Comment associer les diasporas au développement

MANUEL A L'USAGE DES DECIDEURS ET PRATICIENS DANS LES PAYS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les dénominations utilisées et la présentation de la matière contenue dans ce rapport ne doivent pas être interprétées comme l'expression de quelque opinion que ce soit de la part de l'OIM s'agissant du statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région, ni de leurs autorités, pas plus que de leurs frontières.

L'OIM croit fermement que les migrations ordonnées, s'effectuant dans des conditions décentes, profitent à la fois aux migrants et à la société tout entière. En tant qu'organisme intergouvernemental, l'OIM collabore avec ses partenaires de la communauté internationale en vue de résoudre les problèmes pratiques de la migration, de mieux faire comprendre les questions de migration, d'encourager le développement économique et social grâce à la migration et de promouvoir le respect effectif de la dignité humaine et le bien-être des migrants.

Le Migration Policy Institute (MPI) est animé par la conviction que les migrations internationales doivent être gérées de manière énergique et avisée. Quand de telles politiques sont en place et sont administrées avec discernement, elles profitent aux immigrants et à leur famille, aux communautés d'origine et de destination, ainsi qu'aux pays d'origine et d'accueil.

Publisher: Organisation internationale pour les migrations (OIM)
17 route des Morillons
1211 Genève 19
Suisse
Tél.: +41 22 717 91 11
Télécopie : +41 22 798 61 50
Courriel : hq@iom.int
Internet : www.iom.int

Migration Policy Institute
1400 16th Street NW, Suite 300
Washington, DC 20036
United States
Tél.: +1.202.266 1940
Internet: www.migrationpolicy.org/store

ISBN 978-92-9068-658-3
© 2012 Organisation internationale pour les migrations (OIM)
© 2012 Migration Policy Institute (MPI)

Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle de la présente publication est interdite sans autorisation écrite préalable de l'éditeur. Elle ne peut être, ni enregistrée dans un système d'archives, ni transmise par voie électronique ou mécanique, par xérographie, par bande magnétique ou autre.

65_12

Comment associer les diasporas au développement

MANUEL A L'USAGE DES DECIDEURS ET PRATICIENS DANS LES PAYS D'ORIGINE ET D'ACCUEIL

Dovelyn Rannveig Agunias et Kathleen Newland

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Avant-propos

Depuis la première réunion du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) en 2007, les Etats participants et les organisations de la société civile se sont intéressés à la manière dont les diasporas – communautés d'émigrants et leur descendance – concourent au développement de leur pays d'origine ou de celui de leurs parents. Les multiples rôles joués par les diasporas sont apparus plus clairement : expéditeurs de fonds bien sûr, mais aussi investisseurs, philanthropes, innovateurs, moteurs de l'expansion de secteurs importants, tel le tourisme, et source première d'enrichissement du capital humain. La puissance et le potentiel des diasporas sont évidents, mais nombre de gouvernements estiment qu'ils pourraient accomplir beaucoup plus en créant des partenariats étroits et productifs avec les communautés établies à l'étranger. Cela vaut pour les gouvernements des pays d'établissement, comme pour ceux des pays d'origine.

L'Organisation internationale pour les migrations et le Migration Policy Institute ont analysé l'engagement des diasporas pendant presque dix ans afin de comprendre ses complexités et son incidence réelle sur le développement social et économique – et d'aider les gouvernements à en tirer le meilleur parti. Comme c'est souvent le cas au sein du FMMD, cette question a pris de l'ampleur et a été examinée à maintes reprises lors de tables rondes. Ce faisant, le Forum a aidé à la création spontanée de communautés d'intérêts au sein des Etats, à l'éclaircissement des concepts et à la diffusion d'exemples de politiques et de programmes couronnés de succès. Le présent manuel est l'un des premiers résultats tangibles des travaux menés dans le cadre de la Plate-forme pour les partenariats du FMMD ; il illustre l'une des formes que peut prendre l'action conjointe des Etats au sein du Forum.

Nul doute que cet ouvrage viendra stimuler encore l'engagement des gouvernements auprès des diasporas, et inversement. Il renferme une foule de renseignements sur les mesures qui ont été prises par les pouvoirs publics, celles qui ont réussi et celles qui ont échoué – et les raisons pour lesquelles il en a été ainsi. Il décrit la diversité d'institutions qui ont été créées par les Etats pour travailler de concert avec les diasporas. Et il présente une feuille de route stratégique qui devrait aider

les gouvernements à définir la voie à emprunter pour tisser des liens constructifs avec les diasporas.

Nous espérons que le manuel sera non seulement lu, mais utilisé. Une bonne partie des informations qu'il renferme proviennent de praticiens, qui seront en dernier ressort les meilleurs juges de son utilité. Nous croyons que cette somme exceptionnelle de renseignements sur les politiques, programmes et mesures institutionnelles qui ont été adoptés par un nombre impressionnant de gouvernements constituera une référence à laquelle les praticiens reviendront sans cesse.

Demetrios G. Papademetriou
Président
Migration Policy Institute

William Lacy Swing
Directeur général
Organisation internationale pour les migrations

Remerciements

La parution de ce manuel a été possible grâce à l'appui généreux du Gouvernement des Pays-Bas et du Gouvernement de la Suisse, avec l'aide de la Plate-forme pour les partenariats du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD).

Frank Laczko, Chef de la Division de la recherche sur la migration à l'OIM Genève, est l'auteur de la proposition concernant la publication d'un manuel sur les diasporas ; il a géré toutes les étapes du projet conjointement avec Kathleen Newland, Directrice du programme Migrants, migration et développement du Migration Policy Institute. L'initiative a bénéficié de l'appui financier et des avis autorisés fournis par la Direction du développement et de la coopération suisse, par l'entremise de Beata Godenzi et Thomas Ruegg, et du Ministère néerlandais des affaires étrangères, par le biais de Sander Werrie et Rene Spitz.

Les auteurs remercient Chukwu-emeka Chikezie, Dina Ionesco, Federico Soda, JL Sandee, Lukas Gehrke, Reisle Markus, Sarah Tishler, Susanne Melde, Tamara Keating et Valeska Onken de leurs précieuses observations, Michelle Mittelstadt et Fayre Makeig pour leur contribution à la rédaction, Anna Lyn Constantino qui a réalisé la conception de l'ouvrage, l'Unité des publications de l'OIM pour la coordination d'ensemble, ainsi que Genevieve Gruss, Hiroyuki Tanaka, Mariam Traore, Orlando Salazaar-Ruiz, Jed Dayang, Serena Yi-Ying Lin, Aaron Terrazas, Julia Schad et Lourdes Javinez pour leur inestimable contribution aux recherches. Ils savent gré à Estrella Lajom, Chef de l'Unité d'appui du FMMD, d'avoir inclus ce projet dans les initiatives de la Plate-forme pour les partenariats et d'en avoir fait la promotion au sein du Forum.

Les auteurs expriment toute leur gratitude aux gouvernements des pays suivants qui ont accepté de répondre au questionnaire et de transmettre les informations demandées : Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Belgique, Bénin, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Canada, Chili, Chypre, Colombie, Comores, Croatie, El Salvador, Equateur, Erythrée, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Fédération de Russie, France, Ghana, Guatemala, Guyana, Hongrie, Inde, Iraq, Irlande, Israël, Kenya,

Lesotho, Lituanie, Macédoine (ex-République yougoslave de), Madagascar, Malawi, Malte, Mexique, Nicaragua, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République slovaque, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Seychelles, Slovénie, Suisse et Uruguay.

Ils sont extrêmement reconnaissants aux personnes suivantes du temps, des connaissances et des sources importantes d'information qu'elles ont mis à la disposition du projet : Sofia Banuelos, Regina Barbosa, Rebeccah Bardach, Erick Benitez, Felix Birihanyuma, Ann Castillo, Ton de Waal, Javier Diaz de Leon, Christophe Franzetti, Alfred Fritschi, Vicky Garchitorena, Grazia Goya, Manuel Handal, Jose Hernandez, Lorena Herrera, Cindy Horst, Christos Karaolis, Soifoni Abdoul Karim, Attila Kocsis, Awil Mohamoud, Ousman Nacasmbo, Imelda Nicolas, Edwin Paraison, Nicole Paterno, Veronica Pedroza, Alessia Pozzi, Yvon Resplandy, Cécile Riallant, Hanna Simon, Geza Strammer, Aisa Telalovic, Cesar Vallejo, Nissanka Wijeratne et Tesfaye Wolde.

Enfin, les auteurs remercient les bureaux extérieurs et bureaux de pays de l'OIM d'avoir bien voulu transmettre les questionnaires aux Etats qui prennent part au FMMD.

Table des matières

Avant-propos **3**

Remerciements **5**

Résumé à l'intention des décideurs **9**

Introduction **13**

1. Intérêt d'un manuel sur l'engagement des diasporas 14
2. Plan de l'ouvrage 16
3. Méthodologie de recherche 18

Partie 1 : Etablir une feuille de route pour un engagement utile et durable **21**

Chapitre 1 : Les éléments d'une feuille de route pour l'engagement des diasporas **25**

1. Déterminer les buts et les capacités 25
2. Connaître la diaspora 27
3. Bâtir la confiance 29
4. Mobiliser la diaspora en faveur du développement 32

Chapitre 2 : Renforcer les capacités pour une mise en œuvre efficace **37**

1. Les défis inhérents au renforcement des capacités 37
2. Quelques pistes à explorer pour renforcer les capacités 41

Chapitre 3 : Suivre les progrès et mesurer l'impact **55**

1. Utilité du suivi et de l'évaluation 55
2. Les lacunes en matière de suivi et d'évaluation 57
3. Quelques pistes à explorer pour étoffer le suivi et l'évaluation 59

Partie 2 : Renforcer les institutions et lever les obstacles **67**

Chapitre 4 : Renforcer les institutions chargées des diasporas – Ménager une niche au sein de l'appareil gouvernemental **71**

1. Types d'institutions chargées des diasporas 72
2. Défis et enseignements 92

Chapitre 5 : Lever les obstacles 99
1. Six mesures de nature à faciliter l'engagement des diasporas 100
2. Défis et enseignements 109

Partie 3 : Etablir des passerelles : six champs d'action pour l'engagement des diasporas 113

Chapitre 6 : Les rapatriements de fonds – Mettre les fonds privés au service du bien commun 117
1. Programmes et politiques possibles 118
2. Défis et enseignements 131

Chapitre 7 : L'investissement direct – Trouver et attirer des investisseurs au sein de la diaspora 137
1. Programmes et politiques possibles 138
2. Défis et enseignements 159

Chapitre 8 : Retour des talents, circulation des compétences, retour virtuel – Evolution des idées sur le transfert de capital humain 167
1. Tendances en matière de programmes et de politiques 168
2. Défis et enseignements 187

Chapitre 9 : Les contributions philanthropiques 199
1. Programmes et politiques possibles 200
2. Défis et enseignements 213

Chapitre 10 : L'investissement dans les marchés financiers 219
1. Programmes et politiques possibles 220
2. Défis et enseignements 227

Chapitre 11 : Le tourisme des diasporas 231
1. Programmes et politiques possibles 232
2. Défis liés au tourisme des diasporas 237

Notes bibliographiques 241

Les auteurs 271

Résumé à l'intention des décideurs

Les gouvernements des pays d'origine et des pays de destination des migrants savent que les diasporas peuvent apporter une contribution précieuse aux efforts de développement dans le pays dont elles proviennent. Depuis sa première réunion en 2007, le Forum mondial sur la migration et le développement a cherché à préciser les types de politiques et de programmes qui sont à même d'amplifier les ressources, humaines et financières, que les émigrants et leur descendance orientent vers le développement. Le présent manuel poursuit dans cette voie en s'appuyant sur les recherches déjà réalisées par les institutions participantes, les travaux universitaires et les documents de politique générale, les consultations et entretiens approfondis organisés avec des fonctionnaires et acteurs non gouvernementaux et une enquête originale en deux parties, conduite spécialement dans ce but, à laquelle ont répondu 62 gouvernements nationaux.

Le manuel se compose de trois parties. Chacune renferme des exemples concrets de politiques et de programmes qui ont atteint leur but, dégage des leçons utiles et décrit les difficultés couramment rencontrées dans le domaine en question.

La première partie, formée de trois chapitres, expose les grandes lignes d'une stratégie d'engagement, en commençant par une « feuille de route » souple qui comprend quatre éléments stratégiques fondamentaux : Déterminer les buts visés par l'engagement de la diaspora, préciser l'emplacement et les caractéristiques de la diaspora, bâtir la confiance entre la diaspora et les institutions gouvernementales et, enfin, amener la diaspora à contribuer au développement de son pays d'origine.

Le chapitre 2 traite du renforcement des capacités, qui doit occuper une place de choix dans chaque volet de la stratégie d'engagement. Il est indispensable de pouvoir élaborer des politiques et appliquer des programmes avec efficacité si l'on veut nouer des relations avec la diaspora. Les deux grands problèmes auxquels se heurtent la plupart des gouvernements sont le manque de fonds et l'insuffisance de savoir-faire technique. L'innovation permet de lever ces obstacles, que ce soit en créant de nouvelles structures ou en chargeant celles qui existent déjà

de s'occuper des questions de la diaspora. Il est aussi possible d'étendre les capacités de l'administration publique grâce à des partenariats novateurs avec le secteur privé, la société civile, d'autres gouvernements et les organisations internationales. Une bonne communication avec la diaspora, par la tenue de consultations régulières ou la mise sur pied de conseils de la diaspora, aide également à élargir les connaissances et les compétences des institutions gouvernementales.

Le chapitre 3 appelle l'attention sur l'importance de suivre et d'évaluer rigoureusement les politiques et programmes. Il arrive fréquemment que les ressources soient focalisées sur le lancement de l'initiative et que l'on néglige le retour d'information qui permet aux gouvernements de savoir si les moyens mis en œuvre sont employés comme il convient et si les activités se déroulent comme prévu. Les évaluations sont indispensables pour déterminer s'il faut ajuster les politiques afin de suivre la bonne voie. Des données de référence devraient être recueillies avant le lancement du projet, de manière à pouvoir comparer la situation avant et après la mise en œuvre. Les évaluations poussées sont coûteuses ; les donateurs peuvent aider les gouvernements partenaires à instituer une culture de l'évaluation et à choisir un ensemble d'outils d'appréciation quantitative et qualitative de l'efficacité.

La deuxième partie du manuel s'intéresse aux cadres juridiques et institutionnels mis en place par les gouvernements pour faciliter l'engagement des diasporas. Le chapitre 4 décrit les types d'institutions qui interagissent avec les diasporas et évalue leur efficacité. L'enquête réalisée en vue de recueillir des informations pour ce manuel a révélé que plus de 400 institutions gouvernementales, dans 56 pays, associent directement les diasporas par le biais de divers programmes, et que 77 d'entre elles ont été créées spécialement pour structurer les relations avec les diasporas. Ces organismes se situent à différents échelons de l'appareil administratif ; il peut s'agir de ministères à part entière ou de bureaux relevant d'un département. Dans bien des cas, les questions relatives à la diaspora sont liées à d'autres sphères d'intervention de l'Etat, telles que les affaires étrangères, l'intégration régionale, le commerce ou le travail. Plus d'un tiers des institutions étudiées ont vu le jour après 2005. Leurs attributions et leur efficacité varient sensiblement.

Le chapitre 5 traite des cadres législatifs et réglementaires par l'entremise desquels les diasporas interagissent avec leur pays d'origine. Six mécanismes de nature à favoriser l'engagement des diasporas sont présentés : adoption de lois souples sur la citoyenneté, la résidence et les visas ; octroi de droits politiques ; aménagement de l'accès à la

propriété ; allègement de la fiscalité des investissements ; possibilité de transférer les droits en matière de pension, d'assurance maladie et d'assurance vie ; et reconnaissance officielle de la diaspora au sein de la nation et de sa contribution au développement.

Chacun des six chapitres qui forment la troisième partie du manuel analyse un domaine clé dans lequel les diasporas interviennent en faveur du développement de leur pays d'origine : les rapatriements de fonds, l'investissement direct, le transfert de capital humain, les contributions philanthropiques, l'investissement dans les marchés financiers et le tourisme. Ces chapitres proposent un éventail de mesures et tirent les enseignements des expériences que les gouvernements ont jugées pertinentes dans leur réponse au questionnaire. Ils exposent aussi les difficultés que les décideurs ont rencontrées et auxquelles ils se heurtent encore, puisque les réflexions et les pratiques continuent d'évoluer dans ces six domaines.

Le chapitre 6 dégage deux grandes tendances dans les politiques visant les rapatriements de fonds : le souci de renforcer l'infrastructure financière qui soutient les rapatriements de fonds et un intérêt nouveau pour une meilleure productivité des flux monétaires ainsi générés, par des mécanismes recherchés tels que la titralisation et l'offre de produits financiers connexes. La transparence et la concurrence ont aidé à abaisser les frais de transfert dans de nombreux couloirs de rapatriements de fonds, mais les coûts restent élevés et les possibilités limitées ailleurs.

Quand ils investissent directement dans leur pays d'origine, les entrepreneurs et détenteurs de capital-risque des diasporas améliorent les perspectives économiques en favorisant la création et l'expansion d'entreprises, en soutenant l'innovation et en développant de nouveaux secteurs. Le chapitre 7 insiste sur la place que doivent occuper l'information, les réseaux, la formation, les capitaux et l'infrastructure publique dans les politiques gouvernementales. La collaboration entre les investisseurs à l'étranger et les chefs d'entreprise locaux peut stimuler grandement le développement, si elle est épaulée par des mesures qui instaurent un climat propice aux affaires.

Le chapitre 8 s'intéresse à l'orientation des politiques récentes en matière de transfert de capital humain par le biais des relations nouées avec les diasporas. Les expatriés peuvent aider à combler les lacunes sur le plan de l'expertise et des compétences qui handicapent les pays en développement dans l'économie du savoir. Ces dernières années, les gouvernements et les organisations internationales ont délaissé les programmes de « retour des talents », qui visaient la réinstallation définitive

des membres de la diaspora, au profit d'initiatives qui encouragent la circulation des personnes hautement qualifiées entre leur pays d'origine et leur lieu de résidence. Les liens tissés par delà les frontières, grâce à des réseaux informels ou des programmes structurés, permettent aux pays d'origine d'accéder plus largement aux compétences scientifiques et techniques dont ils seraient sans cela privés, du fait de l'émigration. Un assortiment judicieux de mesures incitatives est nécessaire pour que les experts locaux bénéficient des relations avec la diaspora sans se sentir écartés par elle.

