



Forum Mondial sur la Migration et le Développement Athènes, 4-5 novembre 2009

Document de base

(Version originale : Anglais)

Table ronde 1: Comment le lien migration - développement peut-il permettre de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Séance 1.2: L'engagement des diasporas et des migrants dans les politiques et les programmes de développement- Leur rôle ? Leurs contraintes ?

Co-présidents de la session: Gouvernements du Mexique et des Pays-Bas
Membres du groupe pour la préparation de la session : Gouvernements de l'Arménie, du Bangladesh, du Canada, d'El Salvador, de la France, de l'Égypte, du Ghana, de l'Inde et d'Israël

L'Initiative conjointe des Nations Unies et de la Commission Européenne pour la Migration et le Développement et le FIDA ont aussi contribué à ce document de base

Coordinateur de la table ronde: Romeo Matsas

Le document de base 1.2 a été élaboré par les Gouvernements du Mexique et des Pays Bas, en collaboration avec le Groupe de Travail établi par le Gouvernement Grec pour la préparation de la troisième réunion du Forum mondial sur la Migration et le Développement (FMMD). Il comprend également des commentaires et des apports des gouvernements membres du groupe de la TR 1.2 ainsi que des organisations internationales. Le document de travail a été rédigé par Mme Kathleen Newland, du Migration Policy Institute (MPI). Le seul objectif de ce document est d'informer et faciliter la discussion de la session de la Table ronde 1.2 qui se déroulera au cours de la troisième réunion du FMMD. Il est basé sur des sources ouvertes et n'a pas pour objectif d'être exhaustif. Les organisateurs renoncent à toute responsabilité et ne fournissent aucune garantie quant à la validité, exactitude et intégralité du contenu du présent document. Le document ne reflète pas nécessairement les vues des organisateurs du FMMD ou des gouvernements ou organisations qui participent aux sessions de la Table ronde. Etant donné que le FMMD est un processus informel, le document n'est pas contraignant pour les parties qui s'en servent lors des discussions du FMMD. Reproduction totale ou partielle autorisée moyennant mention de la source.

Résumé

S'appuyant sur les sessions précédentes du FMMD tenues à Bruxelles et à Manille, la présente session se concentre sur les pratiques gouvernementales pour engager la diaspora dans le développement et sur les efforts appropriés de la part des pays d'origine et de destination dans cette optique, tout en prenant en considération le rôle et les contraintes des diasporas. A cet effet, ce document introduira une feuille de route, qui n'est pas censée être un modèle "unique pour tous", mais plutôt un outil d'assistance qui permettra de placer la multitude des éléments d'une politique de diaspora au sein d'une stratégie cohérente qui devrait s'adapter aux circonstances de différents pays et peuples des diasporas. Ce document conclut en proposant des résultats à discuter lors de la session FMMD à Athènes.

Historique

Les deux premières réunions du Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD), tenues en 2007 et 2008, ont employé la définition de travail suivante pour la diaspora: « individus originaires d'un pays, et vivants hors de ce pays, indépendamment de leur citoyenneté ou de leur nationalité, et qui, de manière individuelle ou collective, veulent ou voudraient contribuer au développement de ce pays. Les descendants de ces individus sont aussi inclus dans cette définition »¹

Chacune des deux premières réunions du FMMD a reconnu le rôle important des diasporas dans le développement des pays d'origine. La première, tenue à Bruxelles, a consacré une table ronde aux transferts de fonds et aux autres ressources de la diaspora, et la deuxième, tenue à Manille, comprenait une session sur l'habilitation des diasporas à contribuer au développement. Les deux réunions ont promu certains accords communs entre les états participant au FMMD (bien que ces accords soient strictement informels et non contraignants) :

- *Que les activités et les ressources de la diaspora contribuent potentiellement et réellement au développement ne remplaçant pas, toutefois, les politiques et les ressources gouvernementales (pour les gouvernements des pays d'origine et des pays de destination). Les contributions de la diaspora peuvent être beaucoup plus efficaces si elles sont facilitées par des politiques et des ressources gouvernementales appropriées.*
- *Que les gouvernements nationaux ne sont pas les seuls partenaires importants pour les groupes de la diaspora. Les autorités provinciales/ sub-nationales et municipales, les entreprises du secteur privé, les institutions non lucratives, comme les universités, les laboratoires, les hôpitaux et les fondations, les ONG et*

¹ Etant donné que le FMMD est un processus informel et non contraignant, cette définition de travail n'entraîne aucun engagement pour les gouvernements et les agences participant à ses travaux, il ne se substitue pas à la terminologie habituelle qu'ils peuvent utiliser dans leur pratique régulière. Cette définition de travail est conçue comme globale et est incluse dans le contexte de la migration et du développement. En outre, elle n'impose aucune identité exclusive aux membres de la diaspora, ni ne doit être interprétée comme un obstacle à leur pleine intégration dans la société d'accueil. Enfin, cette définition ne doit pas être perçue comme créatrice d'une obligation pour les diasporas à s'engager dans le développement de leur pays d'origine.

