie mobilise peu. La situation sociopolitique précaire en Lybie, la criminalisation de la migration irrégulière par le Niger ainsi que l'arrivée d'un gouvernement de droite en Italie ont affecté la traversée de la Méditerranée vers Lampedusa. En Lybie, les conditions de vies dans les centres d'accueil des migrants ont été décrites comme inhumaines et atroces. Les migrants sont victimes de violence et d'abus de toutes sortes comme en attestent les rapatriés maliens de la Lybie.

Le Maroc reste pour l'instant la voie qui continue d'être alimentée par voie terrestre via la ville de Gao mais aussi par la voie aérienne. Toutefois, la mise en place récente à compter du 01 novembre de l'Autorisation Electronique de Voyage au Maroc (AVEM) qui s'applique aux ressortissants du Mali, de la Guinée et du Congo n'a pas pour l'instant produit d'effets dissuasifs.

La situation au Niger et en Algérie des candidats à la migration irrégulière n'est guère réjouissante. La traversée du Niger et de l'Algérie est également très dangereuse. Le Niger a adopté la loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants. Cette mesure législative est stricte contre les passeurs. Par conséquent, si les contrebandiers entendent des patrouilles lorsqu'ils traversent le Sahara, ils n'hésitent pas à abandonner les migrants dans le désert, souvent sans nourriture ni eau. En vertu de cette loi, les forces de



FES Mali Policy Paper

sécurité nigériennes sont dotées davantage de moyens matériels et juridique afin d'arrêter les passeurs présumés sur les routes de la migration irrégulière. Par conséquent, de nombreux migrants sont coincés à Agadez au Niger.

Les migrants sahéliens dont les Maliens en Algérie font de plus en plus face au risque d'être arrêtés par les autorités et expulsés du pays. Beaucoup d'entre eux sont laissés dans le désert, avec peu de nourriture et d'eau.

Il est à noter que ces routes migratoires décrites ci-haut ne sont pas l'apanage des candidats maliens pour l'eldorado.

Le Mali, terre d'accueil et de transit

Membre de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Mali est à la fois un pays d'immigration et de passage pour les Africains. Selon les estimations des autorités maliennes, plus de 62 000 africains vivent au Mali. À ceux-ci s'ajoutent environ 18 000 réfugiés et demandeurs d'asile. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. D'abord la tradition d'accueil connue sous le nom de la *Diatiguiya* et l'appartenance à la CEDEAO. Cette dernière a formalisé son approche sur les questions migratoires à travers l'adoption en 1979 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. La majorité (84%) des migrations dans la CEDEAO est intrarégionale. Cette migration Sud-Sud est sept fois supérieure aux flux migratoires des pays d'Afrique de l'Ouest vers d'autres régions du monde (ICMPD et OIM, 2015).

Grâce au protocole de la CEDEAO et à ses amendements ultérieurs ainsi que les conventions bilatérales entre le Mali et d'autres pays d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, la Centrafrique), le pays est aussi devenu un pays de transit.

De plus, deux faits importants ont renforcé ce statut de pays de transit. Il s'agit en l'occurrence de sa position géographique frontalière avec le Maghreb où ses ressortissants peuvent s'y rendre sans visa. Le second facteur découle de ce premier fait car il est relatif au développement d'une économie informelle de faux documents maliens facilitant le voyage : le passeport ordinaire et la carte d'identité nationale.

Les autorités maliennes ont pris conscience de l'importance du phénomène migratoire quelle que soit sa nature d'où sa progressive institutionnalisation.

Les acteurs de la gouvernance de la migration

L'analyse de la gouvernance de la migration doit prendre en compte les interactions et les dynamiques au triple niveau international, régional et national car elle laisse entrevoir une arène où s'affrontent différentes logiques. L'accent est mis sur la lutte contre la migration irrégulière sans une véritable promotion de la migration légale.