La philanthropie d'ordre privé joue un rôle grandissant dans les activités de développement ; les diasporas participent à l'investissement social par les vastes contributions de personnes fortunées comme par les dons collectifs de particuliers dont les revenus se situent dans la tranche intermédiaire, voire inférieure. Le chapitre 9 montre que, globalement, les gouvernements ont cherché à mobiliser les dons des diasporas en faisant appel à la générosité personnelle, en s'adressant aux organismes de bienfaisance créés par les expatriés et en incitant les donateurs à se regrouper par le biais d'intermédiaires. Plusieurs, dans les pays d'origine et de destination, ont mis en place des programmes qui versent des fonds publics d'un montant équivalant aux dons des diasporas.

Le chapitre 10 se penche sur une dimension peu étudiée des flux monétaires générés par les diasporas vers leur pays d'origine, à savoir l'investissement dans les marchés financiers — dépôts en banque, actions et obligations, prêts, titres garantis par des actifs et produits dérivés. Les investisseurs des diasporas présentent plusieurs particularités intéressantes : ils connaissent souvent la langue et la culture locales, disposent de réseaux sociaux, ont un horizon temporel plus long que les autres investisseurs étrangers et perçoivent les risques de manière différente. Ce chapitre analyse quatre instruments financiers auxquels recourent les gouvernements pour mobiliser les capitaux des diasporas : les comptes de dépôt spéciaux pour les non-résidents, les prêts transnationaux, les obligations d'Etat destinées aux diasporas et la titralisation des futurs rapatriements de fonds.

Le chapitre 11 analyse la part prise par les diasporas dans le tourisme, l'une des principales sources d'emplois et de devises étrangères dans les pays en développement. Les diasporas peuvent jouer un rôle particulier et important en créant des marchés pour de nouvelles destinations touristiques internationales. Certains Etats soutiennent ce secteur en incitant les membres de la diaspora à effectuer des séjours dans leur pays d'origine. Ils ont aussi la possibilité de promouvoir le tourisme médical, le tourisme d'affaires et le tourisme lié au patrimoine (ou aux origines).

Introduction

L'engagement des diasporas envers leur pays d'origine n'a rien de neuf. Bien avant que la communauté internationale n'en prenne conscience, les émigrants et leurs descendants ont pris part aux efforts de développement déployés dans le pays dont ils sont issus, tant dans la sphère publique que privée. Les gouvernements situés aux deux extrémités du processus migratoire perçoivent plus que jamais la valeur de cette contribution spontanée et cherchent à mettre en place une coopération. Les Etats d'origine souhaitent attirer les talents et les ressources de la diaspora, tandis que les pays de destination espèrent accroître l'efficacité de l'aide au développement et de leurs politiques en matière d'immigration et d'intégration. D'un côté comme de l'autre, les décideurs et les praticiens poursuivent un même but : affermir le rôle des diasporas dans le développement. Cet état de fait crée à son tour d'excellentes perspectives pour l'engagement.

La contribution des diasporas peut prendre de multiples formes. La plus connue est le rapatriement de fonds vers les pays d'origine — plus de 400 milliards de dollars en 2010 (dont on estime que 325 milliards sont allés aux pays en développement)[1], soit plus de deux fois le montant de l'aide publique au développement (APD). Les membres des diasporas sont aussi de grands investisseurs directs dans des secteurs vitaux et émergents de l'économie, d'importants clients des industries touristiques naissantes et de généreux philanthropes. Selon les premières estimations de la Banque mondiale, l'épargne constituée par les diasporas des pays en développement s'établirait à 400 milliards de dollars chaque année[2]. Les expressions « gain de compétences », « bassin de compétences », « réserve de compétences » et « circulation de compétences »[3] sont entrées dans le lexique des économistes, soulignant la valeur des qualifications, connaissances et réseaux des diasporas qui peuvent être mis à profit et sont nécessaires au développement d'une économie moderne basée sur le savoir.

Ces contributions ont été reconnues à l'occasion des quatre premières réunions du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD). La question décisive qui se pose maintenant aux décideurs n'est pas tant de savoir si les diasporas peuvent aider leur pays d'origine mais comment elles le font et quelles sortes de politiques et de programmes gouvernementaux sont à même d'encourager ces relations.

1 Intérêt d'un manuel sur l'engagement des diasporas

La reconnaissance généralisée du rôle que jouent les diasporas dans le développement s'est traduite par une multiplication de politiques et de programmes destinés à mobiliser l'intérêt et les ressources des émigrants et de leur descendance. Mais il n'a pas été facile de suivre les enjeux et les résultats de telles entreprises. La plupart des analyses ont été théoriques ou simplement descriptives, ne permettant pas de déterminer si les politiques et programmes avaient atteint leurs buts. Elles n'ont pas tiré d'enseignements ni établi de bonnes pratiques pouvant guider les décideurs et les praticiens dans de nouvelles initiatives. Ce manuel est un ouvrage de référence qui fait l'analyse et la synthèse des résultats obtenus par les gouvernements dans leurs efforts pour associer les diasporas.

Le but était de combler les lacunes que comporte le discours actuel sur l'apport des diasporas au développement, en proposant :

- Un guide pratique, accessible et facile à consulter sur l'état actuel des initiatives publiques visant les diasporas. Loin d'être exhaustif, il présente un éventail de politiques et de programmes viables, soigneusement choisis, en se fondant sur les mesures concrètes qui ont été prises dans le monde entier. Il veut mettre en lumière les bonnes pratiques, les défis, les enseignements et les aspects prometteurs que l'on pourra affiner et adapter au contexte local. Le manuel s'intéresse plus particulièrement aux politiques et programmes qui ont été lancés par et avec les gouvernements :
  - A différents échelons (régional, national et local) ;
  - Dans les pays d'origine et dans les pays de destination ;
  - En partenariat avec d'autres gouvernements et parties intéressées.
- Une feuille de route pour un engagement stratégique et durable. Outre l'analyse des politiques et programmes en tant que tels, le manuel propose un plan d'action stratégique à ceux qui souhaitent associer les diasporas de manière plus complète. Il est préférable de voir dans l'engagement des diasporas un processus plutôt qu'une action isolée, ou même une série d'actions. La feuille de route entend aider les décideurs et les praticiens à rassembler les nombreux éléments de politique en une stratégie cohérente. Elle décrit les mesures essentielles que les gouvernements peuvent

prendre avec leurs partenaires lorsqu'ils élaborent, appliquent et affinent des politiques et programmes stratégiques et durables en faveur de l'engagement des diasporas.

En somme, ce manuel est tout à la fois une source d'information et un guide pratique à l'usage des gouvernements qui envisagent de mettre sur pied ou d'améliorer des politiques, programmes ou institutions qui s'adressent aux diasporas.

Encadré 1. Définir la « diaspora »

There is no widely accepted definition of "diaspora," and in fact the term is used to signify Il n'existe pas de définition largement acceptée de la « diaspora » ; en fait, ce terme peut recouvrir des phénomènes très différents. Dans son usage classique, il renvoie à l'expulsion du peuple juif hors de Babylone et a donc une connotation tragique liée au sentiment durable de perte et au désir de retrouver la terre de ses ancêtres. L'encyclopédie Universalis précise que « le mot désigne alors la situation des communautés juives établies hors de Judée, et ces communautés elles-mêmes ».

De nos jours, les sciences sociales donnent à ce terme un sens beaucoup plus large. Robin Cohen, de l'Université d'Oxford, décrit quatre catégories de diasporas dans l'ouvrage *Global Diasporas: An Introduction*. Une diaspora peut être victime (« dispersion d'une communauté contrainte de quitter une terre ancestrale ou un pays d'établissement à la suite d'un événement décisif »), travailleuse (« déplacement ou migration de personnes à la recherche d'un travail à l'étranger »), expansionniste (« migration en vue d'assouvir des ambitions de conquête ») et professionnelle (« migration en vue d'exercer des activités de commerce et de développement »)[4]. D'autres universitaires estiment que faire partie d'une diaspora est un état d'esprit ; pour Jennifer Brinkerhoff, il s'agit de « l'appartenance psychologique à une culture commune, dans le pays d'accueil ou le pays d'origine »[5].

Quand il est question de politiques, les racines historiques sont d'ordinaire écartées au profit d'une description empirique, comme dans la définition proposée par Gabriel Scheffer : « Les diasporas modernes sont des groupes ethniques minoritaires issus de la migration qui résident et agissent dans les pays hôtes tout en conservant des liens affectifs et matériels étroits avec leur pays d'origine — leur foyer »[6].

Au minimum, la notion de diaspora implique une identité distincte qui renvoie à la communauté d'origine. On l'emploie de plus en plus pour désigner les migrants qui ont quitté leur pays récemment, peut-être à titre temporaire, au même titre que pour les communautés établies de longue date.

Le sens donné ici au terme « diaspora » est tout aussi large. Il englobe les émigrants et leur descendance qui vivent hors de leur pays natal ou du pays de leurs parents, sur une base temporaire ou permanente, tout en conservant des liens affectifs et matériels avec leur pays d'origine. Les immigrants récents et les membres de communautés anciennes sont unis par le fait qu'ils s'identifient à leur pays d'origine ou au pays de leurs ancêtres et souhaitent préserver des liens avec celui ci, ce qui peut être bénéfique pour le développement.

2 Plan de l'ouvrage

Le manuel se compose de trois parties :

La première partie (Etablir une feuille de route pour un engagement utile et durable) présente un plan d'action stratégique à l'intention des gouvernements qui souhaitent associer les diasporas de manière plus complète. L'engagement des diasporas est autant un processus qu'un aboutissement. La façon dont les politiques, les programmes et les institutions sont choisis et mis en œuvre et la manière dont les buts sont atteints constituent des éléments clés de la réussite. Une feuille de route indique les éléments essentiels que les pouvoirs publics devraient examiner lorsqu'ils élaborent et exécutent des politiques et programmes en faveur des diasporas.

- Le chapitre 1 (Les éléments d'une feuille de route pour l'engagement des diasporas) montre l'importance de suivre une approche stratégique lors de la mise sur pied des institutions, politiques et programmes. Nombre des difficultés décrites dans le manuel auraient été atténuées ou évitées si les décideurs et les praticiens avaient, dès le départ, précisé les buts et les objectifs du gouvernement et des partenaires éventuels, s'ils avaient compris les besoins, les attentes et les capacités de la diaspora, s'ils avaient tissé des liens de confiance entre la diaspora et l'Etat et s'ils avaient veillé avec soin à mobiliser la diaspora pour qu'elle œuvre à la réalisation de buts communs.

- Le chapitre 2 (Renforcer les capacités pour une mise en œuvre efficace) fait ressortir l'importance de s'attacher au renforcement des capacités. On y fait valoir que les institutions, les politiques et les programmes visant les diasporas sont, à bien des égards, semblables aux autres initiatives de développement : elles ne réussissent que s'il existe un financement suffisant, un savoir-faire pertinent et des partenariats utiles. Le renforcement des capacités doit cibler les gouvernements et autres acteurs qui gèrent les institutions et mettent en œuvre les initiatives, mais aussi les membres des diasporas eux-mêmes et les organismes qui les représentent.

- Le chapitre 3 (Suivre les progrès et mesurer l'impact) constate que le suivi, l'évaluation et l'ajustement sont indispensables à un engagement efficace auprès des diasporas. Nombre d'initiatives

décrites dans les deuxième et troisième parties du manuel ont négligé le retour d'information : le suivi étroit des initiatives et de leurs effets en vue d'apporter les améliorations voulues. Ce chapitre insiste sur la nécessité de combattre « l'appréhension » que le suivi et l'évaluation suscitent chez les gestionnaires des programmes et les bénéficiaires des fonds, mais aussi chez les donateurs eux mêmes. Il présente divers outils de suivi et d'évaluation auxquels ont recouru les gouvernements et leurs partenaires ; certains sont simples et peu coûteux, d'autres extrêmement perfectionnés.

La deuxième partie (Renforcer les institutions et lever les obstacles) se penche sur les cadres juridiques et institutionnels qui concernent l'engagement des diasporas. Elle comprend deux chapitres :

- Le chapitre 4 (Renforcer les institutions chargées des diasporas : Ménager une niche au sein de l'appareil gouvernemental) analyse 77 bureaux, organismes et postes créés par les gouvernements de 56 pays pour structurer leurs liens avec la diaspora. Il est subdivisé en six sections, selon la place qu'occupe l'institution dans l'appareil gouvernemental : elle peut œuvrer à l'échelon ministériel, sous-ministériel, national ou local, appartenir au réseau consulaire ou avoir le statut d'organisme para-étatique.

- Le chapitre 5 (Lever les obstacles) expose les lois et réglementations qui favorisent un engagement spontané des diasporas dans leur pays d'origine, sans autre intervention ou avec une intervention minime du gouvernement. On y insiste sur l'avantage d'abaisser les barrières à l'engagement, en abolissant surtout les dispositions réglementaires et législatives qui restreignent ou dissuadent la mobilité entre les pays d'origine et d'accueil ou qui empêchent les diasporas de participer pleinement à la vie politique, sociale et économique du pays dont ils sont issus.

La troisième partie (Etablir des passerelles : Six champs d'action pour l'engagement des diasporas) analyse six domaines dans lesquels les diasporas interviennent de manière centrale et productive : les rapatriements de fonds, l'investissement direct, le transfert de capital humain, les contributions philanthropiques, l'investissement dans les marchés financiers et le tourisme. Les chapitres 6 à 11 présentent l'état le plus récent des réflexions dans chaque domaine d'action ; ils mettent en relief l'évolution de différents programmes survenue ces dernières années, les difficultés rencontrées par les décideurs et les praticiens et les enseignements tirés de leur expérience.

Une page spéciale a été créée sur le site Web de la Plate-forme pour les partenariats du FMMD. Elle renferme une version électronique du manuel, que l'on peut consulter en ligne ou télécharger, ainsi que des liens vers d'autres ressources offertes sur Internet. Son contenu sera mis à jour au fur et à mesure que de nouvelles informations seront disponibles (http://www.gfmd.org/en/pfp/policy-tools/diaspora-handbook).

Afin que le manuel remplisse au mieux son office, il a été rédigé et structuré de manière que le lecteur puisse ne consulter que les sections qui le concernent. Chaque chapitre étant autonome, certaines répétitions n'ont pu être évitées. Les décideurs et les praticiens pressés par le temps devraient trouver rapidement les éléments essentiels de l'ouvrage qui les intéressent au plus haut point.

3 Méthodologie de recherche

Le manuel repose en grande partie sur des informations qui ont été recueillies directement auprès de décideurs et de praticiens ; c'était important pour déterminer les approches choisies dans les programmes prometteurs et en tirer les enseignements. Il a été préparé dans le cadre de la Plate-forme pour les partenariats que le FMMD a créée afin de faciliter le partage des connaissances dans le domaine de la migration et du développement. Les Etats qui participent au Forum ont été invités par ce biais à faire connaître leurs expériences, besoins et priorités relativement à la participation des diasporas au développement, selon quatre modalités :

- **Enquête**. Le Migration Policy Institute (MPI) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont réalisé, entre décembre 2010 et mai 2011, une enquête en deux parties auprès de tous les Etats qui prennent part au FMMD. Le premier questionnaire a été envoyé aux correspondants nationaux du Forum ; il prolongeait l'enquête exécutée par l'OIM en 2005 sur les politiques destinées à associer les diasporas, ainsi que l'Inventaire des capacités et pratiques institutionnelles établi en 2009 par l'OIM et le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD). Soixante-deux pays ont répondu au premier questionnaire, recensant plus de 400 institutions qui, à différents échelons de l'administration publique et de la société civile, œuvrent à l'engagement des diasporas. L'OIM et le MPI ont envoyé directement un deuxième questionnaire, plus détaillé, aux organismes gouvernementaux identifiés par les correspondants

du FMMD ; les institutions situées dans 30 pays ont répondu. L'analyse des informations transmises grâce aux deux documents a fourni une bonne part des exemples, idées et conclusions que l'on trouve dans le manuel.

- **Entretiens approfondis**. L'OIM et le MPI ont conduit, de février à juillet 2011, des entretiens approfondis avec les membres de 35 institutions gouvernementales et organisations de la société civile qui sont responsables de programmes en faveur de l'engagement des diasporas. Ces longs échanges — en anglais, espagnol ou français — ont mis en évidence certaines questions et difficultés auxquelles sont confrontés les décideurs et les praticiens sur le terrain.

- **Consultations**. L'OIM et le MPI ont convoqué un atelier consultatif à Bruxelles en juillet 2011. La rencontre était organisée de concert avec l'Initiative conjointe pour la migration et le développement des Nations Unies qui, à l'époque, préparait un manuel complémentaire traitant plus précisément des activités de la société civile. Le projet définitif de rédaction d'un manuel par l'OIM et le MPI a été transmis aux gouvernements participants avant que ne se tienne le débat final du FMMD 2011, et son contenu a été examiné lors de la séance consacrée à la Plate-forme pour les partenariats, en décembre.

- **Dépouillement de publications et de documents traitant de politiques et de programmes**. Le manuel a bénéficié de l'analyse de textes spécialisés et de descriptifs de projets et documents d'orientation soumis par les gouvernements et d'autres acteurs. L'examen a également porté sur les évaluations de la teneur et de l'impact des programmes et politiques, quand elles existaient.

Le manuel a mis à profit les travaux antérieurs du MPI et de l'OIM sur l'engagement des diasporas. Parmi les textes émanant du MPI figuraient un document de base commandé par le Gouvernement des Pays-Bas pour la table ronde 1.2 du FMMD 2009 d'Athènes, une monographie traitant des institutions publiques qui travaillent avec les diasporas[7] et un ouvrage exposant les modalités d'engagement des diasporas[8]. Pour sa part, l'OIM a fourni plusieurs publications, dont un rapport complet sur les résultats de l'enquête 2005 visant les politiques d'engagement des diasporas adoptées par ses Etats Membres[9], ainsi qu'une foule d'évaluations internes et externes de ses divers projets associant les diasporas[10]. Ces travaux ont été d'une aide précieuse pour arrêter le cadre de travail et le contenu du présent manuel.