- bien sûr les structures de la société civile dans les communes d'origine, sont aussi des partenaires réels ou potentiels dans les activités de la diaspora.*
- *Que les gouvernements ne peuvent pas s'attendre à diriger unilatéralement les ressources de la diaspora, mais peuvent fournir des incitants afin d'encourager les diasporas à investir leur argent, leur temps et leurs connaissances dans des secteurs ou des projets particuliers.*

Introduction

Formes d'engagement de la diaspora

L'engagement de la diaspora a plusieurs formes. Les formes d'engagement qui manifestement contribuent à la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) – en particulier Objectifs #1,2,4,5 et 6ⁱ — comprennent notamment le transfert des fonds par les membres de la diaspora à leurs familles et à leurs communautés dans le pays d'origine. Malgré le fait que l'impact des transferts de fonds, et aussi les coûts humains et sociaux impliqués pour leur création, est difficile à évaluer, des recherches ont montré que, dans certains pays, les transferts de fonds réduisent l'indice de pauvreté et qu'une partie de fonds transférés est souvent destiné à l'éducation, à la santé et à l'amélioration de la nutrition. D'autres types de flux financiers peuvent éventuellement contribuer au développement: investissements directs dans des entreprises, investissements dans le marché des capitaux (obligations de l'état spécialement adressées à la diaspora incluses) et contributions pour bienfaisances. Ceux-ci sont particulièrement dépendants de l'existence d'un environnement économique approprié dans le pays d'origine.

L'assistance moins matérielle de la part de la diaspora est aussi recherchée; notamment, les connaissances et les aptitudes qu'elle transfère à travers l'enseignement et la formation des étudiants ou des employés, le parrainage de jeunes professionnels et l'implication des personnes du pays d'origine dans des projets internationaux. Par exemple, la « diaspora scientifique » provenant des pays comme l'Arménie, la Chine, l'Inde et la Corée du Sud, a sensiblement contribué au développement du pays d'origine. Les membres de la diaspora peuvent soutenir la création ou la croissance des entreprises agricoles, industrielles ou de services, à travers l'assistance technique ou à travers l'appui pour la création des réseaux de chaînes d'approvisionnement, des partenariats en affaires et des marchés pour les produits locaux. Ils peuvent aussi introduire les nouvelles technologies dans leur pays d'origine.

En outre, la diaspora participe au développement des institutions de la société civile, à travers le volontariat et la philanthropie privée. Très souvent, les migrants obtiennent de l'expérience en participation civique et en organisation communautaire quand ils sont à l'étranger, et fondent ou contribuent à des structures qui assistent à satisfaire les besoins des communautés d'origine. Les contributions financières de la diaspora soutiennent aussi plusieurs institutions nouvellement établies.

Enfin, certains groupes de la diaspora sont devenus des défenseurs influents dans les pays de destination pour les besoins de développement de leurs pays ou communautés d'origine. Ils défendent des objectifs de développement comme des accords commerciaux, l'allègement de la dette ou l'assistance étrangère accrue.

Besoin des partenariats efficaces.

Ces dernières années ont été témoins de la prolifération de projets « diaspora et développement » dans un effort de guider la bonne volonté et les ressources des migrants et de leurs descendants vers des objectifs de développement. Certains ont eu des effets positifs, durables, mais on entend souvent la critique que leur résultat global n'équivaut pas l'addition de ces projets. Les projets ne sont pas coordonnés entre- eux, ni dans une perspective stratégique plus vaste. Comme résultat, les leçons tirées ne sont pas toujours appliquées dans les efforts ultérieurs, ni partagées avec d'autres pays.

Afin d'assurer un succès durable et cumulatif, toute forme d'engagement de diaspora qui peut être poursuivi par un gouvernement national a besoin de partenariats efficaces avec d'autres acteurs –avec des membres de la diaspora bien sûr, avec les entités sub-nationales dans les villes et les provinces où habitent les diasporas et d'où elles sont originaires, et avec les bénéficiaires destinés des projets soutenus par le gouvernement. Cette session se concentrera ainsi sur les stratégies nécessaires à la construction de ces partenariats, mettant l'accent sur les stratégies gouvernementales et sur les partenariats entre les gouvernements des pays d'origine et de destination. Bien que les bénéfices apportés par les migrants aux pays de destination constituent une question importante, celle-ci ne sera pas examinée spécifiquement dans ce document.

Ayant comme objectif de se doter d'un outil qui aidera à encadrer la discussion lors de la séance 1.2 du FMMD en table ronde, ce document de travail présentera l'idée « d'une feuille de route » schématique pour l'engagement de la diaspora. Cette feuille de route n'est pas censée être identique pour toute situation, mais constitue plutôt un document d'assistance reprenant la multitude des éléments d'une politique de diaspora dans une stratégie cohérente qui devrait s'adapter aux particularités des différents pays et populations de diaspora. La feuille de route sera en permanence « en phase de construction » puisqu'elle est appliquée à des cas spécifiques.

Politiques et pratiques stratégiques pour les partenariats avec la diaspora

Une stratégie d'un gouvernement pour l'engagement de la diaspora doit inclure les points soulignés dans la « feuille de route » pour l'engagement de la diaspora (**voir Schéma 1, page 6**) : identifier les objectifs, cartographier la géographie de la diaspora et de ses compétences, créer une relation de confiance entre les diasporas et les gouvernements des pays d'origine et de destination et finalement, mobiliser la diaspora à contribuer au développement durable et à la réalisation des OMD. L'objectif de cette stratégie sera atteint quand la diaspora deviendra un vrai partenaire au développement du pays d'origine. La stratégie, en entier, doit être particulièrement attentive à renforcer la capacité des institutions gouvernementales et des communautés de diaspora de travailler ensemble et avec d'autres acteurs. Les boîtes au centre du diagramme représentent les pas ou les étapes d'une stratégie d'engagement de la diaspora. Bien que représenté comme une série des étapes, dans les faits les étapes avanceront en parallèle, coïncideront et passeront à l'étape suivante s'il y intervient une étape obsolète. Avant tout, il doit y avoir du feedback en permanence entre les processus de chaque étape.

