

Chapitre 4. L'État et la migration au Sénégal

*Liza Rives et Lama Kabbanji*²⁹

La question de l'existence ou non d'une politique migratoire au Sénégal est au cœur des débats rassemblant représentants du gouvernement et acteurs associatifs. Lors de l'atelier final de restitution du projet présenté dans cet ouvrage qui s'est tenu à Dakar le 21 décembre 2012, de vifs échanges avaient eu lieu avec le représentant du ministère des sénégalais de l'extérieur, M. Abdoulaye Drame, offusqué d'entendre certains militants associatifs déclarer qu'il n'y avait pas de politique migratoire au Sénégal. De fait, deux écoles de pensée s'affrontent. L'une, regroupant surtout les représentants gouvernementaux, affirme qu'une politique migratoire est bel et bien existante dès lors que des textes de lois légiférant sur les migrations ont été adoptés et qu'un ministère chargé des sénégalais de l'extérieur a été créé. L'autre, composée majoritairement de militants associatifs, souligne l'absence d'une politique migratoire cohérente tant et aussi longtemps qu'un document d'orientation clair et précis n'aura pas été formulé, guidant les actions des différents acteurs intervenant dans le champ des migrations au Sénégal.

Quel est le cadre institutionnel régissant les migrations au Sénégal ? Quels sont les ministères impliqués et quel est leur rôle ? Quel est le rôle des principaux pays de destination des migrants sénégalais dans l'orientation de la politique migratoire sénégalaise ? Avant de répondre à ces questions, nous présentons dans un premiers temps les grandes caractéristiques des migrations au Sénégal.

Bref historique des migrations internationales sénégalaises

Si la migration internationale a toujours été un fait social indissociable de la réalité sénégalaise, celle-ci a connu des évolutions conséquentes tout au long de son histoire. L'intrusion coloniale dans sa tentative de restructuration de l'organisation socio-économique du pays a induit un renouvellement des mobilités internationales. Durant la période précoloniale, deux formes distinctes composaient la migration sénégalaise. On note d'une part, une migration forcée issue de la traite esclavagiste. D'autre part, une mobilité choisie en fonction des opportunités de survie qu'offrait la nature ; au nord comme au sud du pays on se déplaçait à la recherche d'eau, de pâturage ou encore de terres fertiles pour satisfaire la demande d'une agriculture itinérante.

La colonisation va reconfigurer la migration sénégalaise. En effet, dans sa tentative de sédentarisation de l'agriculture itinérante, le pouvoir colonial valorisa la culture de l'arachide, ce qui hiérarchisa la société en y introduisant de nouveaux rapports de production capitaliste. Les différentiels de revenus ont incité dès 1840 les Soninkés du Haut Fleuve Sénégal à quitter leur région à la recherche d'un travail saisonnier comme « navétanes » sur le bord de la Gambie où ils échangeaient la valeur de leur travail contre l'octroi par le tuteur-logeur de terres et de semences d'arachide (Schmitz, 2008).

²⁹ Ce chapitre a également bénéficié de la contribution de Oumama El Bakali El Kassimi dans le cadre de la réalisation de son mémoire de M2 en 2013.

Le développement des mobilités ouest africaines épouse au lendemain des indépendances les axes de la régionalisation économique coloniale. Les migrations ouest africaines, et notamment sénégalaises, articulent deux champs migratoires hérités du colonialisme : l'un Sud-Sud vers les régions de culture de rente, l'autre Sud-Nord vers les anciennes métropoles européennes (Ndiaye et Robin, 2010). Depuis la moitié des années 1970, une violente période de sécheresse sévit en zones rurales entraînant la faillite du secteur arachidier, principal moteur de l'économie sénégalaise (OIM, 2009). On constate la paupérisation d'une frange conséquente de la population urbaine subséquente à la mise en place des plans d'ajustements structurels des années 1980.

Les migrations sénégalaises connaissent alors un certain nombre de mutations. Dakar supplante le Fleuve Sénégal et devient la région principale pourvoyeuse de migrants. Si, au milieu du XXème siècle, la migration sénégalaise se concentre majoritairement dans les pays d'Afrique de l'Ouest et en France³⁰, la complexification des conditions d'entrée sur le territoire français ainsi que les difficultés économiques et politiques de certains pays d'Afrique de l'Ouest engendrent, dans les années 1970, une diversification des destinations. Ainsi, au tournant des années 1980-1990, les pays d'Europe du Sud, plus particulièrement l'Italie et l'Espagne, deviennent des pays de destination des Sénégalais, de même que l'Amérique du Nord, l'Afrique du Sud³¹ ou le Maghreb.