PARTIE 1

ETABLIR UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UN ENGAGEMENT UTILE ET DURABLE

La démarche visant à associer les diasporas exige des analyses minutieuses sur un large front. Elle suppose également une stratégie. La première partie du manuel propose une « feuille de route » qui expose plusieurs pièces maîtresses d'une telle stratégie. On n'ignore pas que les liens qu'entretient chaque diaspora avec son pays d'origine ou le pays de ses ancêtres et avec son pays de destination ou d'établissement sont uniques, mais on soutient que plusieurs éléments fondamentaux sont presque toujours présents dans les bonnes stratégies d'engagement.

La stratégie élaborée par un Etat pour favoriser l'engagement de la diaspora doit absolument comprendre les mesures suivantes : déterminer les buts visés, préciser l'emplacement géographique et les compétences de la diaspora, tisser des liens de confiance entre la diaspora et les gouvernements du pays d'origine et du pays d'accueil et, enfin, inciter la diaspora à contribuer au développement durable. On parvient « à destination » lorsque la diaspora est un partenaire à part entière du développement de son pays d'origine. Il faut, tout au long de la mise en œuvre de la stratégie, veiller à renforcer les capacités qu'ont les institutions publiques et les diasporas de travailler ensemble et de collaborer avec les autres parties intéressées.

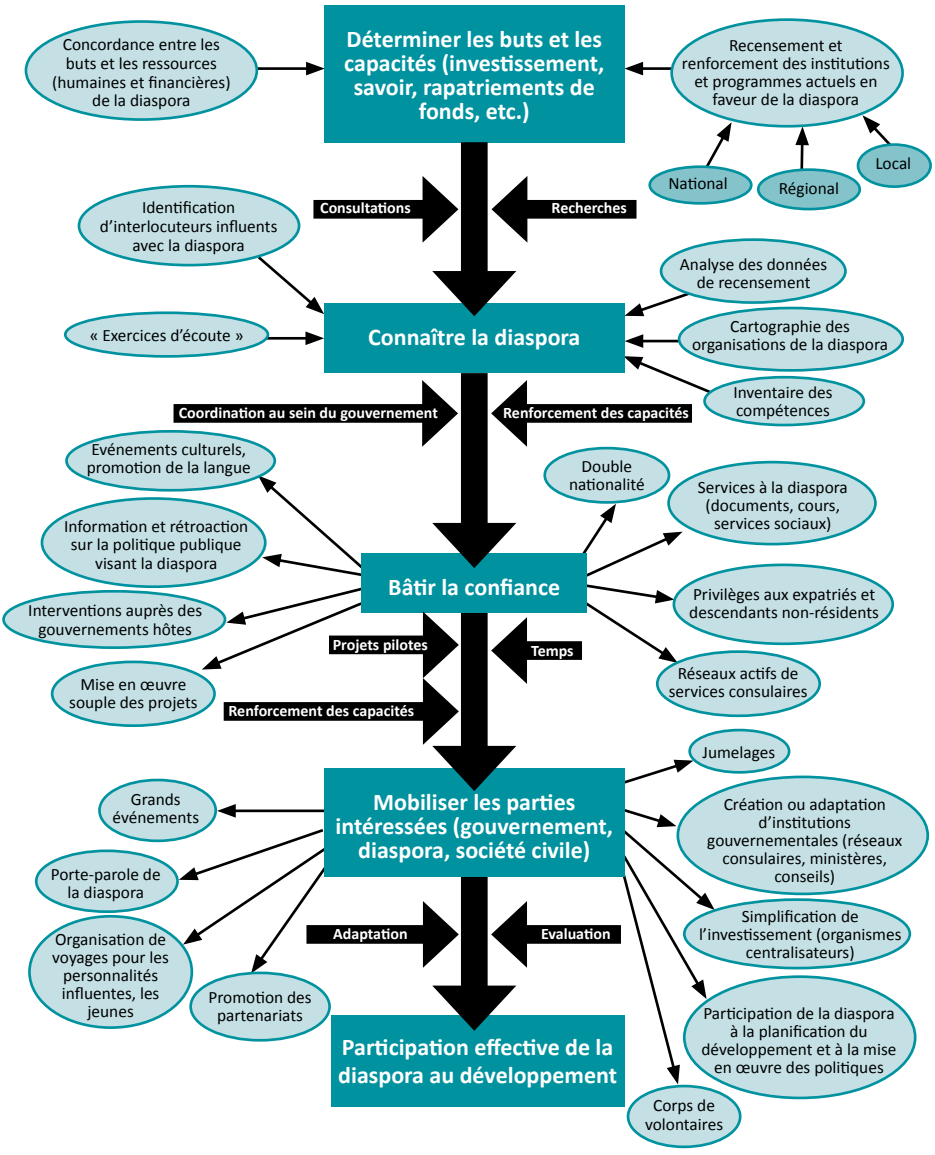
La figure 1 résume la feuille de route. Elle a été élaborée par le Migration Policy Institute (MPI) à la demande du Gouvernement des Pays-Bas en vue de la table ronde 1.2 du troisième Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) qui s'est tenu à Athènes en 2009 ; ce travail a bénéficié des observations formulées par les participants ainsi que par d'autres acteurs ayant pris part aux consultations préalables. C'est lors des discussions concernant cette feuille de route, pendant le Forum, qu'est née l'idée d'un manuel sur l'engagement des diasporas.

Les rectangles placés au centre de la figure 1 correspondent aux principaux éléments de la stratégie. Bien qu'ils apparaissent comme des étapes successives, ils progressent en fait concurremment, influent les uns sur les autres et ne suivent aucun ordre déterminé. L'essentiel est qu'il existe une rétroaction constante entre eux. Les flèches indiquent les processus qui doivent avoir lieu pour passer d'un stade au suivant (même si aucune étape n'est jamais achevée et reste en interaction dynamique avec les autres). Les bulles situées sur les côtés sont des exemples d'actions associées à chaque élément de la stratégie ; leur contenu n'est ni exhaustif ni obligatoire. Les actions décrites ne concernent pas forcément tous les gouvernements, certaines valent uniquement pour les pays d'origine, d'autres pour les pays de destination.

Le chapitre 1 du manuel décompose la feuille de route afin d'étudier plus en détail chacun de ses éléments. Le chapitre suivant traite de la vaste question du renforcement des capacités qui est nécessaire pour mener à bien chaque étape et doit se poursuivre même après que l'engagement de

la diaspora est devenu une réalité incontestable. Le chapitre 3 se penche sur un aspect crucial de la viabilité : le suivi et l'évaluation continus. Ces deux mesures sont nécessaires pour veiller à ce que l'engagement progresse véritablement et atteigne les objectifs de développement que les diasporas et les nations concernées se sont fixés, auxquels elles ont concouru et dont elles bénéficieront.

Figure 1. Une feuille de route pour l'engagement de la diaspora



Source: © Migration Policy Institute 2009.

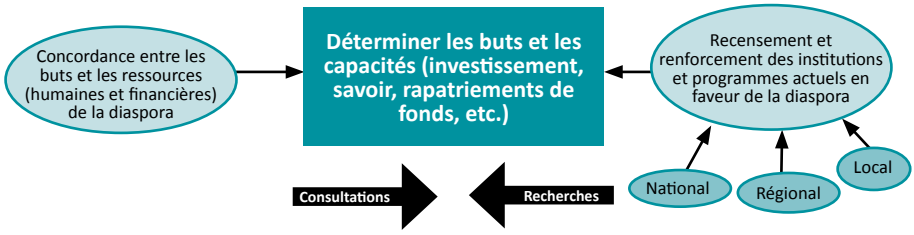
Chapitre 1 : Les éléments d'une feuille de route pour l'engagement des diasporas

Aucune feuille de route ne saurait convenir à tous les Etats désireux d'associer plus avant leur diaspora. Chaque diaspora a ses propres besoins et capacités, selon les particularités de son histoire et les conditions présentes dans son pays d'origine et de destination — complexités dont l'approche gouvernementale doit tenir compte. Néanmoins, une stratégie d'engagement des diasporas comprend presque toujours des éléments fondamentaux que nous examinerons dans ce chapitre.

Nombre des processus et actions liés aux quatre stades de la feuille de route intéressent les gouvernements des pays d'origine et de destination. La plupart peuvent donner lieu à des partenariats bilatéraux ou multilatéraux, d'autres l'exigent, tels les arrangements de jumelage.

1 Déterminer les buts et les capacités

Tout gouvernement qui élabore une stratégie en vue d'associer plus étroitement la diaspora au développement doit commencer par préciser les buts qu'il poursuit par cette entreprise et définir les outils et mécanismes internes (administratifs, financiers, etc.) dont il a besoin pour mener cette tâche à bien. Dans les pays de destination, la stratégie peut varier selon les particularités et l'origine des diasporas visées.



Le gouvernement peut ensuite déterminer si ses propres capacités seront suffisantes pour atteindre les buts poursuivis et définir les capacités qui existent au sein de la diaspora visée et celles qui doivent être créées

ou recherchées auprès d'autres acteurs. Par exemple, si le but d'un pays d'origine est de lutter contre la pauvreté ou de soutenir la balance des paiements, il est probable que sa politique à l'égard de la diaspora (en termes de contenu et d'instruments) sera axée sur les rapatriements de fonds, les investissements commerciaux et, peut-être, les marchés financiers. En revanche, si le but est d'accroître la compétitivité du pays sur le plan économique, la politique choisie accordera sans doute une bonne place aux connaissances et compétences que les membres de la diaspora pourraient acheminer vers le pays d'origine. Le gouvernement pourrait, dans ce cas, faciliter le transfert des compétences ou faire en sorte que les institutions nationales d'enseignement et d'affaires se rapprochent d'institutions spécialisées dans les pays de destination avec lesquelles sont en relation les membres de la diaspora.

Ainsi, le Gouvernement des Philippines a opté pour une stratégie de large déploiement de main-d'œuvre contractuelle à l'étranger en vue de combattre le chômage et de jouir du flux des rapatriements de fonds. A l'inverse, l'Inde et la Chine s'efforcent depuis quelques années d'inciter les entrepreneurs et travailleurs hautement qualifiés de la diaspora à lancer des activités dans leur pays d'origine.

Outre les considérations de politique interne, les buts peuvent surgir du dialogue qu'entretiennent le gouvernement d'un pays d'origine et le gouvernement d'un pays de destination. La conclusion d'un partenariat entre eux pourrait aider à diffuser au sein de la diaspora des informations sur les éléments et programmes qui facilitent la mobilité ou procurer un appui financier à des projets conjoints qui associent la diaspora. Il est important qu'un pays de destination qui souhaite travailler de concert avec une diaspora donnée s'assure que le pays d'origine est prêt à faire participer celle-ci au développement et que les buts qu'il a lui-même fixés correspondent aux priorités de développement dans le pays d'origine.

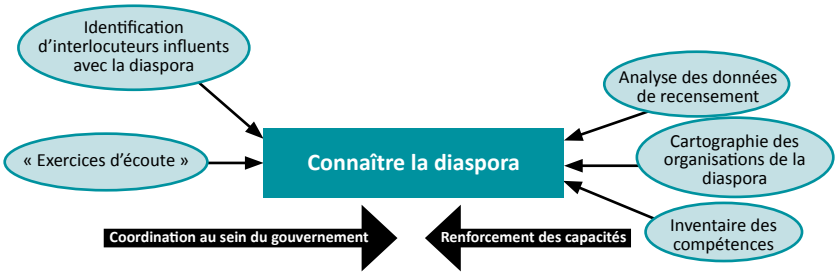
Les objectifs que l'on souhaite atteindre par l'engagement des diasporas ne sauraient être définis en vase clos. Ils devraient être considérés comme un élément à part entière de la planification du développement, et non comme un aspect parallèle ou additionnel. Les diasporas peuvent mettre un important capital financier, intellectuel et social au service du développement, mais elles ne peuvent se substituer au renforcement des ressources internes — bien qu'elles puissent y concourir. Dans le même ordre d'idée, les efforts déployés par les diasporas sont voués à l'échec lorsque les bases d'une bonne gouvernance ne sont pas intégrées dans les plans de développement. Si la République de Corée et la province chinoise de Taiwan ont réussi dans le passé à attirer les talents et les ressources de leur diaspora, c'est en grande partie grâce aux solides stratégies de développement que les gouvernements avaient mises en place pour

investir dans l'éducation, promouvoir la science et la technologie, bâtir l'infrastructure et favoriser l'esprit d'entreprise.

Les gouvernements ont aussi plus de chances de se fixer des objectifs réalistes mais ambitieux s'ils consultent les membres de la diaspora à ce propos. Au Mexique, l'Institut des Mexicains à l'étranger (Instituto de los Mexicanos en el Exterior – IME) comprend un Conseil consultatif dont la majorité des dirigeants sont élus par la diaspora. Le Conseil transmet au gouvernement des recommandations sur les politiques visant la diaspora et lance de larges discussions sur les programmes de l'Institut. Pour sa part, le Gouvernement de la Suisse a encouragé l'instauration d'un « dialogue structuré » entre les Kosovars qui résident sur le territoire et leurs municipalités d'origine dans le Kosovo placé sous administration des Nations Unies en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité ; cela a permis de préciser les sujets qui intéressent au plus haut point la diaspora et touchent également au développement[11].

2 Connaître la diaspora

Une fois les buts définis de manière assez claire, le gouvernement doit passer à une autre étape cruciale, connaître la diaspora qu'il entend associer au développement. Il faut pour cela recueillir des données fiables et complètes (recensement des migrants ou des membres de la diaspora, par exemple), localiser la diaspora, répertorier ses compétences et expériences et inviter un large éventail de ses membres à des « exercices d'écoute » qui permettront de comprendre ce que la diaspora a à offrir, ce qu'elle est prête à offrir et ce qu'elle attend en retour du gouvernement. Il est primordial de prendre acte de la diversité des priorités, des intérêts et des stratégies au sein de la diaspora. Grâce à un dialogue continu, les politiques formulées tenteront de faire la synthèse — ou à tout le moins de comprendre — des opinions différentes et souvent divergentes. La réussite des interventions du gouvernement est le résultat d'années d'engagement constant et ouvert.



Le Gouvernement indien a chargé un comité de haut niveau sur la diaspora d'analyser la répartition géographique des quelque 20 millions de non-résidents indiens et de personnes d'origine indienne disséminés dans le monde, leur situation et leur apport potentiel au développement. Les informations réunies pendant les deux ans qu'a duré l'exercice ont conduit à infléchir la politique en la matière et à créer le Ministère des affaires indiennes à l'étranger (MOIA) en 2004.

Pour connaître la diaspora, les pays de destination doivent recueillir des données lors d'enquêtes et de recensements nationaux qui permettent d'établir le lieu de naissance et l'ascendance des résidents en général, sans dévoiler l'identité des groupes et des particuliers. A partir de cette information globale, ils sauront où orienter au mieux leurs efforts pour créer des partenariats avec les pays d'origine. Les pays d'origine comme les pays de destination ont la possibilité de rassembler des renseignements plus précis en s'adressant aux organismes de la diaspora tels que les associations professionnelles, les clubs de villes natales ou les associations d'anciens élèves. Les ambassades et consulats peuvent aussi aider à préciser les capacités et les intérêts de la diaspora. Le Ghana, par exemple, fait partie des pays qui gèrent les données sur la migration — et dressent les profils des membres de la diaspora en particulier.

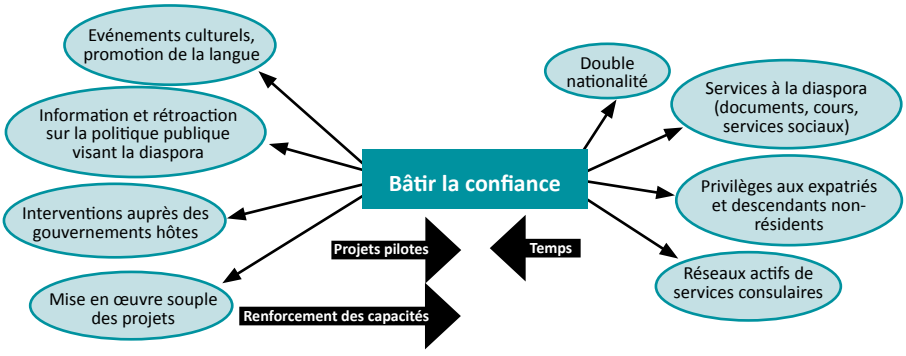
Beaucoup de gouvernements estiment que le manque de données fiables est un obstacle à l'élaboration de politiques et de programmes efficaces visant la diaspora. Les recensements donnent rarement une très bonne idée de l'émigration, puisqu'ils ne sont qu'un instantané de la population qui réside dans un pays à un moment donné. Ce sont donc les pays de destination qui connaissent le lieu de naissance et l'ascendance des résidents. Plusieurs ont réalisé des études spéciales sur les diasporas présentes sur leur territoire ; ainsi, l'Agence allemande de coopération internationale (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ)[12] a effectué une série d'études sur les diasporas de dix pays établies en Allemagne[13]. Les estimations des consulats reposent souvent sur l'analyse des données et enquêtes émanant des pays de destination, mais leur qualité est inégale et leur portée fréquemment limitée. Par ailleurs, il est onéreux de lancer de vastes enquêtes poussées. Ainsi, la Colombie a réalisé à Londres un exercice pilote visant à faire le portrait des Colombiens établis dans la capitale britannique, mais elle n'a pu à ce jour répéter l'exercice dans d'autres villes où se concentre sa diaspora[14].