Au niveau mondial, il existe un discours unifiant et dramatisant sur la migration d'origine subsaharienne. La gestion de la migration est caractérisée par une asymétrie de pouvoir entre l'Union européenne (UE) qui négocie en bloc avec des Etats pris individuellement. Les politiques d'aide au développement sont désormais liées aux politiques de contrôle des flux migratoires. La création au Mali en octobre 2008 du Centre d'Information et de Gestion des Migrations (CIGEM) participe à cette dynamique de lutte contre la migration irrégulière. Le CIGEM doté d'un budget initial de 10 millions d'euros offerts par l'UE n'a produit que peu de résultats probants. La migration irrégulière se poursuit malgré d'intenses campagnes d'informations et de sensibilisation. La

mort en 2014 de 146 candidats maliens à la migration ainsi que 376 autres en 2015 attestent à la fois de la poursuite des départs mais aussi de l'échec des campagnes de sensibilisation sur les dangers de la migration irrégulière.

Hormis cette expérience avortée, le Mali a participé à toutes les récentes rencontres internationales de haut niveau relatives aux migrations à l'instar de l'adoption du Pacte mondial sur la migration à Marrakech en 2018, le Sommet des Nations unies tenu en septembre 2016 et le Sommet de la Valette en 2015. Il en est de même d'autres événements politiques majeurs. De façon synthétique et chronologique, il s'agit entre autres de :

- La conférence interministérielle de Rabat en juillet 2006 ;
- La consultation Mali - Union européenne au titre de l'Article 13 de Cotonou en septembre 2006; La Conférence Union européenne - Union africaine (UA) sur les migrations à Tripoli en novembre 2006 ;
- L'adoption par l'Union africaine du cadre de politique de migration pour l'Afrique (MPFA) en 2006 ;
- Forum mondial sur la migration et le développement en 2007 ;
- L'adoption de l'Approche Commune de la CEDEAO en 2008 ;
- Le Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée en 2009.

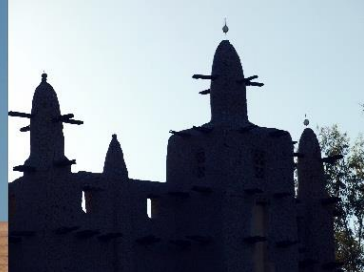
Sur un plan national, au Mali, les migrants sont bien perçus à cause de la rente migratoire. Les autorités nationales ont mis en place ces trois dernières décennies diverses structures institutionnelles (ministère, direction), bilatérales (Cellule

du Codéveloppement) et de la société civile dédiées aux migrants dont on vante en permanence la contribution financière dans l'économie nationale et pour les familles qui en sont désormais dépendantes.

La mise sur l'agenda politique de la question migratoire au Mali a débuté avec l'avènement de la 3e République en mars 1991. À partir de cette date se structure progressivement l'encadrement des Maliens de l'extérieur. La première structure créée fut le Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME). Le HCME est une association à but non lucratif reconnue d'utilité publique au Mali. Cet organe occupe un rôle consultatif auprès du gouvernement malien et se fixe entre autres comme objectifs de rassembler tous les Maliens de l'extérieur sans distinction d'origine ethnique, régionale, confessionnelle, sociale et de sexe ; d'encourager la participation des Maliens de l'extérieur au développement du pays ; de participer à l'élaboration d'une politique adéquate de réinsertion des Maliens de l'extérieur.

En plus du HCME, il existe d'autres associations à l'instar du Conseil Supérieur de la Diaspora Malienne (CSDM), l'Association Malienne des Expulsés (AME) ; l'Initiative Migration et Développement (IMIGRAD), les Fédérations des Rapatriés maliens de la Côte d'Ivoire.

Sur un plan institutionnel, les autorités ont mis en place en 2000 la Délégation Générale des Maliens de l'Extérieur (DGME) avec pour missions initiales la gestion et la promotion de la diaspora malienne, sa protection juridique et sociale. Depuis 2015, la DGME a aussi pour objectif de faciliter la réinsertion socioéconomique des migrants de retour.