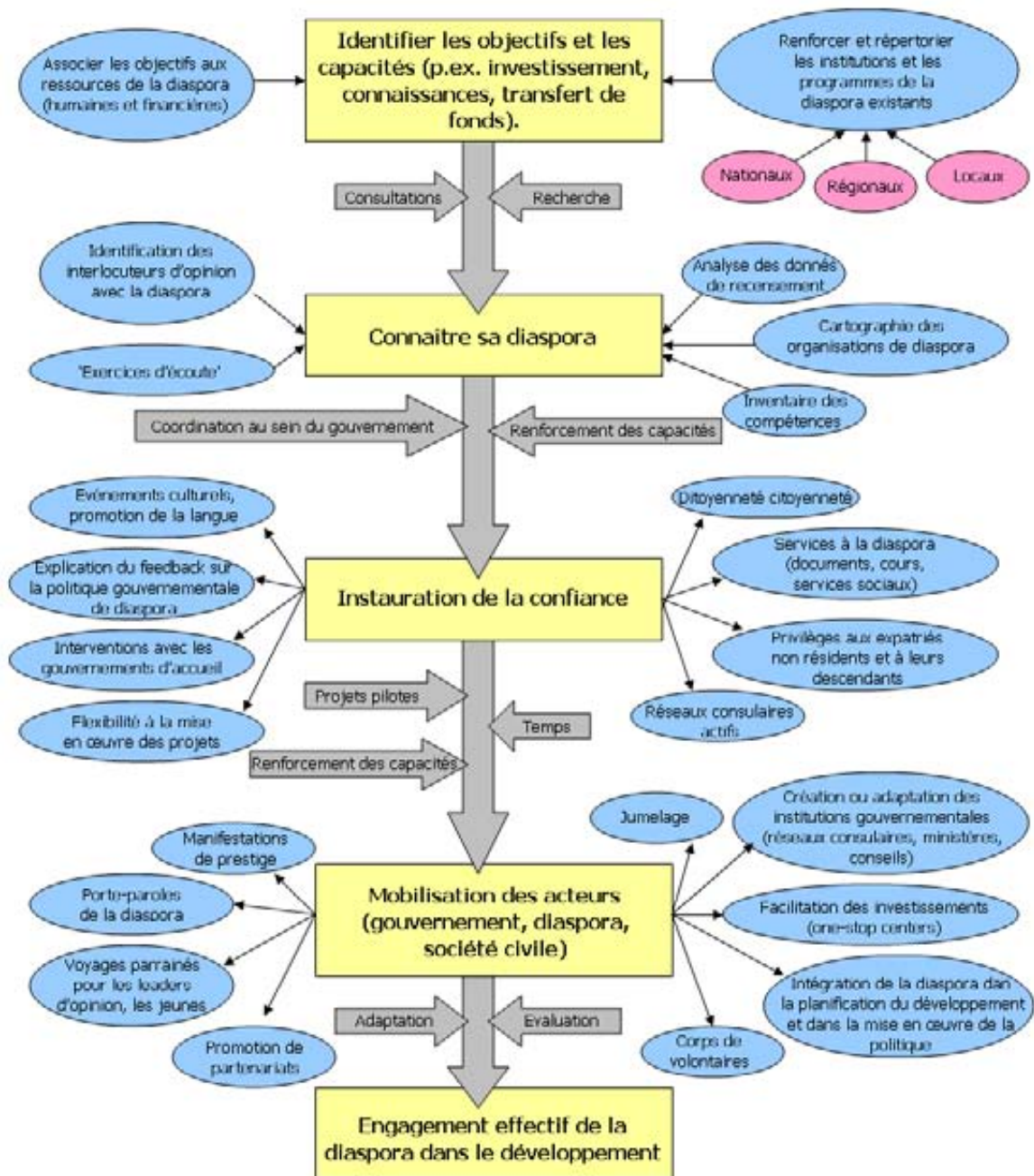
Les flèches représentent les processus nécessaires pour aller d'une étape à la suivante (en tenant compte qu'aucune étape n'est jamais complète, mais elle doit rester en permanence dans une interaction dynamique avec les autres). Les bulles sur les côtés sont représentatives du type d'actions associées à chaque étape de la stratégie ; celles-ci ne sont ni exhaustives ni obligatoires. Toutes les actions ne sont pas pertinentes pour tous les gouvernements, puisque certaines sont spécifiques aux pays d'origine et d'autres, aux pays de destination. Cette partie sera consacrée à une explication détaillée des différents pas de la « feuille de route » et des actions liées à chaque étape, en abordant les meilleures pratiques et les leçons tirées.

Identification des objectifs et des capacités

Le premier pas de tout gouvernement qui met au point une stratégie pour un plus fort engagement de la diaspora dans le développement, est d'identifier ses propres objectifs dans la poursuite de cette tentative et de définir les outils et les mécanismes internes appropriés (administratifs, financiers etc.) qui soutiendront cette démarche. Pour les pays de destination cette approche peut aussi se différencier selon les spécificités et l'origine de la diaspora respective avec laquelle le gouvernement décidera de travailler.

Les gouvernements pourront par la suite évaluer comment leurs propres capacités et celles résidant dans la diaspora rencontrent ces objectifs, et celles qu'ils convient de créer ou de trouver parmi d'autres acteurs.

Schéma 1. Feuille de route pour l'engagement de la diaspora



Source: Copyright Migration Policy Institute 2009.

Traduction)

Si par exemple, l'objectif d'un pays d'origine est de réduire la pauvreté ou de soutenir la balance des paiements nationale, le contenu et les instruments politiques se centreront sans doute sur les transferts financiers ('remitances'), l'investissement dans des entreprises et probablement les marchés de capitaux. Si, cependant, l'objectif est d'améliorer la compétitivité du pays, la politique de la diaspora mettra l'accent plutôt sur les connaissances et les aptitudes pouvant être transférées par les membres de la diaspora au pays d'origine par leurs propres efforts, ou via la liaison des institutions d'apprentissage ou des entreprises du pays d'origine avec des institutions avancées dans les pays de destination où la diaspora dispose de liens.