La répartition, les compétences, la prospérité et le degré d'intégration des membres de la diaspora, ainsi que leur nombre et leur histoire, déterminent l'éventail des partenariats possibles. Le cadre

institutionnel qui soutient la politique d'un pays d'origine sera très différent, par exemple, s'il compte une vaste diaspora établie dans un seul ou quelques pays seulement (le Mexique) ou une diaspora restreinte et très dispersée (le Ghana). De même, la politique d'un pays de destination variera selon ses liens historiques avec les pays dont sont issues les diasporas, le degré d'intégration de ces dernières dans la société et, bien sûr, ses priorités en matière de politique étrangère. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a encouragé la création de plusieurs fondations de diasporas afin que les communautés d'immigrants aient une action concertée ; citons l'American Irish Foundation (intégrée aujourd'hui dans The Ireland Funds), l'American India Foundation, la US-Mexico Foundation et l'American Pakistan Foundation. Ces organismes aident à faire connaître les buts des diasporas aux gouvernements de leur pays d'origine et de leur pays d'établissement.

3 Bâtir la confiance

La création de partenariats entre les gouvernements et les diasporas est une entreprise de longue haleine qui a beaucoup plus de chances de réussir si elle fait fond sur une bonne communication et une confiance réciproque. Un partenariat fonctionne dans les deux sens. Trop souvent, les diasporas ont eu le sentiment d'être les « vaches à lait » des gouvernements des pays d'origine ; de leur côté, les gouvernements de certains pays de destination reçoivent des demandes d'aide des groupes de diasporas, qui estiment ne pas avoir les moyens de contribuer à des objectifs communs. Toutes les parties doivent sentir que les relations établies les avantagent. Bâtir la confiance est donc le troisième élément qui doit entrer dans une stratégie d'engagement des diasporas.



Pour les gouvernements des pays d'origine, tisser des liens de confiance avec la diaspora peut comprendre l'instauration d'un cadre qui incite à participer aux activités de développement. Cela inclut des mesures propres à améliorer le climat des affaires, telles qu'une plus grande transparence des règlements et des règles d'octroi des permis ou l'application plus cohérente des lois sur la propriété. D'autres conditions d'une bonne gouvernance et de la primauté du droit sont importantes pour favoriser l'engagement des diasporas. Les pays de destination peuvent soutenir de tels efforts, ensemble ou séparément. La Commission européenne (CE), par exemple, a financé des projets dans plusieurs pays d'origine des migrants en vue d'aider à mettre sur pied de solides cadres juridiques, réglementaires et/ou institutionnels qui devraient stimuler l'investissement des diasporas.

Peu de gouvernements ont cherché avec autant de détermination à gagner la confiance de la diaspora que celui du Mexique. Il a commencé, dès la fin des années 1990, à investir dans la communication avec la diaspora et dans les services qui lui sont offerts[15]. La création de l'IME au sein du Ministère des affaires étrangères en 2002 a assuré la cohérence des initiatives, par le biais d'un dense réseau de 56 bureaux consulaires en Amérique du Nord. L'IME collabore avec les groupes structurés de la diaspora dans le cadre du fameux programme *Tres por Uno* (Trois pour un), en vertu duquel trois paliers de gouvernement versent des contributions égales à celles faites par les organisations de migrants à des projets d'infrastructure dans les villes dont ils sont originaires. Des milliers de projets ont été financés — 1 613 au cours de la seule année 2007, dans 443 municipalités[16]. Son Conseil consultatif (CCIME), dont il a été question plus haut, est un élément clé de la stratégie d'engagement de la diaspora pour bâtir la confiance. Il est libre de critiquer les positions du gouvernement ou de s'y opposer quand il le juge bon, ce qui — paradoxalement peut-être — renforce la conviction des deux parties qu'un désaccord n'entraîne pas une rupture du lien.

Comme le montre le Mexique, il est extrêmement important que les décisions soient prises conjointement par le gouvernement et la diaspora si l'on veut établir un climat de confiance. Sur le plan institutionnel, Israël et sa diaspora ont fait un pas de plus dans ce sens en créant un organisme para-étatique, l'Agence juive, dont l'autonomie ne cesse de croître. Ses organes et programmes sont administrés en commun par les représentants du gouvernement et de la diaspora. A l'échelon local, Partenariat 2000 est un parfait exemple d'initiative destinée à bâtir la confiance, par le jumelage de municipalités d'Israël et de communes du monde entier

dans lesquelles réside une diaspora juive. Idéalement, la structure organisationnelle de tels programmes doit garantir la représentation des deux parties, que ce soit au sein des conseils d'administration ou des comités professionnels qui orientent l'élaboration et l'application. Ainsi, les représentants de la diaspora et du gouvernement peuvent faire valoir leur point de vue et exercer leur influence sur des activités essentielles, telles que la détermination des besoins, l'établissement des priorités et l'attribution des ressources.

Les partenariats fondés sur la confiance peuvent concerner des programmes de nature très diverse. Les services procurés par l'IME veulent, entre autres, faciliter l'accès aux soins et à l'éducation. Un grand nombre de gouvernements accordent aussi des privilèges aux citoyens non-résidents (et, parfois, à leurs descendants), par exemple la franchise de droits à l'importation de marchandises, l'exonération de taxes sur le rapatriement des revenus en devises étrangères et la possibilité d'acquérir des biens ou d'exercer des emplois en principe réservés aux citoyens résidents. Les interventions réussies, qui ont été recensées par l'Initiative conjointe Commission européenne-Nations Unies pour la migration et le développement[17], confirment que les privilèges octroyés aux diasporas (régime fiscal particulier, simplification des démarches pour la création d'entreprises) élargissent les retombées de leur engagement.

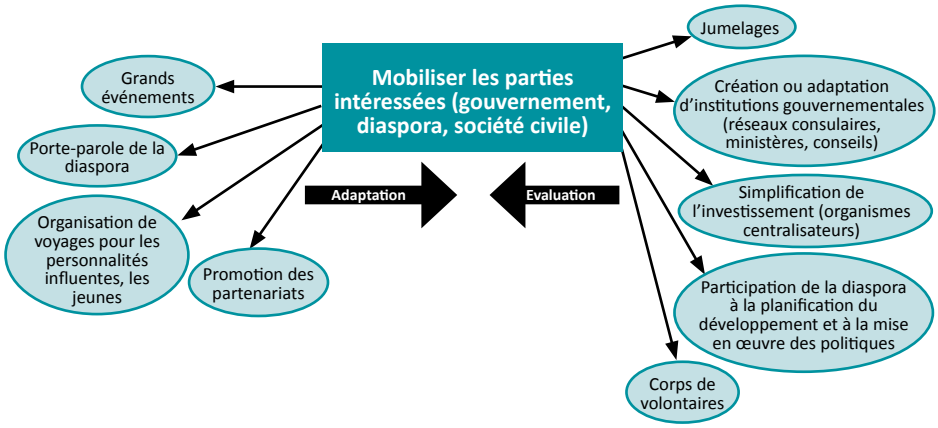
Beaucoup d'Etats parrainent des événements culturels dans les pays où réside une partie de leur diaspora ; certains, dont la Chine, encouragent l'apprentissage de la « langue maternelle » en subventionnant des cours et en procurant des enseignants. Les droits politiques constituent une question de la plus haute importance pour la majorité des diasporas ; les gouvernements peuvent favoriser la confiance de part et d'autre en facilitant le vote à l'étranger et d'autres modes de participation des expatriés à la vie politique. Le Ghana a adopté en 2000 une loi qui reconnaît la double nationalité et une autre, en 2006, qui accorde le droit de vote aux Ghanéens résidant à l'étranger. Ce genre de mesures cherche à créer un sentiment d'appartenance et un attachement à l'égard du pays d'origine.

Dans les pays de destination, les gouvernements soucieux de tisser des liens de confiance avec les diasporas doivent savoir que le sentiment d'appartenance et l'attachement à l'égard du pays d'origine sont compatibles avec une intégration réussie dans la société d'accueil. En autorisant la double nationalité, l'Etat témoigne de sa confiance dans le fait que des personnes aux engagements multiples s'acquitteront de toutes les obligations inhérentes à la citoyenneté.

Les gouvernements des pays de destination peuvent témoigner encore plus clairement leur confiance, dans le domaine du développement cette fois-ci, en reconnaissant que les diasporas détiennent des compétences qui peuvent être très utiles aux politiques de développement de leur pays d'origine. Les bureaux de pays du Ministère britannique du développement international sont invités à consulter les groupes des diasporas lors de la formulation des plans d'assistance aux pays. En outre, le Royaume-Uni finance un service aux cadres supérieurs des diasporas qui souhaitent occuper des postes de haut niveau dans la fonction publique de pays qui sortent d'un conflit.

4 Mobiliser la diaspora en faveur du développement

Il est plus facile d'associer les diasporas au développement lorsqu'on a établi un climat de confiance avec elles, bien compris leurs caractéristiques et défini avec soin les objectifs visés par leur engagement. L'établissement de partenariats peut nécessiter la création de nouvelles institutions gouvernementales ou la revitalisation de celles qui existent déjà[18]. Le Sénégal a été l'un des premiers à prendre ce genre de dispositions lorsqu'il a amorcé en 1993 une initiative phare qui a restructuré le Ministère des affaires étrangères de manière à inclure les questions touchant aux Sénégalais résidant à l'étranger. Comme nous le verrons au chapitre 4, un nombre croissant de pays d'origine des migrants se dotent d'un ministère chargé de la diaspora, tels le MOIA en Inde, le Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, le Ministère arménien de la diaspora ou le Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger. Plus encore possèdent des bureaux sous-ministériels ou des institutions spéciales relevant du gouvernement. Les délégués au Forum mondial sur la migration et le développement de 2007 (table ronde 1.2 sur la diaspora) ont fait valoir à maintes reprises que les pays d'origine avaient besoin d'un cadre institutionnel à l'échelon national pour communiquer avec leur diaspora, coordonner les politiques, soutenir l'engagement et assurer le suivi.



Même si elle est parvenue à établir la confiance, une institution publique n'est pas toujours la mieux à même de mobiliser des ressources financières auprès de la diaspora. Israël a montré les avantages de recourir à un mécanisme indépendant et fiable pour transférer les fonds de nature philanthropique vers le pays d'origine — en l'occurrence le Comité mixte juif américain de distribution, dirigé exclusivement par des membres de la diaspora. Les Juifs de la diaspora et les Israéliens expatriés réunissent chaque année des dons qui excèdent nettement 1 milliard de dollars E.-U.[19], preuve que les institutions officielles chargées d'associer les diasporas peuvent être utilement épaulées par des initiatives de la société civile. Il est également bon de noter que, dans le cadre d'une coopération entre pays d'origine et pays de destination, un mécanisme non gouvernemental de transfert de fonds bénéficie d'avantages ou d'encouragements fiscaux dans certains pays hôtes.

La stratégie de mobilisation des diasporas peut prévoir la tenue de grands événements. La première édition de la *Pravasi Bharatiya Divas* (Journée annuelle des non-résidents indiens) a réuni plus de 2 000 personnalités de la diaspora indienne, lors d'une conférence à laquelle ont participé la plupart des dirigeants politiques et plusieurs prix Nobel de nationalité ou d'origine indienne. La Jamaïque aussi organise chaque année des festivités qui rassemblent les expatriés et les descendants d'émigrants. A l'occasion de tels événements ou dans un cadre différent, plusieurs pays rendent hommage aux membres de la diaspora qui ont apporté une contribution précieuse à leur pays d'origine, ont favorisé une meilleure compréhension entre les pays d'origine et de destination ou ont fait preuve de qualités exceptionnelles dans leur vie professionnelle. Citons, parmi les multiples distinctions décernées aux membres des diasporas, le Prix de la Présidence aux personnes et organisations

philippines à l'étranger, le Prix des Indiens outre-mer *(Pravasi Bharatiya Samman)*, le Prix Classe mondiale néo-zélandais et le Prix d'excellence du Gouverneur général à la diaspora jamaïcaine.

Certains gouvernements de pays d'origine choisissent des personnalités de la diaspora comme porte-parole des questions sur le sujet, organisent des voyages de personnes influentes et de jeunes vers leur pays d'origine ou établissent des programmes de bénévolat pour la diaspora. Un parfait exemple de ce genre de mesures de rapprochement est le programme *Taglit-Birthright Israel*, qui propose aux Juifs de la diaspora âgés de 18 à 26 ans un voyage gratuit de découverte d'Israël. Depuis son lancement en 2001, plus de 260 000 jeunes provenant de 52 pays y ont participé[20]. Quelques Etats ont également créé des centres ou des programmes destinés à faciliter les flux financiers, tel le guichet unique offert aux investisseurs de la diaspora indienne.

Les pays de destination, seuls ou dans le cadre d'organisations régionales, peuvent s'associer aux pays d'origine dans leurs efforts de développement, surtout lorsque les activités conduites ont besoin d'une assistance technique ou d'un appui financier. Entre 2003 et 2005, la Commission européenne a soutenu le Programme de retour d'Afghans qualifiés résidant sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne (UE). L'OIM a été chargée de l'exécution. En coopération avec le Gouvernement de l'Afghanistan, on a identifié les personnes détenant les qualifications et l'expérience souhaitées puis on a facilité leur retour en Afghanistan pour y exécuter des missions de 6 à 12 mois dans les secteurs public et privé. Ce programme d'envergure limitée a été relativement coûteux, mais une évaluation a montré que les participants avaient apporté les compétences voulues et que ces dernières avaient été mises à profit[21]. Les Pays-Bas sont en train de lancer un programme similaire pour le retour temporaire de nationaux qualifiés vers l'Afghanistan, la Géorgie, l'Ethiopie, la Bosnie-Herzégovine, le Soudan et la Sierre Leone. Ils collaborent par ailleurs à la mise en œuvre au Ghana du programme Migrations pour le développement en Afrique (MIDA) de l'OIM, afin de favoriser le retour temporaire de médecins de la diaspora dans leur pays d'origine.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) recourt à divers moyens pour inciter les diasporas à soutenir le développement dans leur pays d'origine. Elle finance directement des projets de développement qu'exécutent des groupes de diverses diasporas expérimentés dans ce domaine, telle l'Association des ingénieurs et scientifiques haïtiano-canadiens. Pour les groupes qui ne détiennent pas

une telle expérience, l'ACDI établit des partenariats tripartites entre les organismes des diasporas, les organisations non gouvernementales (ONG) au Canada et les ONG dans les pays d'origine. (Ce genre de partenariat présente en outre l'avantage de ne pas donner l'impression que la politique d'un Etat à l'égard de la diaspora soutient l'opposition politique en exil.) Grâce aux liens tissés avec des ONG canadiennes qui œuvrent depuis longtemps dans les pays en développement, les organisations de la diaspora ont acquis les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour s'adresser aux bailleurs de fonds et travailler de manière autonome. Un grand nombre d'associations de la diaspora haïtienne qui ont collaboré pendant plusieurs années avec des organisations de la société civile au Canada s'adressent maintenant directement à l'ACDI pour obtenir des fonds destinés à réaliser elles-mêmes des projets de développement en Haïti.

Plusieurs Etats qui contribuent à l'aide publique au développement (APD), communément appelée aide étrangère, ont jugé bon de mettre sur pied et/ou de soutenir des structures qui facilitent l'apport des diasporas au développement ; c'est le cas de *Diasporas for Development* aux Pays-Bas, du Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement au Canada, et de *Connections for Development* au Royaume-Uni. Ces institutions encouragent l'échange continu d'idées et d'informations, tout en étant des moteurs de renforcement des capacités. Il arrive qu'elles deviennent des agents d'exécution à part entière des organismes nationaux de développement.

Un certain nombre de gouvernements et de consortiums donateurs se sont rendu compte, en collaborant avec les diasporas, que les projets et programmes qui réussissent le mieux sont ceux qui s'appuient sur des activités déjà lancées par la diaspora, et non ceux que les pouvoirs publics élaborent de toutes pièces. Selon l'Initiative conjointe Commission européenne-Nations Unies pour la migration et le développement, « les politiques trop fortement dirigées par les gouvernements peuvent avoir un effet dissuasif pour l'engagement de la diaspora »[22.]

Les partenaires gouvernementaux chargés de l'engagement des diasporas, dans les pays d'origine comme dans les pays de destination, ne se limitent nullement aux paliers nationaux. Il est particulièrement important de tisser des liens entre les diasporas et les niveaux locaux de gouvernement, puisque l'apport des expatriés se dirige fréquemment vers leur lieu d'origine. Les pouvoirs publics à l'échelon infranational, provincial ou municipal peuvent créer avec la diaspora des partenariats propices au développement dans le pays d'origine.

De plus en plus d'administrations locales souhaitent jumeler leur ville avec les municipalités qui sont des sources importantes et/ou récentes d'immigration dans leur commune. Plusieurs communes néerlandaises ont établi des relations avec les autorités locales de pays d'émigration comme la Turquie, le Suriname et le Maroc. Il existe à ce jour 39 ententes de jumelage aux Pays-Bas, et leur nombre ne cesse d'augmenter[23]. Les projets réalisés au titre de partenariats entre villes ont souvent pour but de renforcer l'administration locale. Ainsi, l'agglomération néerlandaise de Zeist donne à la municipalité de Berkane, au Maroc, des conseils sur la manière d'améliorer la gestion des déchets.

Chapitre 2 : Renforcer les capacités pour une mise en œuvre efficace

Il n'est pas facile de concrétiser une idée prometteuse. Bon nombre de gouvernements savent l'importance d'associer les diasporas au développement, mais n'ont pas la capacité d'élaborer des politiques efficaces et de les mettre en œuvre à une échelle significative. D'où un hiatus entre des plans qui ont belle apparence sur le papier et des politiques et programmes qui innovent vraiment. En fait, un engagement solide exige presque toujours de renforcer les capacités de manière concertée.

Les deux grands défis que doivent relever beaucoup de pays pour faire intervenir utilement leur diaspora concernent les capacités : comment obtenir les fonds nécessaires et comment étendre le savoir-faire technique. Les gouvernements qui cherchent à associer la diaspora doivent être prêts à financer leur entreprise le plus largement possible (et trouver d'autres sources de financement, au besoin) et se doter des connaissances et compétences pratiques indispensables pour atteindre leurs buts de manière efficace.