À un plus haut niveau politique, un Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine existe depuis 2004. Compte tenu de la transversalité du phénomène de la migration et dans le souci d'efficacité, le MMEIA travaille avec d'autres acteurs s'occupant des questions migratoires au Mali comme l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), la représentation nationale du Bureau International du Travail (BIT) ; l'Office Français d'Immigration et d'Intégration (OFII) et la Cellule du Codéveloppement Mali. C'est en mars 2010, que le ministère a créé un cadre légal afin de consolider les acquis et faciliter la gouvernance des migrations au Mali. Il est constitué de trois sous commissions thématiques : migration légale, accueil et réinsertion, migration et développement.

Les actions du ministère et de ses partenaires sont depuis quatre ans encadrées par la Politique Nationale de Migration (PONAM).

La PONAM et ses limites

Après plusieurs années d'un processus participatif et inclusif, la PONAM a été adopté le 3 septembre 2014 en Conseil des Ministres. La vision du Mali est de faire de la migration un « atout pour le développement du pays ».

Les 8 axes stratégiques de la PONAM :

1. La protection et la sécurisation des migrants et les membres de leurs familles. Il est à souligner que pour lutter contre la migration irrégulière, le Gouvernement de la République du Mali a adopté la loi N°2012-023 du 12 juillet 2012, relative à la lutte contre la traite des personnes, le trafic des migrants et les pratiques assimilées. Il est engagé à mener une lutte sans merci contre les réseaux de passeurs.

2. La mise en place de mécanismes et de dispositifs de gestion appropriés pour mieux organiser la migration ;
3. L'appui à une meilleure réinsertion des migrants de retour ;
4. La valorisation du capital humain, économique et financier des migrants ;
5. Le renforcement des capacités des organisations des migrants et de la société civile ;
6. Le positionnement stratégique du Mali comme carrefour ouest-africain de dialogue et de concertation sur les migrations ;
7. L'amélioration des connaissances sur les migrations ;
8. La réadaptation des conditions de séjour et d'installation des étrangers au Mali.

En théorie, la PONAM est une politique holistique prenant en compte les facteurs de départ, la promotion de la migration légale, la facilitation de la réinsertion du migrant du retour.

Cependant, dans les faits, une limite majeure de la PONAM dont la mise en œuvre est estimée à 120 milliards de Francs CFA, réside dans l'incapacité du Mali à financer sur fonds propres ce montant. Selon le conseiller du ministère en charge des Maliens de l'extérieur, en 2015, il a été accordé 125 milliards de FCFA dans le cadre du fonds fiduciaire.

L'examen de l'utilisation de ce fonds soulève deux écueils majeurs. D'abord, le MMEIA reçoit moins de fonds que la représentation nationale de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) or le Mali dispose de sa Politique de Migration. Le deuxième écueil découle de l'accentuation des campagnes d'information et de sensibilisation sur la migration irrégulière sans mise en place réelle d'alternatives crédibles et suffisantes pour les jeunes.

Il est à relever deux défis. Le premier est relatif à l'autonomie financière du MMEIA et de sa structure en charge de la mise en œuvre de la PONAM. L'autre défi, c'est le financement et le renforcement des capacités des acteurs de la société civile. A défaut de disposer des moyens de sa politique migratoire, le Mali met en œuvre la politique de ceux qui en ont les moyens. C'est ce qui explique la focalisation sur la lutte contre la migration irrégulière au détriment des autres axes pourtant aussi importants.

L'analyse du financement de la PONAM indique que la stratégie malienne en matière de migration reste déterminée par les injonctions contradictoires de l'UE. La frénésie médiatique autour des migrations donne l'illusion d'une "crise migratoire" en Europe dont elle ambitionne de circonscrire par la création de "hotspots" dans certains pays africains dits de transit à l'instar du Niger. Progressivement, l'ère des migrations de travail voulues et encouragées a laissé place à l'ère des politiques de restriction et d'externalisation des contrôles aux frontières.