Le gouvernement des Philippines par exemple, poursuit une stratégie à grande échelle de déploiement de travail à contrat à l'étranger, afin de réduire le chômage et de maintenir un flux de transferts. Par contre, l'Inde et la Chine ont comme priorité, ces dernières années, d'encourager les hommes d'affaires et les professionnels hautement qualifiés de la diaspora à développer des activités dans leur pays d'origine. Le gouvernement d'Arménie a suivi la politique de développement de contacts entre les professionnels du pays d'origine et de la diaspora, ce qui a donné des opportunités aux spécialistes arméniens de développer leur carrière, particulièrement dans les secteurs de la haute technologie et de la technologie de l'information. En outre, cette politique a attiré des investissements dans le pays d'origine à travers des contrats et des projets dans les secteurs susmentionnés à des termes préférentiels. Si l'objectif d'un pays de destination est de fournir un soutien technique au développement, sa stratégie d'engagement de la diaspora est susceptible de focaliser sur les membres de la diaspora hautement qualifiés. Si, au contraire, sa priorité est de réduire la pauvreté, il est susceptible de mettre l'accent à des mesures comme la baisse du coût de transferts financiers.

Outre ces considérations de politique interne, des objectifs peuvent être identifiés comme résultats du dialogue entre les gouvernements des pays d'origine et de destination. Pour un pays d'origine, le partenariat avec le pays de destination pourrait faciliter la participation de la diaspora, à travers la coopération dans la divulgation d'informations aux communautés de la diaspora ; en rendant possible la mobilité ; ou en soutenant le financement des projets communs qui impliquent la diaspora. Pour un pays de destination qui a décidé de travailler avec une diaspora spécifique, il est important de vérifier si le pays d'origine a la volonté d'impliquer sa diaspora dans les activités de développement et si les objectifs définis par le pays de destination sont cohérents avec les priorités de développement du pays d'origine.

Connaître sa diaspora

Quand les objectifs sont raisonnablement et clairement définis, la deuxième étape fondamentale pour un gouvernement est de « connaître sa diaspora ». Ceci présuppose une méticuleuse collecte de données (recensement des migrants/ de la diaspora), une cartographie de la diaspora, un inventaire des qualifications et expérience et des 'exercices d'écoute' étendus afin de comprendre ce que la diaspora peut offrir, ce qu'elle

veut offrir et ce qu'elle attend en retour du gouvernement. Il est fondamental de reconnaître la diversité des agendas, des intérêts et des stratégies des diasporas. A travers le dialogue continu avec les diasporas, les politiques gouvernementales devraient essayer de réconcilier –ou au moins de comprendre- les points de vue différents et souvent divergents. Les interventions gouvernementales réussies résultent d'années d'engagement continu et ouvert.

Le gouvernement indien par exemple, a chargé un Comité de Haut Niveau sur la Diaspora Indienne d'analyser l'emplacement, la situation et le rôle potentiel pour le développement de 20 millions Indiens non-résidents (NRI) et des Personnes d'Origine Indienne (PIO). Les informations issues de cet exercice, qui a duré deux ans, ont conduit à une nouvelle direction dans la politique de diaspora, y compris la création d'un Ministère des Affaires Indiennes à l'Étranger, en 2004.

Pour les pays de destination l'exercice de la « connaissance de sa diaspora » inclura la collecte des données par des recensements et des enquêtes nationales afin d'identifier le lieu de naissance et l'ascendance des résidents, ainsi que des détails sur les organisations de diasporas et de migrants, en protégeant en même temps l'identité des sous-groupes et des individus. En combinant ces informations, les pays de destination peuvent évaluer comment mieux investir leurs efforts, afin de créer des partenariats avec les pays d'origine. Des informations plus détaillées sur les populations de la diaspora peuvent être recueillies dans les pays d'origine ainsi que dans les pays de destination, via la collaboration avec les organisations de la diaspora, comme les associations professionnelles, les clubs « de la ville d'origine », et les associations des 'anciens' (alumni). Les ambassades et les postes consulaires peuvent aussi jouer un rôle important dans la collecte d'informations sur les capacités et les intérêts de la diaspora. Le gouvernement du Ghana dirige des ressources vers la gestion des données de migration- notamment en dressant des profils de la diaspora.

Les chiffres, la distribution, les aptitudes, la prospérité et le niveau d'intégration des groupes de diaspora –ainsi que leur histoire- définiront l'univers de possibilités pour les partenariats avec la diaspora. Le cadre institutionnel de la politique de diaspora d'un pays d'origine, par exemple, sera différent pour une diaspora large et concentrée, résidant principalement dans un ou dans peu de pays (Mexique), par rapport à une petite diaspora fortement dispersée (Ghana). De la même manière, la politique du pays de destination sera différente selon sa relation historique avec les pays d'origine de la diaspora et selon le degré d'intégration des communautés de diaspora dans le pays de destination.

Instauration de la confiance

Le projet à long terme d'instauration de confiance entre les gouvernements et les diasporas est plus susceptible de réussir s'il a des fondations solides de bonne communication et de confiance mutuelle. Le partenariat est une route à deux voies. Très souvent, les diasporas estiment que les gouvernements des pays d'origine les considèrent simplement comme une source de revenus, tandis que certains gouvernements des pays de destination voient les diasporas comme des groupes demandant du soutien en raison

de leurs capacités réduites pour atteindre les objectifs communs. Les deux parties doivent voir une valeur-ajoutée dans cette relation. L'instauration de la confiance est ainsi un troisième élément nécessaire dans la stratégie d'engagement de la diaspora.