1 Les défis inhérents au renforcement des capacités

A. Mobiliser des fonds suffisants

L'analyste Michael Fullilove a noté que la plupart des institutions qui s'occupent des diasporas sont sous-financées[24]. A y regarder de plus près, les budgets des Philippines, du Mexique, de l'Inde et du Mali — quatre pays d'origine qui ont résolument mobilisé leur diaspora depuis quelques années — semblent confirmer cette remarque. Les institutions de ces pays qui administrent les programmes en faveur de la diaspora n'ont reçu qu'une part assez réduite du budget national.

Les Philippines comptent une vaste diaspora, dont la protection et l'engagement relèvent essentiellement de trois organismes

gouvernementaux : le Ministère du travail et de l'emploi, le Ministère des affaires étrangères et la Commission des Philippins outre-mer (CFO). En 2009, ces institutions ont déboursé au total 19,7 milliards de pesos (437 millions de dollars E.-U.), soit 1,7 % de l'ensemble des dépenses gouvernementales cette année-là[25]. C'est la Commission, principal organisme chargé de l'engagement des émigrants permanents, qui a reçu le plus faible montant, avec seulement 45 millions de pesos (1 million de dollars E.-U.), ce qui représentait 0,004 % du budget de l'Etat[26].

Le Mexique alloue lui aussi peu de fonds au Ministère des affaires étrangères ; en 2009, ce dernier a reçu 1 % du budget total de l'exécutif, qui s'établissait à 5,3 milliards de pesos (397 millions de dollars E.-U.)[27]. Environ 6 % de ces crédits (24 millions de dollars E.-U.) ont servi à offrir des services aux expatriés. Ils ont financé l'Institut des Mexicains à l'étranger (IME), qui administre le programme en faveur de la diaspora, les activités consulaires et les initiatives connexes. Le budget de l'IME, de l'ordre de 2,8 millions de dollars E.-U. en 2009, représentait la plus petite part des crédits affectés par le Ministère à la prestation de services aux Mexicains à l'étranger[28].

L'Inde et le Mali ont tous deux créé un ministère distinct qui a pour mission de répondre aux attentes de la diaspora. Le Ministère des affaires indiennes à l'étranger (MOIA) a reçu 80 crores (17 millions de dollars E.-U.) en 2009-2010, soit 0,02 % du budget total du gouvernement central (416 000 crores, 90 milliards de dollars E.-U.) pendant la même période[29]. Le Ministère des affaires étrangères, qui assure entre autres la présence consulaire à l'étranger, a reçu des crédits six fois plus importants que le MOIA (579 crores, 125 millions de dollars E.-U.), ce qui est toutefois très peu par rapport à d'autres départements. Ensemble, les deux ministères absorbaient 0,16 % des dépenses totales du Plan central[30].

De même, le Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine disposait en 2009 d'un budget total de quelque 1,8 milliard de francs CFA (3,9 millions de dollars E.-U.)[31]. Le financement des services offerts aux expatriés par le biais des consulats est inclus dans le budget du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, qui atteignait 22,7 milliards de francs CFA (49,3 millions de dollars E.-U.). Les crédits alloués aux deux ministères représentaient 7 % des dépenses du gouvernement central, d'un montant de 723,9 milliards de francs CFA (1,6 milliard de dollars E.-U.)[32].

La question des fonds publics à affecter aux institutions vouées à la diaspora est difficile à trancher. D'ordinaire, les analystes déterminent les priorités et les valeurs d'un pays en examinant les dotations budgétaires,

par exemple les sommes qui vont à la défense plutôt qu'à la santé ou à l'éducation. Il est malaisé de déterminer le niveau de financement adéquat quand les destinataires et principaux bénéficiaires perçoivent des revenus plus élevés que leurs compatriotes sur le territoire national et, parfois, ne sont même pas citoyens du pays.

En l'absence de règles ou de données fiables, on peut se faire une idée assez juste de l'ampleur des dépenses en comparant les crédits budgétaires à la part de la population nationale qui réside à l'étranger. Selon cette méthode, le Mexique, les Philippines et le Mali devraient sans doute accroître le financement des mesures visant la diaspora, puisque près de 10 % de leur population respective vit hors des frontières nationales[33]. Un autre critère proposé est le rapport entre les rapatriements de fonds et le produit intérieur brut (PIB). Selon cet étalon, les Philippines, où les rapatriements de fonds représentent 13 % du PIB, devraient affecter une part beaucoup plus grande de leur budget aux activités en faveur de la diaspora que le Mexique, le Mali et l'Inde, où les rapatriements de fonds tournent autour de 3 % du PIB[34].

Quoi qu'il en soit, les pays en développement qui disposent de ressources financières de plus en plus limitées font face à des restrictions budgétaires indéniables. Aux Philippines, le Ministère des travaux publics et de la voirie et le Ministère de l'éducation ont reçu respectivement 11 % et 5 % du total des crédits de 2009[35]. La plus grosse enveloppe, d'un montant de 252 milliards de pesos (6 milliards de dollars) soit 22 % du budget, est allée au paiement des intérêts de la dette nationale — situation qui mine beaucoup de pays lourdement endettés[36].

A vrai dire, un grand nombre de gouvernements doivent trouver de toute urgence des moyens de stimuler l'engagement des diasporas grâce à des programmes qui ne vident pas les caisses de l'Etat, déjà peu remplies, tout en attirant des ressources financières cruciales.

B. Acquérir le savoir-faire technique

Les budgets à eux seuls ne donnent pas une idée exacte des capacités d'un Etat. Dépenser plus d'argent ne garantit pas la qualité des résultats. Il est plus difficile pour bien des pays d'acquérir un savoir-faire technique — les connaissances et compétences pratiques nécessaires pour atteindre efficacement un but — que d'obtenir des fonds.

S'il veut réussir à associer les diasporas, le gouvernement doit trouver des moyens ingénieux d'offrir des services et des programmes

à une population hétérogène et dispersée. Un bon exemple en est le plus grand fonds d'aide aux migrants géré par un pays d'origine. Face aux problèmes inhérents à la hausse rapide du nombre de nationaux travaillant à l'étranger sur une base temporaire, les Philippines ont créé en 1981 l'Administration pour la protection des travailleurs outre-mer (OWWA) afin d'assurer la sécurité de la main-d'œuvre migrante et de procurer divers services, allant du rapatriement aux prêts à la création d'entreprise.

En 2005, l'OWWA n'a affecté à la prestation de services que 0,03 % des énormes réserves accumulées dans le fonds, se limitant dans la plupart des cas aux exigences minimales fixées par la loi[37]. Son peu d'expérience dans la gestion de programmes explique en partie cette prudence. Par exemple, l'OWWA a tenté pendant de nombreuses années de consentir des prêts aux moyens de subsistance, mais les taux de remboursement restaient bas. Consciente de ses déficiences en matière de prestation de services, elle a décidé de préserver ses fonds en les plaçant dans des banques de développement[38].

C'est parfois le manque de connaissance, plus que le manque d'argent, qui freine les initiatives des gouvernements dans les pays de destination. Aux Pays-Bas, une étude réalisée en 2009 sur des projets de jumelage a révélé que des communes de taille moyenne telles Arnhem, Meppel et Haarlem, qui comptent relativement peu de groupes de non-nationaux, avaient réussi à faire participer les associations de migrants à leurs programmes de jumelage[39]. Au contraire, plusieurs grandes agglomérations comme Amsterdam, qui abritent une forte population de migrants, ont appris que travailler avec un groupe plutôt qu'un autre peut créer des tensions entre ceux ci, ainsi qu'entre l'Etat et les migrants. Les populations d'origine étrangère sont souvent divisées et engagées sur le plan politique, ce qui peut compliquer les relations. De fait, certaines municipalités néerlandaises ont choisi de ne plus faire appel aux groupes des diasporas, quels qu'ils soient, afin d'éviter les questions de politique[40].

Une multitude d'éléments peuvent expliquer qu'il soit difficile d'acquérir les connaissances et compétences concrètes requises pour faire intervenir les diasporas avec profit. Certaines initiatives anciennes, telle la création de l'OWWA aux Philippines, semblent s'être accompagnées de très peu de mesures de suivi et d'évaluation. Dans de nombreux cas, toutefois, le problème fondamental vient du manque de continuité dans l'engagement des gouvernements. Il faut généralement des années d'essais et d'erreurs pour maîtriser les éléments techniques déterminants. Un grand nombre de mesures en faveur des diasporas ne s'inscrivent pas dans la durée et dépendent du soutien du gouvernement central,

qui varie d'une administration à l'autre. Ainsi, la principale institution marocaine chargée des expatriés est tour à tour montée et descendue dans la hiérarchie, au gré de l'appui dont elle jouissait au sein des pouvoirs publics. Créée en tant que ministère en 1993, elle est devenue simple bureau du Ministère des affaires étrangères deux ans plus tard[41]. Elle jouit depuis 2007 du statut d'institution, dirigée par un ministre délégué auprès du Chef de gouvernement [42].

Au Yémen, diverses institutions chargées de la diaspora ont été établies et dissoutes depuis la création du premier organisme en 1962, le Ministère de l'immigration et des expatriés. Mentionnons, récemment, le Ministère des relations avec les expatriés (1990), le Conseil des relations avec les expatriés (1996), le Ministère des relations avec les expatriés (1997) et le Ministère des affaires étrangères et des émigrants (2005) ; le Ministère des relations avec les expatriés a été remis sur pied en 2007[43]. Une telle discontinuité nuit à l'apprentissage au sein des institutions — élément clé de la maîtrise technique.

2 Quelques pistes à explorer pour renforcer les capacités

Les gouvernements doivent acquérir une expertise tout en répartissant les coûts de diverses natures s'ils veulent attaquer de front les problèmes financiers et techniques. Il faut combiner des approches classiques et nouvelles pour repousser les limites fixées par les ressources. De nombreuses options existent dans le domaine du renforcement des capacités ; nous en présentons cinq ci après.

A. Créer des institutions et des programmes novateurs au meilleur coût

Le plus important quand on veut pallier le manque de ressources est de sortir des sentiers battus. Plusieurs gouvernements se sont engagés dans des voies originales en mettant sur pied des institutions et programmes qui font appel à des fonds privés en vue d'atteindre des objectifs résolument publics.

1. Des institutions innovantes

Certains gouvernements n'aiment pas, pour des raisons qui leur appartiennent, donner l'impression qu'ils affectent trop d'argent à la diaspora ou qu'ils s'ingèrent dans les affaires intérieures des pays de destination. D'autres cherchent des moyens efficaces et pratiques d'optimiser les activités d'engagement de la diaspora avec un minimum d'investissement. Une solution peut être la mise sur pied d'institutions para-étatiques, qui estompent délibérément la distinction entre organes gouvernementaux et non gouvernementaux.

Les fondations. Plusieurs gouvernements, dont ceux de la République de Corée et du Maroc, ont créé des fondations afin de gérer indirectement les activités touchant la diaspora. En 1997, le Gouvernement de la République de Corée a institué la Fondation des Coréens outre-mer (OKF), organisme sans but lucratif rattaché au Ministère des affaires étrangères et du commerce. Dès le départ, son mandat énonçait clairement qu'elle œuvrait pour le développement : « mettre les capacités des Coréens résidant à l'étranger au service du développement national, conformément à la politique d'ouverture sur le monde ».

On peut lire, sur le site de la Fondation, que le Gouvernement de la Corée a reconnu la nécessité de créer un organisme public pour les Coréens expatriés ; cependant, « cette idée contrevenait à la règle voulant que la taille de l'administration publique reste modeste et risquait de créer des tensions avec les gouvernements des nations dans lesquelles résident les Coréens »[44].

De même, le Maroc s'est doté en 1990 de la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger. Etablie par décret royal, elle est décrite comme « une institution à but non lucratif, à vocation sociale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». La Fondation est un organisme privé très proche du gouvernement ; ce dernier énonce ses attributions, même s'il ne s'agit pas d'une institution publique. Incidemment, elle a été dirigée à un moment donné par le ministre chargé des Marocains à l'étranger. La présidence est actuellement assurée par la Princesse Lalla Meryem[45].

Les fonds de prévoyance. D'autres pays ont opté pour un fonds de protection sociale administré par le gouvernement et financé par les migrants ou leurs employeurs et/ou les agences de recrutement. Il en existe notamment au Bangladesh, au Pakistan, aux Philippines, à Sri Lanka et en Thaïlande. Ils offrent aux migrants une palette de services : séminaires de préparation au départ, prêts, rapatriements d'urgence, assurance vie et

maladie, aide à la réinsertion, etc. Ce dispositif peut être, pour les pays d'origine, un moyen efficace et pratique de répartir les coûts afférents à la protection des migrants pendant leur séjour temporaire à l'étranger.

Les Philippines gèrent l'un des plus gros fonds de prévoyance dans le monde en développement, grâce à la contribution de 25 dollars E.-U. que sont tenus de verser les employeurs étrangers et les travailleurs migrants. Entièrement autonome, sans aucune aide financière du gouvernement national, il a amassé plus d'argent qu'il n'en a dépensé. Les excédents vont dans les réserves du fonds. De ce fait, les actifs ont plus que quadruplé en 13 ans, passant de 2,2 milliards de pesos (47 millions de dollars E.-U.) en 1995 à près de 12 milliards de pesos (266 millions de dollars E.-U.) en 2008[46]. Précisons, pour apprécier l'ampleur de ce chiffre dans le contexte philippin, que l'actif total du fonds représentait presque le double du budget du Ministère du travail et de l'emploi, dont il relève, et pratiquement le triple du budget de la Présidence au cours de la même période[47].

Les conseils de la diaspora. Généralement formés de personnalités de la communauté et de représentants de l'Etat, ils sont souvent une excellente source de financement et de savoir-faire technique. Ces conseils formulent des avis sur les questions qui intéressent la diaspora, à un coût minime pour le gouvernement. L'un des plus anciens organismes de ce genre est le Haut Conseil des Maliens de l'extérieur, qui représente officiellement la diaspora au Mali et dans les pays où résident ses membres. Des conseils locaux sont élus dans les pays où se concentrent les expatriés maliens. Ils élisent à leur tour des représentants au sein du Haut Conseil[48]. Comme on l'a expliqué plus haut, le Mexique a créé en 2003 l'Institut des Mexicains à l'étranger (IME) qui inclut un Conseil consultatif. Entre 2006 et 2008, ce dernier comptait 100 membres élus ou désignés par les communautés de Mexicains qui, aux Etats-Unis d'Amérique et au Canada, étaient assez grandes pour être desservies par un consulat ; 15 membres étaient nommés pour leur mérite ou leur réussite[49].

Les conseils de la diaspora sont particulièrement intéressants par les ressources inestimables qu'ils apportent : relations, fonds et idées pour la mise en œuvre de programmes. De plus, ils constituent un excellent moyen de recueillir des renseignements sur les expatriés et de connaître leur avis — retour d'information que l'IME peut utiliser pour justifier, entre autres, des demandes de fonds supplémentaires. Au Mexique, sous l'effet essentiellement des pressions exercées par les membres du Conseil consultatif de l'IME, les droits perçus lors de la délivrance des passeports et de l'immatriculation consulaire sont maintenant conservés par le Ministère des affaires étrangères pour financer les activités des consulats[50].

2. Des programmes originaux

Outre la création d'institutions innovantes, les gouvernements ont la possibilité d'établir des programmes et des projets qui s'attaquent directement aux contraintes financières et techniques en empruntant des voies inédites. Si quelques programmes en faveur de la diaspora sont financés par le biais classique du budget, beaucoup s'appuient sur d'autres sources. Ainsi, le programme *Colombia Nos Une* (la Colombie nous unit) que gère le Bureau des affaires consulaires et des communautés colombiennes à l'étranger, au sein du Ministère des affaires étrangères, reçoit des crédits budgétaires comme tout organisme public. Mais il bénéficie en plus de ce que le gouvernement appelle des « projets d'investissement » qui majorent son budget afin de mener à bien des projets particuliers. Au moment de mettre sous presse, deux projets de ce type procuraient 2,5 millions de dollars en appui au programme général[51].

Le financement paritaire. On connaît bien cette manière de financer les programmes destinés à la diaspora — différents paliers de gouvernement affectent un dollar ou plus pour chaque dollar que les associations de migrants investissent dans leur communauté. Les exemples les plus souvent cités proviennent du Mexique, qui a ouvert la voie et fait largement connaître ce mode de financement ; parmi eux, le programme *Tres por Uno* (Trois pour un) de l'Etat du Zacatecas est le plus acclamé (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : Le programme Tres por Uno (3x1), une innovation

Considéré comme un exemple par de nombreux analystes, le programme s'est étendu à l'ensemble du Mexique et a été reproduit dans toute l'Amérique latine et dans le monde. On a beaucoup écrit sur cette façon, bien connue aujourd'hui, d'associer la diaspora mais on s'est peu attardé sur son caractère novateur. Par exemple, lorsque le projet a été lancé dans l'Etat mexicain du Zacatecas, dans les années 1980, la méfiance entre l'administration et la diaspora était manifeste. Le gouvernement du Zacatecas n'a pas seulement cherché à attirer les ressources des migrants, il a voulu tisser des liens de confiance avec les expatriés. Le programme a été élaboré de façon à atteindre ces deux objectifs en même temps. Genero Borrego, Gouverneur du Zacatecas lorsque le programme a débuté, aurait dit : « Le risque que les migrants couraient en versant un dollar pour un projet public, je l'ai pris également. Je voulais qu'ils sachent que nous avions partie liée dans cette affaire. »

Source : Natasha Iskander, « Pratique sociale et projet productif », *Objectif développement : Migrations, transferts de fonds et développement*, Editions OCDE, 2005, Genève.

Les gouvernements qui voudraient prendre le programme 3x1 comme modèle ont tout intérêt à stimuler, eux aussi, la créativité qui a assuré sa réussite. Il ne suffit pas de modifier l'échelle d'un modèle ou de

l'adapter à un autre pays ou une autre région. Le grand défi est de choisir avec soin les éléments d'un programme et de les modifier en fonction du contexte socio-économique et politique.

Il y a peu de temps, l'agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) a remis à 14 entreprises mises sur pied par des membres de la diaspora dans sept pays d'Afrique des fonds de contrepartie allant de 50 000 à 100 000 dollars. Les lauréats ont été choisis à l'issue d'une vive compétition — un concours au sein de la diaspora, destiné à sélectionner les entreprises, jeunes et moins jeunes, qui présentaient la meilleure viabilité. L'USAID a financé les prix en collaboration avec la société de transfert de fonds Western Union[52].