D'un autre côté, le Sénégal a longtemps constitué un pays d'immigration. Cependant, depuis quelques décennies, la dégradation du contexte économique a entraîné un ralentissement de l'immigration. Selon le troisième recensement sénégalais de 2002, les immigrés représentent 0,4% de la population totale. Ce taux relativement faible n'a cessé de diminuer passant de 1,7% en 1976 à 0,4% en 2002. Actuellement, les immigrés au Sénégal sont essentiellement originaires d'Afrique de l'Ouest (73,9%), d'Afrique Centrale (8,5%) et d'Europe (9%)³².

Cadre juridique régissant les migrations au Sénégal

Les textes juridiques réglementant les migrations au Sénégal sont soit des textes de loi nationaux, soit des conventions et accords bilatéraux, régionaux ou internationaux. Les textes de loi définissent principalement les conditions d'entrée, de séjour, de sortie et d'établissement de toute personne ne disposant pas de la nationalité sénégalaise. Les législations régissent par ailleurs le statut du travailleur étranger, son adhésion à la sécurité sociale, ainsi que ses droits relatifs à l'investissement, à savoir le droit de transfert des capitaux et le droit à la propriété.

Dans les années 1970, il s'agit essentiellement de la mise en place d'un code d'entrée et de séjour³³ et de la signature de différentes conventions relatives à la circulation, le séjour, l'établissement avec différents pays africains et la France (voir Annexe 3). Dans les années 1980, la question du retour

³⁰ Fall, M, *Le destin des Africains noirs en France*, Paris, l'Harmattan, 2005

³¹ Tall, M, « La migration internationale des recrutements de main d'œuvre aux pirogues », dans Diop M.C (dir.) *Le Sénégal des migrations : mobilités, identités et société* Karthala, Paris, 2008

³² Di Bartolomeo, A, Fakhoury, A, Perrin D, 2010, *Profil Migratoire Sénégal*, CARIM : http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Senegal_FR.pdf.

³³ L'admission, le séjour et l'établissement des étrangers au Sénégal sont régis par la loi n°71-10 du 25 janvier 1971 et le décret n°71-860 du 28 juillet 1971, sous réserve des Conventions internationales et des Accords bilatéraux applicables en la matière.

prend de l'importance en grande partie en raison de la signature de différents accords entre la France et le Sénégal à ce sujet. En effet, à partir des années 1980, les différentes mesures mises en place par la France dans le cadre de sa politique de retour engendrent une attention particulière portée aux émigrés sénégalais. Suite à la rencontre de Lionel Stoléru, secrétaire d'État aux Travailleurs manuels et immigrés et du Premier ministre sénégalais Abdou Diouf ³⁴ (et par la suite entre le gouvernement Mitterrand et le gouvernement Diouf) plusieurs accords sont signés entre la France et le Sénégal, donnant naissance à différentes institutions au Sénégal. C'est ainsi qu'en 1983 des lignes de crédits ont été mises à disposition du Sénégal par la France pour le financement de projets économiques de réinstallation de migrants de retour. Par ailleurs, afin de mettre en œuvre cette politique de retour/réinsertion, un ministère délégué chargé des émigrés auprès du Président de la République sénégalaise voit le jour. Quelques années plus tard, en 1987, une nouvelle structure destinée aux émigrés de retour, le Bureau d'Accueil, d'Orientation et de Suivi (BAOS), est accueillie au sein de ce ministère délégué. Financé en partie par des lignes de crédits octroyées par la France ³⁵, le BAOS a, du moins sur papier, pour mission principale l'encadrement des migrants de retour, la mise en œuvre et le suivi de leur réinsertion sur le marché de l'emploi au Sénégal. Ce bureau ne compte cependant pas beaucoup de réalisations à son actif (Entretien, Dakar, 2010).

Dans les années 1990, le gouvernement sénégalais prend conscience de l'importance du rôle joué par les Sénégalais de l'extérieur dans le développement du pays. Dans cette perspective, le Conseil des Ministres et la présidence créent par voie de décret le Conseil Supérieur des Sénégalais de l'Extérieur³⁶, organe consultatif et de concertation, chargé d'assurer le relais entre l'État et les associations de la diaspora et d'intervenir dans l'élaboration de la politique du gouvernement en matière de gestion de l'émigration. La reconnaissance du rôle joué par les migrants dans le développement de leur pays d'origine et le processus progressif de partenariat officiel entre les représentants de la diaspora et l'État connaît une consécration en 2001. En effet, le ministère des Affaires étrangères organise un symposium sur « une nouvelle participation avec les Sénégalais de l'extérieur » auquel participent le Conseil supérieur des Sénégalais de l'Extérieur, certaines organisations internationales, des organisations de la diaspora, différents département ministériels. A l'issue de cette rencontre, un calendrier et un plan d'action sont élaborés et donnent naissance deux ans plus tard, en 2003, au Ministère des Sénégalais de l'extérieur. Dans les années 2000, plusieurs programmes se mettent en place et visent à encourager la participation de la diaspora au développement du pays³⁷. Néanmoins, durant ces années, les associations de la diaspora restent assez discrètes, le Conseil supérieur des Sénégalais de l'extérieur connaît une activité très réduite