Pour les gouvernements des pays d'origine, l'instauration de la confiance avec les populations de la diaspora peut aussi comprendre la création d'un environnement favorable à l'engagement de la diaspora dans les activités de développement. Ceci inclurait des pas vers l'amélioration du climat des affaires, comme l'augmentation de la transparence dans les règlements et les formalités des licences et une application plus cohérente de la législation de propriété. D'autres éléments de bonne gouvernance et de prééminence du droit sont aussi importants pour attirer l'engagement de la diaspora. Les pays de destination, collectivement ou individuellement, peuvent soutenir ces efforts. La Commission Européenne, par exemple, a financé des projets dans un nombre des pays d'origine de migration, dans le but d'aider leurs gouvernements à développer des cadres légaux, réglementaires et/ou institutionnels solides, qui encourageront l'investissement accru de la diaspora.

Peu de gouvernements ont entrepris la tâche d'instaurer un climat de confiance avec la diaspora, de manière sérieuse, comme l'a fait le gouvernement du Mexique. Depuis la fin des années 1990, le gouvernement a investi dans la communication avec et les services envers la diaspora.ⁱⁱ La création de l'Institut pour les Mexicains à l'Étranger (IME) au sein du Ministère des Affaires étrangères en 2002 a apporté une cohérence à ces efforts via un réseau dense de plus de 56 postes consulaires en Amérique du Nord. L'IME collabore avec des groupes de diaspora organisés sur le fameux programme 3 x 1, au travers duquel trois niveaux de gouvernement complètent les contributions des organisations des migrants à des projets d'infrastructure dans leurs communautés d'origine. Des milliers des projets ont été financés -2.454 en 2008 seulement, dans 547 communes².ⁱⁱⁱ Un élément clef à l'instauration de confiance est le Conseil Consultatif de l'IME, composé principalement des leaders élus par les communautés de la diaspora. Le Conseil fait des recommandations au gouvernement sur les politiques visant la diaspora et assiste à rédiger l'agenda de l'IME. Le Conseil critique ouvertement et désapprouvent les positions du gouvernement lorsqu'il le considère nécessaire, ce qui - paradoxalement peut être- renforce la confiance des deux parties, en démontrant que le désaccord n'est pas synonyme d'aliénation.

Comme le démontre l'exemple du Mexique, l'instauration d'une prise de décisions conjointe par la diaspora et le gouvernement est extrêmement importante pour l'instauration de la confiance. Les partenariats de confiance avec les diasporas peuvent être créés sur plusieurs types de programmes différents. Outre les types de services fournis par l'IME, plusieurs gouvernements offrent de privilèges à des citoyens non-résidents (et dans certains cas à leurs descendants), comme l'importation des biens avec exemption de droits, le rapatriement de revenus en devise étrangère sans taxes, ou la possibilité d'achat de propriété ou de remplir des emplois normalement réservés aux citoyens résidents. Les initiatives réussies pour la diaspora, identifiées par l'Initiative

Conjointe des Nations Unies et de la Commission Européenne pour la Migration et le Développement , renforcent la notion qu'il existe un lien positif entre l'existence des privilèges pour les diasporas (comme l'existence d'un régime fiscal spécial, ou des procédures efficaces pour la création d'entreprises) et l'impact de leurs initiatives.^{iv}

Beaucoup de gouvernements parrainent des événements culturels dans les pays où il y a une présence de diaspora ; d'autres, comme les gouvernements d'Arménie et de Chine, promeuvent aussi l'apprentissage de la « langue maternelle » en subventionnant des cours et en fournissant des professeurs et du matériel d'apprentissage. Les droits politiques sont souvent de haute priorité pour les diasporas : les gouvernements peuvent simultanément démontrer et gagner la confiance en facilitant le vote à l'étranger ainsi que d'autres formes de participation politique pour les expatriés. Le Ghana, par exemple, a adopté une loi, en 2000, permettant la double citoyenneté et une autre en 2006 procurant le droit de vote aux Ghanéens de l'étranger. Toutes ces activités sont conçues pour instiller le sens d'appartenance et d'engagement envers le pays d'origine.

Pour les gouvernements des pays de destination, l'instauration de la confiance avec les populations de la diaspora engagées, présuppose la reconnaissance du fait que leur sentiment de double appartenance et leur engagement envers leur pays d'origine, sont compatibles avec l'intégration complète dans le pays adoptif. Un gouvernement, peut, en procurant le droit à la double citoyenneté, envoyer le message aux diasporas selon lequel il fait confiance aux personnes à plusieurs engagements qu'elles respecteront les obligations de citoyenneté complète.

Les gouvernements des pays de destination peuvent amener le message de la confiance à un niveau plus profond, sur les questions plus spécifiques du développement, en acceptant que les diasporas disposent d'une certaine expertise qui pourrait constituer un apport important à l'élaboration des politiques de développement relatives à leurs pays d'origine. Par exemple, les bureaux du Ministère du Développement International britannique (DFID) sont encouragés à consulter les groupes de diaspora pour l'élaboration des plans d'assistance de pays. En outre, le Royaume Uni soutient un Service de Cadres Supérieurs composé des membres de la diaspora pour couvrir de postes haut placés dans les gouvernements des pays sortant de conflits.