Une autre variante du modèle 3x1 est le programme de rapprochement des donateurs qu'administre l'association *Hispanics in Philanthropy* (HIP) basée aux Etats-Unis d'Amérique. Ce programme, considéré comme l'un des plus intéressants de HIP, a amassé plus de 39 millions de dollars de dons destinés aux communautés hispaniques ; il tente d'établir des liens entre les grandes organisations philanthropiques et les petits donateurs locaux[53]. Ces derniers se rassemblent et mettent en commun des fonds dans un but particulier ; des dons d'un montant équivalent sont remis par les grands bailleurs de fonds nationaux, jusqu'à ce que le financement paritaire de HIP soit suffisant pour que l'association lance l'appel d'offres. HIP travaille en étroite concertation avec le secteur privé, notamment la Fondation Standard Bank en Argentine, la Fondation Falcondo et un réseau de donateurs privés en République dominicaine, la Fondation Western Union et la Fondation des entrepreneurs mexicains[54].

Le rapprochement de plusieurs domaines. Les gouvernements peuvent élargir leur capacité de mettre en œuvre des projets visant la diaspora en associant ces derniers à d'autres initiatives. Ainsi, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) n'a pas de budget spécial pour les questions touchant la migration et le développement. Mais elle parvient à lier les projets qui concernent la diaspora à d'autres questions, telles que le changement climatique ou la sécurité[55].

B. Tirer parti des structures et projets gouvernementaux en place

Une autre façon d'étendre les capacités consiste à mettre à profit les structures et projets qui existent déjà. S'il est nécessaire de partir de zéro dans certains cas, cela peut aussi être un gaspillage de ressources, surtout si le gouvernement a des moyens limités au départ. Comme le

fait remarquer Imelda Nicolas de la CFO : « Nous ne réinventons pas la roue, nous n'élaborons pas de nouveaux projets, nous nous contentons de voir à quels projets et programmes existants pourraient participer les Philippins outre-mer… La CFO est une sorte de coordonnateur, qui oriente les gens en fonction de leurs besoins »[56].

Les gouvernements peuvent aussi s'appuyer sur les consulats et établir des relations avec d'autres bureaux à l'échelle nationale et locale.

1. Les réseaux consulaires

Les consulats restent les principaux interlocuteurs des membres d'une diaspora. Une enquête menée en 2004 par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) auprès de ses Etats Membres a révélé que 76 % d'entre eux offraient des services consulaires à leurs expatriés[57]. Les consulats sont extrêmement bien placés pour apprécier les besoins de la diaspora et travailler de concert avec d'autres acteurs de la sphère publique et privée. Leur rôle est déterminant dans tous les cas : si le pays a des politiques bien établies en faveur de la diaspora, ils bénéficient d'une reconnaissance et de ressources spéciales ; si les politiques en place sont fragiles, ils apparaissent comme le seul lien avec les populations établies à l'étranger.

Plus que jamais, les gouvernements demandent aux consulats d'établir de manière systématique un dialogue avec les émigrants. Une analyse des sites Web des ambassades et consulats de 30 pays d'origine qui œuvrent activement auprès de leur diaspora révèle une forte présence diplomatique dans les principaux lieux de destination. Les services dispensés varient, de cours de langue aux formalités notariales, de la délivrance de pièces d'identité à l'organisation de voyages vers le pays d'origine, à des fins professionnelles ou pour les loisirs. Un grand nombre de consulats donnent des informations sur la situation dans le pays d'origine, sur le milieu des affaires avant tout, et gèrent des programmes axés sur la culture, l'éducation et le développement économique[58].

Beaucoup de pays ont accru leur présence diplomatique là où réside une part importante de la diaspora. Le Mexique a un dense réseau consulaire aux Etats-Unis d'Amérique depuis le début du XIXe siècle. Pourtant, il a ouvert de nouveaux consulats dans plusieurs villes à compter de 2000[59] ; on en dénombrait 50 au milieu de l'année 2009, desservant l'ensemble du territoire américain[60]. De même, les Philippines ont créé quatre postes diplomatiques depuis 2008, vu l'augmentation de

la population de Philippins en Irlande, dans la République arabe syrienne et en Chine[61]. Elles possèdent à ce jour 88 bureaux dans 65 pays[62].

La composition du personnel diplomatique a elle aussi évolué, afin de mieux répondre aux attentes et intérêts de la diaspora. Chaque ambassade de l'Ethiopie compte aujourd'hui un diplomate chargé des questions des expatriés[63]. Entre 70 et 75 représentants de l'IME mettent en œuvre les programmes et projets de l'Institut à partir des consulats du Mexique aux Etats-Unis d'Amérique[64]. Les Philippines veillant de près à la protection de la main-d'œuvre outre-mer, nombre de leurs bureaux consulaires ont un service du travail et de la protection sociale dont l'attaché vient en aide aux travailleurs exploités ou en grande difficulté.

2. Autres organes gouvernementaux

Les gouvernements peuvent accroître leur capacité d'associer les diasporas en tirant parti des ressources que détiennent divers organismes publics. L'engagement des diasporas se fait dans un grand nombre de domaines classiques, des finances ou du commerce aux arts et à la culture. Il existe des capacités dans ces sphères ; au lieu de créer des institutions pour gérer les nouveaux programmes, l'Etat peut emprunter une voie moins centralisatrice, par exemple établir des comités intergouvernementaux ou soutenir les initiatives à l'échelon local, de manière à créer des synergies entre différentes branches de l'administration publique.

Le Chili a mis sur pied le Comité interministériel pour les communautés chiliennes à l'étranger, qui a pour mandat de formuler les politiques en faveur de la diaspora. Le Comité regroupe 12 institutions publiques qui, d'une façon ou d'une autre, répondent aux besoins et demandes de près d'un million de Chiliens résidant à l'étranger. Citons, parmi ces institutions, la Direction de l'état civil et de l'identité, qui établit les passeports, les cartes d'identité et les actes de mariage et de naissance, et le Fonds national de santé, qui est la caisse publique d'assurance maladie[65].

Les administrations locales sont aussi très bien placées pour élaborer des programmes qui correspondent aux attentes et possibilités dans le pays d'origine. Sous réserve d'une bonne coordination, elles peuvent prolonger les activités du gouvernement central et partager une partie des coûts de l'engagement. La Chine, par exemple, a mis en place l'un des plus vastes réseaux de bureaux locaux destinés à la diaspora. Les municipalités de ce pays se livrent une compétition si acharnée pour trouver des compétences que certaines auraient envoyé à l'étranger des

délégations afin d'attirer les talents de la diaspora sans en informer les consulats[66]. Le Gouvernement de la Chine a décidé qu'il définirait lui-même l'orientation générale de la politique d'engagement de la diaspora, mais qu'il laisserait, dans une certaine mesure, les bureaux locaux choisir leurs propres méthodes selon les besoins sur place[67]. Un engagement concerté à l'échelon local existe également dans plusieurs Etats de l'Inde, en particulier au Kerala et au Gujarat, ainsi que dans 29 des 32 Etats du Mexique[68].

C. Puiser dans les ressources qu'offrent le secteur privé, la société civile et la communauté internationale

Vu, entre autres, les problèmes de financement et de savoir-faire technique auxquels ils font face, les gouvernements doivent établir des partenariats constructifs avec d'autres acteurs. Ils peuvent étendre leurs capacités en mettant systématiquement à profit les ressources financières et techniques offertes par le secteur privé, les autres gouvernements et les organisations internationales.

1. Les initiatives public-privé

Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé allègent les contraintes budgétaires grâce aux contacts et ressources de la communauté. Les institutions para-étatiques décrites dans le chapitre 4 en sont de bons exemples, puisqu'elles recourent à des moyens privés pour atteindre des objectifs résolument publics. Aux Philippines, la CFO a formé un Cercle consultatif d'affaires qui rassemble des organismes publics, des organisations non gouvernementales et des instances privées ; sa mission est de conseiller et de guider les Philippins expatriés qui souhaitent investir dans leur pays d'origine[69]. Pour leur part, les consulats colombiens travaillent en étroite concertation avec près de 800 associations de migrants, que le gouvernement considère comme des « courroies de transmission » puisqu'elles font connaître les activités consulaires à leurs membres et communiquent en retour les besoins de leur communauté[70]. Comme on le voit dans l'encadré 2, le Mexique a cherché par différents moyens à répartir les coûts afférents à l'engagement de la diaspora.

Encadré 2 : Partager le coût de l'engagement – Le choix du Mexique

Le Mexique a tout fait pour atteindre ses buts en matière d'engagement de la diaspora en concluant des partenariats avec diverses organisations des Etats-Unis d'Amérique. L'un de ses projets gère des centres éducatifs sur place qui enseignent l'anglais aux adultes hispanophones. Les organisations de parrainage procurent les enseignants et les locaux. L'Institut national d'éducation des adultes (Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos – INEA) et le Conseil national d'enseignement professionnel (Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo – CONEVyT) définissent l'essentiel des programmes, tandis que le Gouvernement du Mexique coordonne les activités. La réussite d'autres programmes visant, par exemple, la santé, l'éducation financière ou les rapatriements de fonds, dépend largement des ressources et des capacités techniques dont disposent les organisations partenaires.

Un autre projet, intitulé *Ventanillas de Salud* (Guichets sanitaires), donne des informations de base aux Mexicains qui ont migré vers les Etats-Unis d'Amérique et les oriente vers des hôpitaux, dispensaires et programmes gouvernementaux où ils pourront être soignés sans crainte d'être remis aux services de l'immigration. Lors d'un entretien réalisé pour le présent manuel, Javier Diaz de Leon, de l'Institut des Mexicains à l'étranger, souligne que le projet « n'est pas aussi coûteux qu'on pourrait le croire, parce que le gouvernement fait appel aux consulats et aux organisations locales. Chaque guichet découle d'une entente entre un consulat du Mexique et une organisation sur place. Cela implique bien sûr des coûts, mais la plupart des services sont dispensés par ces organisations. »

Une bonne partie des programmes de l'IME fait appel au parrainage. Un service de l'Institut est chargé d'identifier et de promouvoir les possibilités en la matière. Comme le fait valoir Diaz de Leon, « beaucoup de personnes et d'entreprises veulent être connues de la diaspora mexicaine, elles sont très heureuses de figurer aux côtés de l'IME dans certains de nos programmes. . . . Nous comptons beaucoup sur une stratégie énergique pour trouver des fonds auprès de diverses sources ».

Sources : Laureen Laglagaron, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute, 2010, Washington, D.C., www.migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf ; entretien téléphonique avec Javier Diaz de Leon, Directeur, Institut des Mexicains à l'étranger, Gouvernement du Mexique, réalisé par l'auteur le 4 mai 2011 ; pour de plus amples informations, voir le site Web www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=383&lang=es.

2. Les partenariats intergouvernementaux

Les partenariats établis entre nations permettent de répartir les coûts financiers liés à l'engagement des diasporas. Bon nombre de pays de destination soutiennent leur propre diaspora à l'étranger ; c'est le cas de l'Australie qui octroie aux expatriés des bourses d'études financées par le Conseil national de la santé et de la recherche médicale. D'autres ont opté pour des programmes qui appuient les activités de développement conduites par les immigrants présents sur leur territoire, au profit du pays d'origine. Ainsi, le Ministère britannique du développement international (DFID) a lancé en mars 2008 un programme de 3 millions de livres sterling (4,7 millions de dollars) avec un organisme de bienfaisance pour le développement international basé au Royaume-Uni, *Voluntary Service Overseas*, dans le but d'aider les membres des diasporas à travailler bénévolement dans leur pays d'origine[71].

La politique de « codéveloppement » apparue en France au début des années 1990 a pris un nouvel essor. Cette notion désignait au départ un cadre théorique destiné à orienter les ressources des organismes de la diaspora africaine en France vers le développement de l'Afrique. Dans cette optique, la migration apparaît comme un phénomène bénéfique pour les pays d'origine et pour les pays de destination (même si certaines applications ont été critiquées pour l'accent excessif mis sur le contrôle de la migration). L'approche privilégie le développement des économies locales et la création de partenariats entre les entreprises, les autorités locales, les établissements de formation et les associations[72]. Le nombre de plans d'action et de mécanismes de financement publics à l'appui de projets de codéveloppement a augmenté en Italie, en Espagne et en France, notamment[73]. Plusieurs pays en développement ont envisagé une telle collaboration avec les pays de destination et ont défini des projets d'intérêt commun.

L'enquête réalisée en vue de recueillir des informations pour le présent manuel a montré que la plupart des institutions des diasporas dans les pays de destination sont des organismes de développement.

Une convention de codéveloppement a été signée en décembre 2000 entre le Mali et la France. Entre 2003 et 2005, 250 programmes de retour et de réinsertion, 22 projets de développement local et 10 projets destinés aux jeunes d'ascendance étrangère (en France) ont été menés à bonne fin. Le financement de ces activités, d'un montant de 3,5 millions d'euros (4,8 millions de dollars)[74], a été assuré à 70 % environ (2,5 millions d'euros, 3,4 millions de dollars) par le Gouvernement français[75].

Comme on l'a indiqué plus haut, certaines municipalités néerlandaises entretiennent depuis une dizaine d'années des relations avec les administrations locales de pays d'émigration, dont la Turquie, le Suriname et le Maroc. Le jumelage avec les communes des « pays de diaspora », comme on les appelle, est assez récent, la plupart des rapprochements n'ayant eu lieu qu'après 1999. Il existe à ce jour 39 ententes de jumelage axées sur les diasporas aux Pays-Bas, et leur nombre ne cesse d'augmenter[76].

Encadré 3 : Promouvoir le développement – Les difficultés auxquelles font face les organismes de développement dans les pays de destination

Dans les pays de destination, les organismes de développement apparaissent désormais comme les principaux acteurs gouvernementaux chargés de l'engagement des diasporas. Regina Barbosa, de l'Agence allemande de coopération internationale (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), explique que d'ordinaire « on cherche comment les migrants pourraient être associés à la coopération en faveur du développement ». La GIZ, en particulier, cherche à « rapprocher l'intégration et le développement, en incitant les associations de migrants à s'engager et en reliant ces activités à l'échelon municipal ».

Plusieurs difficultés surgissent lorsqu'on souhaite amener les migrants à prendre pleinement part au développement. L'une d'elles vient du peu d'empressement de certains, dans le secteur du développement, à réaliser des projets visant les diasporas. En Allemagne, un membre de la GIZ a déclaré que la poursuite d'« un dialogue ouvert entre les organes de coopération, les banques et les associations de migrants » et « la mise au point d'un produit tangible (une brochure d'information) » avaient été deux des initiatives les plus difficiles à réaliser en raison de « la réticence des coordonnateurs de projet à aborder un nouveau sujet, qui semblait relever davantage des questions nationales que de la coopération pour le développement »[77].

Un autre problème découle de la structure même des organismes. Alfred Fritschi, de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Suisse, explique que dans son pays, « intégrer la dimension des diasporas revient à ouvrir un tout nouveau front, pour établir les contacts et un dialogue avec les organisations ». Il précise :

« Jusqu'à présent, nous fonctionnons de telle manière que les échanges ont essentiellement lieu entre nos représentants dans le pays et les dirigeants locaux. Nous ne sommes pas prêts à nous lancer dans une nouvelle entreprise auprès des institutions ici, en Suisse ; la question cruciale du dialogue a de nombreuses dimensions et nous ne sommes pas organisés pour cela, nous n'y sommes pas prêts. Notre administration ne peut pas s'occuper directement de dizaines de petites initiatives émanant de la diaspora. »

Un autre aspect important concerne le mode de financement des programmes. Albert Fritschi précise que la DDC ne peut pas conduire d'activité financière en Suisse parce que la loi lui impose de soutenir les activités dans les pays où elle a des programmes. Selon lui, « il doit exister une solide approche interministérielle pour s'occuper des diasporas, parce que leurs membres ont des intérêts très différents qui relèvent de différentes instances administratives ».

Source : Entretien avec Barbosa réalisé en avril 2011 ; entretien téléphonique avec Alfred Fritschi, Codirecteur de la Division Balkans occidentaux, Direction du développement et de la coopération, Suisse, réalisé par l'auteur le 10 mai 2011.

3. Les partenariats avec la communauté internationale

La communauté internationale est une importante source de fonds et de compétences techniques. Les gouvernements de pays d'origine se sont tournés vers les grands organismes de financement. En El Salvador, le Fonds d'investissement social pour le développement local (FISDL) a financé son programme *Subasta de Fondos* (Enchère de fonds) grâce à un prêt de 20 millions de dollars consenti à faible taux par la Banque mondiale. En vertu de ce programme, les municipalités offraient de verser

une partie des fonds nécessaires à la réalisation d'un projet. Par exemple, si la Banque mondiale voulait financer des projets d'électrification, les municipalités présentaient leur proposition et offraient d'affecter une certaine somme aux travaux. Sur le mode d'une enchère, les municipalités qui offraient le montant le plus élevé obtenaient un prêt pour le reste du projet. Les diasporas y étaient associées car les municipalités demandaient aux associations de villes natales de contribuer à la part des coûts qui leur revenait. Par ailleurs, les membres de la diaspora voulaient souvent mettre en avant certains projets et, pour cela, demandaient aux municipalités de tenter d'obtenir des fonds par le biais de l'enchère.

Les gouvernements ont aussi conclu des partenariats avec des organisations internationales, telles l'OIM et les Nations Unies, pour faciliter le retour définitif des membres de la diaspora détenant de solides qualifications et un capital financier. Comme on l'explique longuement dans le chapitre 8 du manuel, l'OIM a mis en œuvre des programmes de retour des talents en Afrique[78], en Amérique latine[79] et, plus récemment, en Afghanistan. Grâce à son action, quelque 2 000 expatriés se sont réinstallés avec succès dans 11 pays d'Afrique[80] entre 1983 et 1999.