Conclusion

Ces deux dernières décennies, le Mali a institutionnalisé progressivement la question migratoire. L'adoption d'une Politique nationale de migration en septembre 2014 illustre cette volonté politique. Celle-ci s'inscrit et est influencée par l'UE dont les actions combinent les outils de la gouvernance et les instruments de contrôle des entrées de flux migratoires dans l'espace Schengen.

Les différents sommets ainsi que la mise en place de l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (Frontex) sont destinés à tamiser les flux entre ceux qui ne sont pas les bienvenus et ceux qui sont prisés pour l'économie.

Malgré des mesures d'éloignement, les migrants maliens restent des acteurs de développement ici et là-bas, une soupape de sécurité pour les familles et les régions d'origine.

Les recommandations politiques

▪ Synergie d'actions des acteurs en charge de la migration

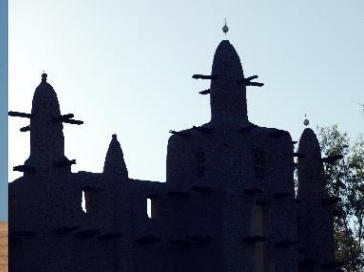
La réponse la plus crédible aux défis en matière de migration serait la concrétisation d'une synergie des actions des différents acteurs qui interviennent dans le domaine. C'est pour cette raison, que l'Etat malien doit redynamiser le cadre de concertation sur les migrations (Etat, société civile, partenaires techniques et financiers). Cette action doit mettre un accent particulier sur le financement et le renforcement des compétences des associations de migrants (expulsés, rapatriés, etc.).

▪ Harmoniser le cadre juridique et législatif sur la migration

Le Mali a ratifié toutes les conventions relatives à la protection des travailleurs migrants et de leurs biens. Cependant, la transférabilité des droits sociaux, la protection juridique dans certains pays d'accueil en période de crise ainsi que la protection sociale restent un défi. Il est recommandé de signer des accords avec les pays avec lesquels cela fait défaut et surtout d'harmoniser les instruments internationaux avec la législation nationale. Une campagne d'information et de sensibilisation avec tous les canaux audiovisuels est requise.

▪ Dépasser l'agenda officiel sur la migration irrégulière

La crispation du débat sur la sécurité et l'illégalité criminalise et vulnérabilise les migrants et les potentiels candidats. Une approche efficace consiste à :



- Associer le secteur privé en occurrence les banques afin de répondre au double défi de la réduction du coût des transferts des devises et par ricochet la promotion de l'entrepreneuriat immigré sur le double espace d'origine et d'immigration ;
 - Subventionner les projets de jeunes dans le domaine de l'agriculture moderne (mécanisation, embouche bovine, ...).
- **Elaborer des politiques publiques basées sur l'évidence**

Il n'existe pas de statistiques actualisées et désagrégées sur la migration malienne.

Or, une politique n'est efficace que si elle s'appuie sur des données empiriques prenant en compte les dynamiques sociales et les représentations des acteurs.

Aussi, il convient de créer un observatoire des migrations maliennes devant réaliser des études permanentes sur les profils, les trajectoires des migrants ainsi que sur l'évolution des politiques d'accueil, etc.

- **Déconstruire le mythe du mieux vivre ailleurs et cultiver celui du Mali, mon paradis.**

En plus des migrants qui cachent la réalité sur leurs conditions de vie, les médias contribuent à ventiler l'image de l'ailleurs comme étant l'eldorado. La déconstruction des préjugés nécessite le développement d'une double collaboration avec les associations de migrants ainsi qu'avec les médias locaux. Une des pistes, est la mise en valeur des exemples de réussite des migrants de retour ainsi que la communication sur l'environnement des affaires et les alternatives locales.

A propos de l'auteur : Titulaire d'un Doctorat en Sociologie, spécialité Migration et relations interethniques de l'université Paris 7-Denis Diderot, Dr Bréma Ely Dicko est le Chef du Département de Sociologie et d'Anthropologie de l'Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako. Il est consultant sur des questions de migrations, de décentralisation, de mariage précoce, d'extrémisme violent, de justice coutumière, etc.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles de la FES.