³⁴ La politique d'immigration (1974-2005) : <http://www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration>

³⁵ La caisse centrale de coopération économique (CCCE) de la France accorde une première ligne de crédit de 150 millions de francs CFA (228 000 euros). Dans ce cadre, un contrat de rétrocession est signé par l'Etat du Sénégal et la Banque nationale de développement sénégalaise. Ce contrat définit les modalités pratiques d'application des termes de la convention entre le gouvernement du Sénégal et la CCCE. Les conditions d'octroi de crédit se déclinent en un apport personnel de 10% du prêt, une durée d'amortissement de prêt de 8 ans, un délai de grâce de 2 ans, un taux d'intérêt de 4%, une commission de la BNDS de 2%, une domiciliation des recettes d'exploitation du projet à la BNDS et une souscription d'assurance vie. Cette ligne de crédit n'a pu financer que 10 projets pour un montant global de 147 700 francs CFA. Le reliquat de 3.3 millions de CFA ou euros devait être utilisé pour financer des missions d'évaluation de cette ligne de crédit. Voir : Enda Europe et Enda Diapol, La diaspora sénégalaise : quelles actions de développement au Sénégal ? Paris, France, décembre 2009, p 71.

³⁶ Décret n°95-154 du 09 février 1995.

³⁷ Mise en place du programme TOKTEN en 2002, mise en place du FAISE 2007, programme Mida etc.

voire inexistante. Si bien qu'en 2010 un décret met en place au sein du Ministère des Sénégalais de l'extérieur un nouveau Conseil supérieur des Sénégalais de l'extérieur³⁸ dont le représentant est nommé par le Président de la République.

Encadré 1. Les acteurs gouvernementaux au Sénégal s'occupant des migrations

Les acteurs gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la migration sont assez nombreux au Sénégal. Une petite liste non exhaustive permet d'avoir un aperçu des différentes instances gouvernementales travaillant ou ayant travaillé sur des questions en lien avec la migration. Depuis les élections présidentielles de 2012 quelques changements dans l'organisation gouvernementale ont été opérés. Ainsi, le Ministère des Sénégalais de l'extérieur est rattaché à l'actuel ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur. Il est en charge de plusieurs directions : la Direction des relations multilatérales, la Direction générale des affaires juridiques et consulaires, la Direction des Sénégalais de l'extérieur, la Direction du protocole et des conférences internationales et la Direction de l'administration.

- Ministère de la justice : chargé notamment de la lutte contre la migration irrégulière et plus particulièrement de la lutte contre le trafic des migrants.
- Ministère de l'intérieur : institution gouvernementale signataires des accords de gestion concertée des flux migratoires avec la France et l'Espagne.
- Ministère des forces armées : il collabore avec le Ministère de l'intérieur sur les questions relatives à Frontex.
- Ministère de la fonction publique, du travail et des relations avec les institutions : il est impliqué dans les négociations liées à la migration légale de travail et sur le droit des émigrés à l'étranger.
- Ministère de la femme, de l'enfant et de l'entrepreneuriat féminin : porteur du Plasepri.
- Ministère de l'Aménagement du territoire et des collectivités locales.
- Ministère de la jeunesse de l'Emploi et de la Promotion des valeurs civiques.
- Ministère de l'Economie et des finances.
- Assistance technique de la présidence de la République : il est porteur du programme PAISD.