Mobilisation

Une fois la confiance établie entre les gouvernements et les diasporas, les caractéristiques de la diaspora bien comprises, et les objectifs de l'engagement de la diaspora clairement articulés, les partenariats pour impliquer la diaspora au processus de développement peuvent être mobilisés avec succès. Ceci, pourrait éventuellement exiger la création des nouvelles institutions gouvernementales ou le renouvellement des structures existantes.^v Le Sénégal est un des pays-pionniers de ce type de régime ; en 1993, il a pris une initiative marquante qui prévoyait que le Ministère des Affaires Etrangères se charge aussi des Sénégalais de l'étranger. Un nombre croissant de pays d'origine des migrants créent des ministères consacrés aux questions de la diaspora, comme le Ministère des Affaires Indiennes à l'étranger en Inde, le Ministère de Maliens de l'Etranger et de

l'Intégration Africaine au Mali, le Ministère de la Diaspora en Arménie et le Ministère des Haïtiens Résidant à l'Étranger à Haïti. Encore plus de pays disposent à cet effet de services au niveau sous-ministériel ou d'institutions spéciales au sein de leurs gouvernements. D'autres ont développé des réseaux sur l'internet ou de liens électroniques avec leur diaspora. Les délégués de la table ronde du FMMD de 2007 sur les diasporas ont affirmé à plusieurs reprises que les pays d'origine ont besoin d'un cadre institutionnel national pour communiquer avec la diaspora, coordonner les politiques et fournir appui et suivi à l'engagement.

Cependant, même si un gouvernement réussit à instaurer la confiance, ceci ne constitue pas nécessairement la voie la plus appropriée pour la mobilisation de ressources financières de la part de la diaspora. L'expérience d'Israël a démontré les avantages d'un mécanisme indépendant et responsable pour le transfert des fonds de philanthropie de la diaspora au pays d'origine. Dans le cas d'Israël, le American Jewish Joint Distribution Committee est dirigé exclusivement par des membres de la diaspora. Les Juifs de la diaspora et les Israéliens de l'étranger réunissent annuellement plus d'un milliard de dollars américains par des contributions de philanthropie, ce qui montre que les institutions formelles pour l'engagement de la diaspora peuvent être complétées par des initiatives de la société civile. Il est aussi à noter que dans le cadre de la coopération des pays d'origine et des pays de destination, il peut y avoir un mécanisme non-gouvernemental pour le transfert des fonds pouvant jouir de privilèges d'imposition ou d'incitants dans certains pays d'accueil.

Les stratégies pour la mobilisation de la diaspora peuvent inclure des manifestations de prestige, comme l'événement annuel tenu en Inde *Pravasi Bharatiya Divas*, dont le premier a réuni plus de 2000 hautes personnalités indiennes de la diaspora pour une conférence suivie par la majorité des hommes politiques indiens de haut niveau et de titulaires du Prix Nobel de nationalité ou de descendance indienne. Depuis 1999, le gouvernement arménien organise régulièrement des conférences sur la diaspora, où sont représentées plus de 7 millions communautés de la diaspora du monde entier. En outre, l'Arménie organise régulièrement des Jeux Pan-Arméniens où se réunissent des athlètes d'origine arménienne dans leur pays d'origine. La Jamaïque aussi organise une réunion de célébration annuelle pour les expatriés et les descendants des migrants.

Les gouvernements des pays d'origine peuvent aussi nommer de célèbres membres de la diaspora comme porte-paroles sur les questions de la diaspora ; subventionner les voyages dans le pays d'origine pour les leaders d'opinion et la jeunesse ; ou établir de programmes de volontariat pour la diaspora. Par exemple, Israël a initié en 2001 un programme qui offre des voyages éducatifs gratuits en Israël pour de jeunes adultes âgés de 18 à 26 ans. Depuis sa mise en œuvre, plus de 200.000 jeunes de la diaspora provenant de 52 pays y ont participé. Les gouvernements des pays d'origine peuvent aussi créer des centres ou des programmes afin de faciliter les flux financiers de la diaspora, comme le "one-stop shop" indien pour les investisseurs de la diaspora.

En 1992 le gouvernement arménien a procédé à l'instauration du « Fonds Hayastan All Armenian ». Le Fonds est devenu la structure qui permet à tous les habitants et les

migrants d'Arménie de contribuer en personne et de s'impliquer au développement de l'Arménie, à travers des projets dans les secteurs humanitaire, de construction d'infrastructure, culturel et autres. Les questions d'importance stratégique sont définies par le Conseil de Direction, l'organe suprême de gouvernance du Fonds, qui comprend des personnalités distinguées d'Arménie et de la diaspora. Le Fonds a des bureaux affiliés partout dans le monde qui travaillent en étroite collaboration avec les communautés d'Arméniens à l'étranger.

Les gouvernements des pays de destination, individuellement ou à travers des organismes régionaux, peuvent établir des partenariats avec les gouvernements des pays d'origine sur des initiatives pour le développement, particulièrement celles qui pourront bénéficier d'assistance technique ou de soutien financier. Depuis 2006, les Pays-Bas ont appuyé financièrement un projet sur « Le Retour temporaire des Ressortissants qualifiés » (RTRQ) mis en œuvre par l'Organisation Internationale pour les Migrations, en étroite collaboration avec les institutions gouvernementales compétentes dans les pays-cibles. Ce projet visait à encourager des migrants hautement qualifiés établis aux Pays-Bas à soutenir les efforts de développement de leurs pays d'origine respectifs par des retours temporaires et des nominations de professionnels dans les domaines en besoin prioritaire. Les pays qui ont participé à ce projet (Soudan, Sierra Leone, Bosnie- Herzégovine, Afghanistan, Géorgie et Ethiopie) se trouvent dans un processus transitoire de sortie de crise. Des premières années d'expérience, on peut déduire une série de paramètres de réussite. Les migrants participants ont indiqué qu'ils attachent une profonde importance à l'opportunité qui leur est offerte d'aider au développement de leur pays d'origine et, en même temps, ils se sentent plus respectés et plus intégrés aux Pays-Bas. L'évaluation démontre également que les migrants qui retournent peuvent se connecter assez facilement aux problèmes de capacités dans les organisations locales en raison de leurs liens culturels et linguistiques avec la communauté d'origine. Le projet collabore également avec le programme OIM/MIDA au Ghana pour soutenir le retour temporaire au Ghana de médecins à la diaspora.