Depuis quelques années, les organisations internationales s'attachent moins au retour et à la réinstallation des émigrants qu'au transfert des compétences et des moyens financiers, avec ou sans retour. L'un des meilleurs exemples est le programme de l'OIM intitulé Migrations pour le développement en Afrique (MIDA), qui veut mettre les compétences et moyens financiers de la diaspora africaine au service de projets de développement sur le continent. Considéré comme un programme de renforcement des capacités, il veut faciliter les déplacements temporaires sans entraîner automatiquement le retour des migrants.

D. Renforcer les capacités des groupes de la diaspora

La plupart des groupes qui représentent les diasporas sont petits et sous-financés, ne font appel qu'à des bénévoles, fonctionnent avec un budget minimal et se réunissent dans des locaux prêtés (ou n'ont tout simplement pas de locaux). Leurs membres exerçant généralement un emploi régulier, ils n'ont pas toujours le temps de s'occuper des affaires du groupe. Comme l'ont fait remarquer Cindy Horst et ses collègues, « cela peut avoir de lourdes conséquences sur les résultats qu'ils sont en mesure d'atteindre, car ils disposent de très peu de temps et de ressources »[81].

Pour remédier à la situation, certains gouvernements, dans les pays de destination surtout, ont voulu aider ces groupes à renforcer leurs

capacités. Ils leur ont procuré une assistance technique et offert une formation en gestion financière, collecte de fonds, gestion de projets, préparation de rapports et autres domaines. La formation était dispensée directement par un organisme public ou fournie par le biais d'une entreprise.

Le Gouvernement des Pays-Bas a organisé des cours destinés à renforcer les capacités des associations de diasporas présentes sur le territoire. La formation visait l'acquisition de compétences de base : comment créer une organisation, quelle structure choisir, comment rédiger une bonne proposition de projet, où trouver les donateurs potentiels et comment fonctionne l'administration publique. Le Ministère des affaires étrangères a confié cette tâche à une organisation indépendante. Entre 30 et 40 représentants de diverses associations d'expatriés ont été formés, à un coût de 100 000 euros.

En définitive, le but de tels programmes est de mettre en place une organisation qui représente d'autres organisations. Comme l'explique Sander Werrie, du Ministère des affaires étrangères, « si les associations de diasporas se regroupaient et adoptaient un programme de travail commun, le Ministère des affaires étrangères aurait plus de facilité à traiter avec elles ». Elle ajoute que la plupart n'ont pas les capacités nécessaires pour s'organiser de cette façon[82].

D'autres pays de destination, dont la Norvège et la Finlande, ont dispensé le même genre de formation.

E. Apprendre les uns des autres

Profiter de l'expérience des autres est aussi une façon d'acquérir un savoir-faire technique. Lorsqu'ils planifient et élaborent une politique en faveur des diasporas, les gouvernements ne partent pas de rien. Bien que beaucoup d'initiatives qui s'adressent aux diasporas aient vu le jour récemment, d'autres existent depuis longtemps. Israël, la province chinoise de Taiwan, l'Italie, la Grèce et d'autres pays ont acquis une expérience riche d'enseignements pour les décideurs d'aujourd'hui.

Le Gouvernement indien, par exemple, a chargé un comité de haut niveau d'élaborer un cadre politique large mais souple et des plans visant certains pays, en vue d'associer les quelque 20 millions de membres que compte la diaspora. Pendant deux années, le comité — composé de deux parlementaires actuels, de deux diplomates à la retraite et d'un porte-parole d'ONG — a étudié les mesures prises par divers

gouvernements en faveur des diasporas, dans le but d'en extraire des enseignements utiles pour l'Inde. Le comité a rendu public en 2004 un rapport remarquable de 600 pages qui présente le profit de 22 pays et régions[83]. Plus récemment, le Ministère des affaires indiennes à l'étranger a signé des mémorandums d'accord avec plusieurs groupes de réflexion et organisations internationales, établis en Inde et à l'étranger, afin d'encourager les recherches dans ses champs d'intérêt[84].

D'autres pays ont emprunté une voie similaire, mais à une échelle nettement plus réduite. Ainsi, le Programme d'assistance aux émigrants du Ministère irlandais des affaires étrangères a demandé au réseau philanthropique international *Worldwide Ireland Funds* de dégager les meilleures pratiques en matière d'engagement des diasporas, en vue d'identifier les stratégies et modèles qui pourraient être suivis en Irlande[85]. Pour leur part, les gouvernements d'El Salvador, de la République de Moldova et de la Serbie ont invité le Centre pour la migration internationale et l'intégration, organisme fondé par le Comité mixte juif américain de distribution, à donner des cours sur les partenariats entre les diasporas et les pays d'origine. L'enseignement s'inspirait de modèles concrets fondés sur l'expérience acquise par Israël et d'autres pays. Le Gouvernement d'El Salvador a dépêché en Israël son plus haut responsable des relations avec la diaspora afin d'y recenser, au sein du Ministère des affaires étrangères, les pratiques qui pourraient s'appliquer à la diaspora salvadorienne[86].

Chapitre 3 : Suivre les progrès et mesurer l'impact

Tout programme d'engagement des diasporas doit faire l'objet d'un suivi constant, d'une évaluation et d'ajustements fréquents. Il semble que beaucoup d'initiatives décrites dans ce manuel aient bénéficié de ressources considérables au démarrage, mais que l'on ait négligé le retour d'information. Même si un Etat a effectivement facilité le retour d'expatriés ou constitué un réseau actif entre les membres de la diaspora, il doit absolument suivre la mise en œuvre de tels programmes, mesurer leur impact et utiliser ces informations pour affiner son action en faveur de la diaspora et susciter une plus large adhésion, auprès notamment des acteurs sceptiques au sein comme à l'extérieur du gouvernement.

Encadré 1 : Le suivi et l'évaluation – Définitions importantes

Suivi – Processus continu d'observation du déroulement d'un programme en vue d'obtenir des éléments d'information utiles à la mise en œuvre.

Evaluation – Bilan régulier et objectif d'un projet, d'un programme ou d'une politique établi avant, pendant ou après la mise en œuvre.

Etude d'impact – Recherche de liens de cause à effet et appréciation des changements directement attribuables à un programme ou un projet.

1 Utilité du suivi et de l'évaluation

Il est important de porter un intérêt accru au suivi et à l'évaluation pour diverses raisons, dont trois méritent d'être analysées plus avant.

A. Faciliter l'aménagement du programme ou de la politique

Un mécanisme strict et efficace de suivi et d'évaluation permet de réviser fréquemment les programmes et d'adapter la politique. Ainsi, le programme *Tres por Uno* (3x1) mis en place dans l'Etat mexicain du

Zacatecas a été modifié et bonifié au fil du temps, du programme 1x1 lors de son lancement dans les années 1980, à sa forme actuelle une bonne décennie plus tard. Ce cas est inhabituel dans la mesure où les enseignements de l'expérience ont été systématiquement intégrés dans le programme. Natasha Iskander souligne que les changements apportés ont concerné « tous les volets, des critères de choix des projets aux méthodes de budgétisation en passant par les mécanismes d'audit, sans oublier les arrangements opérationnels et institutionnels. Tant l'Etat que les associations de la diaspora ont affecté des ressources organisationnelles et humaines croissantes à la gestion des projets et au lancement de négociations transnationales, mais ils ont aussi envisagé sans relâche de nouvelles perspectives politiques et économiques pour les municipalités du Zacatecas, de part et d'autre de la frontière[87]. »

Il en va de même du programme Migrations pour le développement en Afrique (MIDA) de l'OIM. Toute initiative menée à bien dans ce cadre doit être réévaluée à intervalle régulier, en particulier les projets pluriannuels ou complexes qui comportent plusieurs volets distincts mais interreliés. Par exemple, certains projets MIDA sont mis en œuvre simultanément dans deux pays voisins ou plus, qui contribuent chacun au bon déroulement de l'ensemble. Dans le cas de projets réalisés en plusieurs phases, le suivi permet d'effectuer des ajustements au vu de l'expérience acquise et des enseignements tirés durant les phases précédentes[88]. C'est le cas du projet MIDA Grands Lacs, qui a été modifié à l'issue de l'évaluation de la première phase de douze mois. De même, l'évaluation du projet MIDA Guinée Femmes « a permis de constater que la stratégie de mobilisation de la diaspora, adaptée aux besoins d'autres pays africains, n'était pas applicable à la diaspora guinéenne en raison, notamment, du niveau de développement particulier de ce pays »[89].

Comme l'indique l'OIM, « Un suivi effectué au bon moment peut notamment mettre en évidence des obstacles imprévus ou des possibilités inespérées, qui nécessitent une révision des hypothèses et de la stratégie qui sous-tendent le projet »[90].

B. Eviter la récupération par des groupes d'intérêts

Le suivi et l'évaluation sont essentiels pour ne pas desservir des intérêts particuliers et maintenir la crédibilité d'un programme. Comme le fait valoir Armando Rodriguez, tous les acteurs du programme 3x1 ne souscrivaient pas au principe d'une « action pour le bien commun ». L'équipe de surveillance binationale a fait taire les intérêts partisans et privés[91]. Dans le cas de projets des associations de villes natales au Zacatecas, l'équipe

comptait des représentants d'organismes tels que la Fondation Rockefeller, Oxfam Novib et la Fondation Rostros y Voces.

En Croatie, le gouvernement a choisi d'externaliser l'évaluation du programme *Unity through Knowledge Fund* (UKF), qui accorde des bourses aux partenariats de recherche entre les membres de la diaspora et les scientifiques qui travaillent dans le pays. Lors d'un entretien réalisé en vue du présent manuel, Alessia Pozzi, Directrice du programme, précise : « Nous savons très bien que la Croatie est un petit pays. . . Si nous faisions l'évaluation ici, en Croatie, certains problèmes pourraient surgir, comme des conflits d'intérêts, ce qui nuirait au programme. Pour que l'évaluation soit objective, nous devons confier cette tâche à des personnes qui n'ont aucun intérêt à voir un projet retenu ou refusé. »[92] Alessia Pozzi estime que le coût d'une évaluation du programme et des projets par des experts indépendants est acceptable, soit environ 150 euros par projet. Elle explique : « Nous faisons appel à 400 experts indépendants pour notre programme et, au total, les frais d'exploitation liés à la rémunération des personnes qui effectuent l'évaluation ne représentent que 9,8 %. Ce n'est pas tellement, c'est juste 10 % du coût total environ. »

C. Obtenir l'appui d'autres parties intéressées

Faire connaître une réussite aide à poursuivre sur la lancée et à bénéficier d'un appui plus large. Les études d'impact sont particulièrement utiles car elles fournissent des données que l'on peut utiliser pour démontrer l'efficacité d'une politique et accroître la confiance des bailleurs de fonds. Les évaluations sont parfois coûteuses, mais c'est un bon investissement si elles mettent en lumière de bons résultats. En outre, elles permettent d'améliorer les programmes ou, dans le cas de mesures inefficaces, d'économiser de l'argent en y mettant fin[93].

2 Les lacunes en matière de suivi et d'évaluation

Certains gouvernements suivent de près leurs programmes. La Colombie exerce un contrôle sur toutes les mesures visant la diaspora par le biais d'un bureau de la planification. De plus, un organisme gouvernemental externe, le Bureau national de la planification, surveille les projets et programmes visant la diaspora, ainsi que toutes les ressources employées[94].

Très peu de gouvernements, cependant, évaluent vraiment la portée de leur action. La Direction générale chargée des ressortissants espagnols à l'étranger « justifie toutes ses dépenses et ses comptes font l'objet d'une vérification poussée ». Mais elle ne fait pas procéder à des évaluations externes des programmes. Comme l'explique Jose Hernandez, de la Direction générale, « le principal critère de la réussite d'un programme est le nombre de demandes que nous recevons et le nombre de bénéficiaires que nous avons. Ainsi, notre programme de promotion du tourisme auprès des personnes âgées a reçu 4 000 demandes cette année, contre 2 500 il y a deux ans. »[95].

L'OIM a passé en revue 130 sites Web d'organismes de développement et des ministères du travail, des affaires étrangères, de l'intérieur et de l'immigration de 68 pays. Elle n'a trouvé que 70 évaluations en bonne et due forme des politiques, projets et programmes touchant à la migration (outre les comptes rendus de situation, rapports aux donateurs, études avant-projet et évaluations de l'OIM elle-même). Près d'un tiers (28 %) des programmes évalués portaient sur la gestion des mouvements de main-d'œuvre. Les études d'impact sérieuses sont extrêmement rares ; lors de son étude, l'OIM n'a trouvé que six évaluations assorties d'un protocole expérimental[96].

Il y a aussi d'énormes progrès à faire du côté des organisations internationales. Depuis cinq ans, l'OIM a évalué 67 projets, dont 14 visaient l'engagement des diasporas. La toute première évaluation publiée par l'OIM concernait la mise en œuvre du Programme de retour de nationaux qualifiés au Kenya, en 1986. C'est le Programme de retour de nationaux africains qualifiés qui a été le plus suivi et le plus évalué, ayant fait l'objet de sept rapports.

Laura Chapell et Frank Laczko font observer que « tout le monde sait que le suivi est important, mais on fait peu de choses concrètement ». Comme le montre l'encadré 2, cette situation s'explique entre autres par « l'absence d'une 'culture de l'évaluation' : une « appréhension » alimentée surtout par les questions de coûts, et une priorité très relative chez les donateurs »[97].

Encadré 2 : Causes possibles de l'absence d'une « culture de l'évaluation »

- Les décideurs et les gestionnaires de projet hésitent à apprendre « de mauvaises nouvelles », c'est-à-dire qu'un programme ou un projet ne donne pas les résultats escomptés.
- Les études d'impact sont considérées comme un investissement coûteux, qui exige des ressources financières substantielles et prend beaucoup de temps.
- Une évaluation rigoureuse peut prendre trois ou quatre ans, alors que beaucoup de gouvernements veulent des informations sur-le-champ.
- Les études d'impact, en particulier les plus minutieuses, requièrent des compétences techniques dont ne disposent pas tous les gouvernements.
- L'investissement dans l'évaluation n'a pas progressé aussi rapidement que les programmes et projets migratoires au cours des dix dernières années.
- La volonté politique n'est pas toujours présente, car la migration est un sujet très controversé, souvent politisé.
- Les données sur la migration nécessaires pour mesurer les résultats sont souvent lacunaires ou inexistantes.
- Les interventions dans le champ de la migration étant rarement vues comme des instruments du développement, elles ne sont pas évaluées sous cet angle.

Source : Frank Laczko, « Migration, Development and Evaluation: Where We Stand Today and Why? », présentation PowerPoint lors de l'atelier *Gérer la migration pour le développement : élaboration des politiques, études d'impact et évaluation*, Marseille, France, 13 au 15 juillet 2011.

3 Quelques pistes à explorer pour étoffer le suivi et l'évaluation

A. Faire preuve de réalisme et choisir des méthodologies et données qui conviennent au contexte et au budget

Pour utile qu'elle soit, l'intégration du suivi et de l'évaluation dans la gestion d'un programme a un coût. Les gouvernements doivent faire preuve de réalisme et choisir des méthodes d'évaluation adaptées au contexte local et aux ressources financières. Chapell et Laczko font valoir que « le but d'une étude d'impact doit toujours être le recueil de l'information la plus exacte possible sur l'efficacité d'une politique. Il faut donc être, tout à la fois, ambitieux et réaliste quand on détermine quelle serait la meilleure information (et comment l'obtenir) dans chaque cas. Les questions à examiner, les fonds disponibles, les compétences accessibles, les délais à respecter et le contexte politique dans lequel se déroule l'évaluation aideront à choisir la méthode la plus indiquée. »[98]

Les données de référence. Le système de suivi et d'évaluation doit, idéalement, s'appuyer sur des données recueillies quand le programme ou le projet débute. Cela exige du temps et de l'argent, mais facilite aussi la mesure de l'impact et, par conséquent, accroît la qualité et l'utilité de l'évaluation.

L'analyse hypothétique. Une autre manière de procéder consiste à examiner le cas hypothétique contraire — le coût, pour la nation, de l'absence de programme d'engagement. L'évaluation peut chercher à préciser les autres mécanismes auxquels auraient pu recourir les membres de la diaspora pour revenir dans le pays, afin d'établir si le programme a facilité des retours qui auraient eu lieu de toute façon, même sans intervention de l'Etat. Un exemple de cette méthode est donné dans l'encadré 3, qui porte sur différents régimes d'épargne offerts aux migrants salvadoriens. Considérée comme le fin du fin en matière d'évaluation, une étude contrôlée randomisée procure une foule d'informations sur la mise en œuvre d'un programme, mais le coût n'est pas négligeable.

Encadré 3 : Comprendre la propension à épargner parmi les migrants salvadoriens à Washington – Une étude contrôlée randomisée

En partenariat avec une banque d'El Salvador, des chercheurs de la Harvard Business School, de l'Université Francisco Marroquin, de l'Université du Chili et de l'Université du Michigan ont proposé à des migrants salvadoriens résidant aux Etats-Unis d'Amérique d'ouvrir dans leur pays d'origine un compte bancaire qu'ils pourraient approvisionner à partir de l'étranger. Le but était de voir si un meilleur contrôle des migrants sur l'emploi des rapatriements de fonds stimulerait leur propension à épargner.

Les participants à l'étude ont été répartis de manière aléatoire dans quatre groupes offrant chacun un degré variable de suivi et de contrôle des épargnes au Salvador.

- Groupe 0 : Aucun produit financier particulier n'est offert aux migrants (groupe contrôle).
- Groupe 1 : On offre aux migrants la possibilité d'ouvrir un compte au Salvador, au nom du bénéficiaire des rapatriements de fonds.
- Groupe 2 : On offre aux migrants la possibilité d'ouvrir un compte joint, à leur nom et au nom du bénéficiaire.
- Groupe 3 : On offre aux migrants, outre l'ouverture d'un compte joint comme dans le groupe 2, la possibilité d'ouvrir un compte à leur propre nom uniquement.

La troisième option (groupe 3) assure aux migrants le meilleur suivi et contrôle des fonds qu'ils rapatrient dans leur pays d'origine. Les données sur les opérations financières effectuées par le biais de la banque partenaire provenaient des dossiers administratifs de celle ci. Des enquêtes de départ et de suivi ont été réalisées auprès des migrants aux Etats-Unis d'Amérique et des familles qui recevaient les fonds rapatriés en El Salvador, afin d'apprécier d'autres effets.