Au niveau des relations entre la France et le Sénégal concernant les questions migratoires, celles-ci vont prendre une nouvelle tournure à la fin des années 1990. La publication du rapport de Sami Nair en 1997 reconnaît l'apport des immigrés dans le développement de leur pays d'origine. La nouvelle définition du co-développement³⁹ apportée par ce rapport est très rapidement inscrite à l'agenda politique⁴⁰. La maîtrise et le frein des flux migratoires apparaissent comme des éléments primordiaux des dispositions du co-développement tel qu'il est désormais défini institutionnellement. Ces orientations marquent le début d'une nouvelle collaboration entre l'Etat du Sénégal et la France orientée vers la gestion des flux migratoires sénégalais. Abou Diouf reçoit Sami Nair à Dakar en 1998. Cette rencontre vise la préparation de la signature d'une convention de co-développement entre les deux pays qui sera signée en 2000 et mise en œuvre à partir de 2005. L'attention des politiques

³⁸ Décret n° 2010-241 du 1er mars 2010

³⁹ Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires 1997 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000139/index.shtml>

⁴⁰ Minteu Kadje, D, L'action publique internationale du codéveloppement Trajectoires franco-malienne et franco-sénégalaise, Thèse pour le Doctorat en Science politique, Centre d'Étude d'Afrique Noire, 2011
Sous la direction de M. le Professeur Dominique DARBON

migratoires sénégalaises se concentre désormais sur le départ. Puis, dans un contexte marqué par l'adoption de l'Approche globale par l'Union européenne (voir chapitre 1) visant à « gérer » les flux migratoires particulièrement en provenance du continent africain, le gouvernement sénégalais va adopter en 2005 une loi contre la traite des personnes qui pénalise toute forme de migration clandestine. Il va ensuite signer en 2006 un accord de gestion concertée des flux migratoire avec la France. Le gouvernement s'y engage à lutter contre l'émigration clandestine depuis ses côtes, à réadmettre ses citoyens en situation irrégulière et accepte le principe d'une immigration choisie. Face aux pressions de l'Union européenne, la même année le Sénégal signe des accords avec l'Espagne⁴¹ pour lutter contre l'émigration clandestine et organiser une migration légale par voie de quotas.

Deux conclusions émergent concernant le contexte institutionnel mis en place au Sénégal concernant les questions migratoires. Tout d'abord, une multitude d'acteurs sont impliqués dans la gestion des migrations. Ensuite, une pléthore d'accords et de conventions ont été signés par le Sénégal visant surtout depuis le milieu des années 1970 à encadrer le retour des migrants sénégalais, à limiter les départs et à promouvoir les investissements des migrants

Bibliographie :

Andrade, P,G « La gestion de l'immigration irrégulière entre l'Espagne et l'Afrique : d'une « approche sécuritaire » à une « approche globale » » dans Chaabita R (dir.) *Migration clandestine africaine vers l'Europe*, Harmattan, Paris, 2010

Di Bartolomeo, A, Fakhoury, A, Perrin D, 2010, *Profil Migratoire Sénégal*, CARIM : http://www.carim.org/public/migrationprofiles/MP_Senegal_FR.pdf.

Fall, M, *Le destin des Africains noirs en France*, Paris, l'Harmattan, 2005

Minteu Kadje, D, L'action publique internationale du codéveloppement Trajectoires franco-malienne et franco-sénégalaise, Thèse pour le Doctorat en Science politique, Centre d'Étude d'Afrique Noire, 2011 Sous la direction de M. le Professeur Dominique DARBON

Mandiogou N'diaye, Nelly Robin (2010) « *Les Migrations Internationales en Afrique de l'Ouest : Une dynamique de régionalisation renouvelée.* » Revue Hommes & Migrations n°1286-1287. Page 52

OIM. Migration au Sénégal : Document thématique 2009.

Jean Shmitz. « *Migrants Ouest Africains : Miséreux, Aventuriers ou Notables ? Introduction au Thème : Migrants Ouest Africains vers l'Europe : Historicité et Espaces Moraux.* » Revue Politique Africaine. N°109. Mars 2008. Page 10

⁴¹ Andrade, P,G La gestion de l'immigration irrégulière entre l'Espagne et l'Afrique : d'une « approche sécuritaire » à une « approche globale » dans Chaabita R (dir.) *Migration clandestine africaine vers l'Europe*, Harmattan, Paris, 2010

Tall, M, « La migration internationale des recrutements de main d'œuvre aux pirogues », dans Diop M.C (dir,) *Le Sénégal des migrations : mobilités, identités et société*, Karthala, Paris, 2008

Rapports et textes juridiques :

Direction de l'information légale et administrative :

<http://www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration>

Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires 1997 :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000139/index.shtml>

Admission, le séjour et l'établissement des étrangers au Sénégal loi n°71-10 du 25 janvier 1971 et le décret n°71-860 du 28 juillet 1971

Création du Conseil Supérieur des Sénégalais de l'Extérieur Décret n°95-154 du 09 février

Rives L., Kabbanji Lama (2013)

L'Etat et la migration au Sénégal

In : Beaujeu M. (ed.), Kabbanji Lama (ed.). Fabrique des politiques migratoires et pratiques associatives en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Sénégal

Paris : ENDA Europe, 28-33 multigr.