L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) utilise une série de techniques afin de mobiliser les groupes de diaspora à contribuer au développement de leur pays d'origine. Elle finance directement des projets de développement mis en application par des groupes de diaspora, qui ont une expérience de mise en œuvre de projets de développement, comme l'Association des Ingénieurs et des Scientifiques Haïtiens- Canadiens. Cependant, étant donné que plusieurs groupes de diaspora n'ont pas d'expérience dans ce domaine, l'ACDI a aussi établi des partenariats trilatéraux entre les organisations de la diaspora, les ONG de développement canadiennes et les ONG dans les pays d'origine. La liaison entre les organisations de la diaspora et les ONG canadiennes à expérience confirmée dans le pays, a donné la possibilité aux organisations de gagner en connaissances et en expertise pour rechercher des fonds par des donations et pour travailler de manière indépendante. L'expérience de l'ACDI montre que plusieurs membres de la diaspora haïtienne, après avoir collaboré pendant quelques années avec les organisations de la société civile canadiennes, se rapprochent maintenant de l'ACDI pour un financement séparé afin qu'ils réalisent eux-mêmes de projets de développement en Haïti.

Plusieurs gouvernements donateurs ont jugé utile de créer et/ou de soutenir des plateformes qui facilitent l'implication de la diaspora dans le développement, comme le Regroupement des Organismes Canado-Haïtiens pour le Développement au Canada et 'Connections for Développement' au Royaume Uni. Celles-ci encouragent le partage systématique d'idées et d'informations et en même temps servent de vecteurs pour le renforcement des capacités. Dans certains cas, elles peuvent évoluer pour devenir des partenaires opérationnels pour les agences nationales de développement.

Un certain nombre de gouvernements donateurs ou de consortia, en expérimentant à travailler avec des partenaires de la diaspora, ont trouvé que les projets et les programmes les plus réussis sont ceux basés sur des initiatives de la diaspora existantes, au lieu de commencer à nouveau à l'initiative du gouvernement. L'Initiative Conjointe des Nations Unies et de la Commission Européenne pour la Migration et le Développement observe que « les politiques trop fortement dirigées par les gouvernements peuvent avoir un effet dissuasif pour l'engagement de la diaspora. »^{vi} (*traduction libre*)

Les partenaires pour l'engagement de la diaspora, ne sont dans aucun cas restreints aux gouvernements nationaux des pays d'origine et de destination. Il est particulièrement important d'établir un lien entre les niveaux locaux du gouvernement et la diaspora, étant donné que les contributions de la diaspora sont souvent dirigées vers le lieu d'origine des émigrants. Les autorités sub-nationales/ provinciales ou municipales peuvent établir des partenariats avec les populations de la diaspora afin d'aider au développement des pays d'origine. Les programmes de jumelage de villes remontent au moins à la seconde guerre mondiale. Le 'Partnership 2000' constitue un exemple de jumelage entre les municipalités israéliennes et les communautés de la diaspora. Les programmes ont des structures organisationnelles qui demandent la participation des deux parties, soit à des conseils d'administration, soit à des comités professionnels de consultation sur l'élaboration et la mise en œuvre des programmes. Ceci permet aux deux parties de se doter d'une voix et d'une influence dans des domaines clés, comme l'identification des besoins, la mise des priorités et l'allocation des ressources.

Cependant, ce qui est nouveau est l'intérêt de jumelage avec des municipalités qui sont de sources importantes et/ou récentes d'immigrés. Les municipalités néerlandaises ont établi des relations avec les autorités locales des pays d'immigration, comme la Turquie, la Suriname et le Maroc. A présent, aux Pays-Bas il existe 39 initiatives de jumelage focalisées sur la diaspora, et leur nombre ne cesse d'augmenter.^{vii} Des projets de partenariat Ville-à-Ville se concentrent souvent sur le renforcement du gouvernement local. Par exemple, la municipalité de Zeist conseille sa municipalité- partenaire à Berkane, au Maroc, sur la manière d'améliorer la gestion des déchets. Un environnement plus propre contribue à la réalisation des OMD relatifs à la santé (OMD 4-6).

Suggestions pour les décideurs politiques

Les contraintes les plus importantes à l'engagement de la diaspora au développement sont liées aux capacités administratives, financières, techniques et autres. Les

gouvernements de plusieurs pays disposent de structures officielles minimales –ou pas du tout- pour se connecter aux populations de la diaspora dans le contexte du développement. La création d'un bureau dans l'agence d'aide au développement national qui se connectera aux diasporas constitue un pas en avant vers une méthode plus systématique d'engager les diasporas. Les gouvernements des pays d'origine peuvent avoir des structures mais ne disposent pas de la capacité budgétaire pour les doter d'un personnel approprié ou de leur procurer des fonds opérationnels. Les gouvernements et les agences donateurs pourraient assister les gouvernements des pays d'origine, techniquement et économiquement, afin de renforcer leurs institutions de la diaspora.

Le renforcement de capacités est aussi une question interne des communautés de diaspora. Plusieurs organisations non-gouvernementales de diaspora sont de petite taille, avec des ressources restreintes et basées sur le volontariat. Même les organisations qui sont de plus grande taille, mieux financées et avec un personnel suffisant, ont peu d'expérience dans le travail du développement ou dans les procédures, souvent compliquées, pour travailler avec des agences des donateurs pour la mise en œuvre des projets. Les gouvernements des pays d'origine et de destination qui souhaitent travailler avec les diasporas sur le développement doivent affronter le défi de faire évoluer la capacité des organisations de la diaspora à participer dans la planification et la mise en œuvre des activités de développement, s'assurer que les questions de la diaspora sont prises en considération et avoir une personne de contact dans leurs propres ministères.

Les femmes dans les communautés de la diaspora peuvent y avoir des besoins spécifiques de renforcement des capacités qui sont différents de ceux de leurs homologues masculins. La survie de stéréotypes et de normes de genre, ainsi qu'une certaine division du travail selon le sexe au sein des communautés de migrants peuvent amener des difficultés aux femmes à participer pleinement aux activités des associations de la diaspora. Dans certains cas, les femmes migrantes préfèrent créer leurs propres associations, souvent avec le double objectif d'assister les nouveaux-venus à s'intégrer à la société d'accueil et de développer des activités bénéfiques pour leurs communautés d'origine.

Il est possible que les gouvernements et les institutions donateurs souhaitent aussi utiliser les politiques de la diaspora afin de réexaminer des procédures et d'essayer de les simplifier ou de les modifier. L'Initiative Conjointe des Nations Unies et de la Commission Européenne susmentionnée constitue une fenêtre de ce type, et outre le financement, elle offre de l'appui technique aux organisations de migrant pour la préparation des réponses à son appel aux propositions en 2009. Bien que le « renforcement des capacités » n'apparaisse qu'une seule fois au fil du processus sur la feuille de route pour l'engagement de la diaspora (voir schéma 1), le processus dans son ensemble devrait porter sur le renforcement continu des capacités. Les prestations pour un renforcement des capacités concret devraient faire parti, le plus possible, de tout plan gouvernemental visant à l'engagement des diasporas et devraient être poursuivies dans le temps. Les besoins des diasporas peuvent évoluer. Ceci devrait être reconnu et prévu en permanence. En outre, dans le cadre des efforts pour le renforcement de la coopération et de la cohérence de la politique entre les gouvernements des pays expéditeurs et

récepteurs, la prestation de renforcement des capacités des diasporas doit être un effort commun.

Plusieurs éléments de procédure et d'actions liés aux quatre étapes de la feuille de route sont relatifs aux gouvernements des pays d'origine et de destination. La plupart d'entre eux conviennent pour des partenariats bilatéraux ou multilatéraux et d'autres, comme les accords de jumelages, les exigent. Un engagement de coopération pour toute la mise en œuvre de la stratégie d'engagement de la diaspora, promouvrait, de lui-même, la réalisation des OMD #8: « Construire un partenariat mondial pour le développement » dans un monde de trans-nationalisme en hausse.

Questions pour diriger la discussion en Table Ronde

- *Comment impliquer les membres de la diaspora de manière plus efficace dans les activités de développement ? Quels sont les principaux obstacles pour l'engagement des diaspora pour le développement dans les pays d'origine ?*
- *Comment reproduire les étapes de la « feuille de route » dans les situations respectives des participants à la session, afin d'arriver à des partenariats et des résultats concrets, à l'élaboration de politiques etc. Quelles sont les possibles contraintes ?*
- *Quels sont les pré-requis pour la création des partenariats bilatéraux efficaces pour l'engagement des diasporas dans le développement de leur pays d'origine ? Quelles sont les limites de ces partenariats et comment les pays peuvent-ils les surmonter ?*

Résultats proposés au niveau national, bilatéral ou multilatéral ; Recherche ; Partenariats, etc.

- *Elaboration d'un manuel sur l'implication des diasporas dans des activités de développement.*
- *Création des partenariats au niveau national ou bilatéral pour l'implication des diasporas dans des activités pour le développement.*

ⁱ Ils sont: 1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim, 2) Assurer l'éducation primaire pour tous, 4) Réduire la mortalité infantile, 5) Améliorer la santé maternelle, 6) Combattre le HIV/SIDA, le paludisme et d'autres maladies.

ⁱⁱ Voir Carlos Gonzalez Gutierrez, "The Institute of Mexicans Abroad: An Effort to Empower the Diaspora", in Dovelyn R. Agunias, ed., Closing the Distance: Diaspora Policies in the 21st Century (Washington, DC: Migration Policy Institute, Septembre, 2009).

ⁱⁱⁱ Le programme 3x1 doit cependant être plutôt considéré comme un programme de solidarité que comme un programme de développement car le choix des projets suit plus une logique de collaboration et de démonstration des liens entre la diaspora et les communes de la ville d'origine qu'une logique économique. Certains critiques accusent ce système de dérouter les ressources gouvernementales pour le développement vers des communautés qui ne sont pas les plus démunies, car elles reçoivent déjà des transferts des fonds et des contributions de bienfaisance par les « Associations de Ville d'Origine » des migrants.

^{iv} Cette initiative globale et multi-annuelle est financée part la CE et a été mise en œuvre par le PNUD en partenariat avec l'OIM, l'OIT, le FNUAP et le HCR. Elle est engagée à prêter un appui financier direct pour des projets concrets dans le domaine de la migration et du développement, et à identifier et analyser les bonnes pratiques, ayant en tête d'utiliser les leçons du passé dans l'élaboration des politiques au niveau national et international.

^v Voir Dovelyn R. Agunias, "Institutionalizing Diaspora Engagement within Governments" in Agunias, op. cit.

^{vi} Contribution de l'Initiative Conjointe des Nations Unies et de la Commission européenne pour la Migration et le Développement au document de travail 1.2 « Intégration de la migration à la planification du développement –acteurs clefs, stratégies clefs, actions clefs »

^{vii} Hoetj Ben, "Trends and Issues in Municipal Twinning from the Netherlands", *Habitat International*, 2009, pp. 157-164.