La recherche a conclu que le désir de suivre et de contrôler l'emploi des fonds rapatriés est « important, en termes quantitatifs, et a une incidence certaine sur les décisions financières des migrants ». C'est surtout vrai quant à la part des rapatriements de fonds qui sont placés dans des comptes d'épargne classiques. Les migrants du groupe 3, qui jouissaient du meilleur suivi et contrôle, étaient beaucoup plus portés à ouvrir un compte d'épargne et à mettre de côté plus d'argent dans leur pays d'origine.

Source : Dean Yang, Nava Ashraf, Claudia Martínez et Diego Aycinena Francisco, « Remittances and the Problem of Control: A Field Experiment Among Migrants from El Salvador », Working Paper, December 2011, http://www-personal.umich.edu/~deanyang/papers/aamy_remittancecontrol.pdf.

Même si un système idéal de suivi et d'évaluation inclut le recueil de données de référence ou la réalisation d'une analyse hypothétique, les gouvernements peuvent se doter d'un mécanisme plus simple et moins onéreux qui, sans recourir à des spécialistes ou effectuer des calculs sans fin, mesure quand même les résultats essentiels afin d'éclairer la mise en œuvre du programme.

Un assortiment d'outils qualitatifs et quantitatifs. La plupart des évaluations font appel à plusieurs outils pour recueillir des informations et avis auprès d'une grande variété de sources et d'acteurs associés à un programme donné. Les techniques de base comprennent l'observation directe, les entretiens, les groupes de consultation, les questionnaires et les enquêtes. L'expérience acquise par l'OIM dans le cadre du programme MIDA établit clairement que « Des méthodes mixtes, tant qualitatives que quantitatives, permettent de compenser les lacunes techniques dues au coût élevé de certaines méthodes »[99]. Comme le montre l'encadré 4, plusieurs techniques ont été utilisées pour le projet MIDA Grands Lacs : étude documentaire, visites sur le terrain, enquête et groupes de consultation. Les projets MIDA exécutés à ce jour ont également souligné l'importance des systèmes de suivi pour pouvoir évaluer efficacement le projet au fil du temps ainsi que sa durabilité à longue échéance[100].

Encadré 4 : MIDA Grands Lacs, phase III

On a considéré les résultats/impacts escomptés et les indicateurs ci après dans le cadre de ce programme mis en œuvre dans la région des Grands Lacs en Afrique :

Résultats/impacts escomptés	Indicateurs
Renforcement de la stabilité économique, sociale et culturelle et du développement humain grâce à l'intervention de la diaspora	• Nombre de groupes thématiques créés par la diaspora • Nombre de projets de soutien réunissant plusieurs experts
Contribution des membres de la diaspora au secteur de l'éducation	• Nombre d'assistants formés • Raccourcissement du cycle universitaire • Amélioration du matériel pédagogique et d'autres ressources
Contribution des membres de la diaspora au secteur de la santé	• Nombre de nouvelles techniques employées sans l'intervention d'un expert, grâce à la fourniture de l'équipement voulu • Amélioration de l'efficacité des services (nombre de patients soignés, nombre de cas difficiles traités)
Contribution des membres de la diaspora au développement rural	• Mise en œuvre de plans stratégiques et de réformes • Réalisation des tâches prévues

Une étude documentaire a tout d'abord permis d'analyser les textes publiés par les experts du domaine. Parallèlement, on a rencontré à Bruxelles des spécialistes qui avaient accompli une mission dans le cadre de MIDA III. Des visites dans les trois pays partenaires ont ensuite permis de rencontrer les pouvoirs publics, les institutions bénéficiaires, les bénéficiaires directs, les experts et d'autres parties prenantes. Une enquête sur les transferts réels de fonds rapatriés a été réalisée. Pour terminer les visites, on a formé des groupes de consultation avec des spécialistes appartenant à la diaspora congolaise, rwandaise et burundaise.

Source : Ann Pawliczko, « Inventory of Impact Assessment of International Migration: Projects/Programmes Carried Out by GMG Agencies », Fonds des Nations Unies pour la population, exposé présenté lors de l'atelier *Gérer la migration pour le développement : élaboration des politiques, études d'impact et évaluation*, Marseille, France, 13 au 15 juillet 2011.

B. Tenter de partager le coût de l'évaluation avec d'autres parties prenantes

Le coût initial d'une étude d'impact peut être jugé excessif pour certains pays ou pour les programmes de moindre envergure. Selon Chapell et Laczko, il est possible d'y remédier, essentiellement par le partage des coûts. Voici ce qu'ils écrivent :

> *Les gouvernements peuvent décider, ensemble, de procéder à l'« évaluation thématique » de quelques politiques et programmes clés d'intérêt commun. Une ou deux années plus tard, on disposera ainsi d'une masse d'informations sur la façon d'élaborer au mieux les politiques et programmes essentiels. Ces renseignements sont inestimables pour tous les décideurs. En outre, les pays d'origine, de transit et de destination sont incités à collaborer et à réaliser des évaluations conjointes, afin de s'assurer que la mobilité accroît les retombées de la migration et du développement*[101].

Chapell et Laczko citent un rapport publié récemment par le Centre pour le développement mondial, selon lequel les pouvoirs publics sont dans l'incapacité de conduire eux-mêmes des évaluations dans tous leurs champs d'intervention. Pour contourner cet obstacle au meilleur coût, les gouvernements devraient déterminer ensemble les questions de politique les plus importantes et entreprendre des études sur ces dernières[102].

C. Les donateurs peuvent prendre activement part à l'instauration d'une « culture de l'évaluation »

Les donateurs ont un grand rôle à jouer pour encourager l'évaluation des programmes et projets. Ainsi, la Banque interaméricaine de développement (BID) a commandé en 2009 une évaluation externe des projets relatifs aux rapatriements de fonds. A l'époque, 45 projets

avaient été approuvés, représentant au total plus de 45 millions de dollars en assistance technique et quelque 22 millions de dollars en prêts et participations au capital. L'étude a été menée à bien de mai à septembre 2009. Elle s'intéressait en premier lieu aux projets touchant les rapatriements de fonds réalisés par le Fonds monétaire international (FMI) entre 2001 et 2009 et, en deuxième lieu, aux activités de recherche et de diffusion conduites par le FMI au cours de la même période[103]. Le document de 256 pages produit à l'issue de l'étude renferme une évaluation des modèles employés et un résumé, pour chaque projet, des réussites, des défis et des enseignements. Il indique aussi comment le FMI et les autres praticiens pourraient étendre l'impact, la portée et la viabilité des programmes visant les rapatriements de fonds en formulant des recommandations sur la conception et le fonctionnement[104].

En tant que pays donateur, les Pays-Bas se proposent d'évaluer les programmes en faveur de la diaspora qu'ils financent depuis six ans, afin de comprendre leur impact dans plusieurs champs que le gouvernement juge essentiels. Comme l'a expliqué Sander Werrie lors d'un entretien réalisé en vue du présent manuel, les Pays-Bas veulent « savoir si les activités que finance le MAF [Ministère des affaires étrangères] aident vraiment à atteindre les objectifs prioritaires très précis qui figurent dans notre déclaration de politique. L'évaluation ne portera pas tant sur la nature et l'adéquation des six priorités de notre politique, que sur les activités que nous finançons et sur leur contribution à l'atteinte de ces objectifs. » L'évaluation sera confiée à une ou deux organisations ou institutions indépendantes[105].

Sander Werrie espère que les résultats de cette étude globale permettront au Ministère des affaires étrangères de décider s'il doit continuer à soutenir les programmes de retour temporaire, entre autres. Elle poursuit : « Si l'évaluation révèle que les programmes n'ont pas d'impact à plus ou moins long terme, nous pourrions être amenés à ne plus financer de programmes de retour temporaire. Il en va de même des autres activités que nous finançons. »[106].

D. Les indicateurs sont importants : Qui formule les questions ?

Quand on cherche à mesurer les progrès et les avantages de l'engagement des diasporas dans les activités de développement, il faut définir avec réalisme les attentes et les calendriers. Les indicateurs sont importants, mais ils ne doivent pas seulement s'inspirer des mécanismes classiques de l'aide publique du développement (APD)[107].

Le plus grand défi est souvent d'optimiser l'impact sur le développement. Les programmes fonctionnent mieux quand ils s'inscrivent dans la droite ligne du plan de développement adopté par le pays d'origine. A cet égard, même le programme 3x1 louangé de toutes parts présente des lacunes aux dires de beaucoup d'analystes, y compris le Gouvernement mexicain lui-même.

On reproche au programme d'orienter les ressources publiques destinées au développement vers des communes qui ne sont pas les plus démunies, puisqu'elles bénéficient déjà des rapatriements de fonds et des dons d'associations de villes natales. Les migrants qui participent au programme et les municipalités sur place, qui sont les principales bénéficiaires, peuvent avoir une perception différente de l'efficacité du programme, comme l'illustre l'encadré 5. Il serait sans doute bon de considérer qu'il s'agit d'un programme de solidarité et non d'un programme de développement, et de l'évaluer sur cette base.

Encadré 5 : Le programme mexicain 3x1 – Un cas exemplaire, mais selon quels critères ?

Au Mexique, une étude réalisée par le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social a remis en question l'apport du programme 3x1 au développement. Selon cette étude, le programme « a fonctionné de façon médiocre, en termes de conception et d'impact, et ses fonds n'ont pas augmenté en valeur réelle depuis trois ans ». Il est apparu, plus précisément, que « le programme encourage surtout l'investissement dans des projets non productifs, tels des terrains de sport, des églises, des places publiques et des aménagements similaires »[108].

La possibilité donnée aux associations de migrants de choisir les projets semble avoir compliqué l'optimisation de l'impact sur la pauvreté. Comme l'a fait valoir le représentant du programme de financement paritaire à Morelia, lors d'un entretien avec Xochitl Bada :

« L'une des difficultés qui surgissent, quand nous tentons de diriger les ressources vers ces municipalités [les plus pauvres], c'est que ces communes n'ont pas l'eau courante, par exemple, mais les migrants veulent réaménager la place centrale ou réparer l'église. Elles ont des problèmes d'évacuation des eaux usées, mais les migrants veulent construire une arène pour le rodéo. Nous essayons de les amener à financer des projets qui répondent à des besoins essentiels et urgents, mais on ne peut pas les y contraindre. . . Nous laissons le comité d'approbation [à l'échelon de l'Etat] choisir les projets les plus intéressants qui recevront des fonds publics ».

Newland et ses collègues avancent toutefois que le programme 3x1 est sans doute un programme de solidarité davantage qu'un programme de développement, puisque le choix des projets suit la logique de la collaboration et des relations établies entre la diaspora et les villes « natales », plutôt qu'une logique économique. Il devrait donc être évalué sur cette base. Comme l'ont montré les deux premiers chapitres du manuel, le renforcement des capacités au sein des diasporas – et l'instauration de relations de confiance entre les groupes de diasporas et les gouvernements – est une entreprise de longue haleine qui doit être conduite avec souplesse et assortie d'un mécanisme d'évaluation qui tient compte des réalisations immatérielles, tel le renforcement de la solidarité et de la confiance entre la diaspora et l'Etat.

Source : Entretien avec un fonctionnaire du Ministère du développement social réalisé par Xochitl Bada à Morelia en mai 2005, cité dans *Migrant Organization and Hometown Impacts in Rural Mexico*, Jonathan Fox et Xochitl Bada, Université de Californie à Santa Cruz, Center for Global, International and Regional Studies, 2008. Voir le site : http://escholarship.org/uc/item/7jc3t42v.

E. Diffuser les évaluations, au profit d'une communauté d'apprentissage

Les gouvernements devraient rassembler des informations sur les activités, les changements et les impacts de leurs projets et les diffuser, si possible dans une forme aisément accessible, à l'intention notamment des diasporas et des autres partenaires potentiels. On sait peu de choses sur les évaluations réalisées dans le passé, qui sont souvent rédigées dans la langue nationale ou ne sont pas publiées. La diffusion de ces informations élargirait la base de connaissance. On pourrait, par exemple, créer un site Web sur lequel les personnes intéressées peuvent consulter les résultats d'un programme touchant la diaspora, débattre des difficultés rencontrées, envisager diverses options et suggérer des solutions[109].

Ainsi, le site Web du programme *Unity through Knowledge Fund* (www.ukf.hr/) décrit tous les projets et expose en détail les modalités de financement et les résultats des évaluations. Le Gouvernement de la Croatie affecte chaque année 5 000 euros à la maintenance du site, qui sert aussi lors de la mise en œuvre des projets. Alessia Pozzi précise : « Quand on travaille avec la diaspora, on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle envoie les documents et autres informations nécessaires. Donc, les demandes relatives à des projets et l'évaluation se font globalement par l'entremise du site. Il est également important que les statistiques puissent être consultées [par les bailleurs de fonds potentiels] pour faire preuve de transparence, dans la mesure où ils savent où est investi l'argent, entre autres »[110].

PARTIE 2

RENFORCER LES INSTITUTIONS ET LEVER LES OBSTACLES

Dans les pays d'origine comme dans les pays de destination, les gouvernements ont lancé une myriade d'initiatives dans le but d'amener les diasporas à contribuer au développement. Plusieurs font montre d'innovation, beaucoup remplissent leurs promesses. Certaines existent depuis longtemps, d'autres n'ont vu le jour que récemment.

Les idées avancées sur la meilleure façon d'associer les diasporas avec profit se sont elles aussi diversifiées au fil du temps. Des programmes de « retour des talents » aux produits financiers garantis par les rapatriements de fonds, en passant par les obligations destinées à la diaspora, la communauté internationale propose de multiples façons de faire intervenir les diasporas comme partenaires essentiels du développement.

Quoique nombreuses, les avenues possibles ne sont pas illimitées. Divers facteurs restreignent les choix qui s'offrent réellement aux décideurs et aux praticiens. Les objectifs de développement, les moyens institutionnels et les besoins, désirs et capacités des diasporas réduisent souvent la liste des options viables.

Nous étudierons dans cette partie deux grands mécanismes auxquels ont recouru les gouvernements pour établir des liens avec les diasporas. Certains ont mis en place un cadre législatif ou réglementaire favorable. Plus récemment, un nombre croissant d'Etats ont mis sur pied des institutions spécialisées, sur leur territoire et à l'étranger, en vue de faciliter l'engagement de leur diaspora.

Chacun des deux chapitres qui suivent traite de l'un de ces mécanismes. On y découvrira les tendances dominantes en matière de politique et de programmes, les principales difficultés rencontrées sur le terrain et les leçons à en tirer. Les initiatives décrites dans ce chapitre illustrent des approches viables qui pourraient être reproduites, mais aussi des écueils fréquents. Ces données d'expérience recèlent des enseignements précieux pour les décideurs et les praticiens qui souhaitent considérer de façon plus stratégique les diasporas et le rôle qu'elles sont à même de jouer.

Chapitre 4 : Renforcer les institutions chargées des diasporas – Ménager une niche au sein de l'appareil gouvernemental

De plus en plus de pays créent des institutions en vue de faciliter de manière systématique les liens avec la diaspora. La tendance s'est accélérée ces dix dernières années, un peu partout dans le monde. Ce chapitre examine les objectifs et les activités de 77 institutions qui, dans 56 pays[111], de l'Arménie à Haïti, cherchent à favoriser l'engagement des diasporas.

Bien que cette analyse soit loin d'être exhaustive, elle montre comment les Etats ont choisi de structurer leurs relations avec la diaspora. Les institutions mises sur pied se situent à différents échelons de l'administration publique, ont des priorités diverses et sont plus ou moins organisées. Par exemple, certaines s'intéressent exclusivement aux ressortissants à l'étranger, tandis que d'autres ciblent précisément les résidents permanents, les citoyens naturalisés et les générations issues de la migration. Dans des pays comme le Mexique, la Chine et les Philippines, plusieurs institutions représentent les diasporas à différents paliers du gouvernement.

Il est difficile d'apprécier la portée et l'efficacité réelles des institutions axées sur les diasporas, tout comme leur contribution aux activités de développement national. Il y a peu d'évaluations en la matière et celles qui existent sont rarement publiées. Les quelques études trouvées dans les textes universitaires et les documents de politique sont généralement descriptives, sans analyse critique. Notons également que près d'un tiers des institutions examinées ici sont assez jeunes ; elles n'existaient pas avant 2005.

Malgré le peu de recul dont nous disposons, il est possible d'extraire des informations susceptibles d'aider les gouvernements d'origine qui envisagent de créer, qui mettent sur pied ou qui administrent des institutions vouées à la diaspora. Quelles que soient les caractéristiques de la diaspora — très éduquée ou peu instruite, concentrée dans quelques pays ou éparpillée dans le monde — les initiatives nationales

décrites ici mettent en évidence l'importance de se préparer avec soin, de prêter une attention égale à la démarche et au résultat, d'investir dans le renforcement des capacités et de relier l'action des institutions qui s'occupent de la diaspora aux priorités du développement national.

1 Types d'institutions chargées des diasporas

Les organismes nationaux chargés des questions de la diaspora peuvent se trouver dans les pays d'origine comme dans les pays de destination. Lors de la préparation de ce manuel, une enquête a été réalisée auprès des Etats qui prennent part au Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD). Elle a révélé que plus de 400 institutions, dans 56 pays, associent directement les diasporas par le biais de divers programmes et politiques et que 77 d'entre elles ont été créées spécialement pour poursuivre cet objectif de façon structurée.

Il existe globalement six types d'institutions axées sur les diasporas, selon qu'elles œuvrent à l'échelon ministériel, sous-ministériel, national ou local, qu'elles appartiennent au réseau consulaire ou qu'elles aient le statut d'organisme para-étatique. Il est intéressant d'en connaître les différences : la position qu'occupe une institution au sein de la hiérarchie conditionne de bien des manières son influence à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ainsi que ses attributions et l'efficacité de son action.

A. Institutions ministérielles

De plus en plus de pays en développement ont créé depuis 2001 un ministère expressément chargé de répondre aux besoins de la diaspora. Vingt-six des pays examinés ici ont un ministère distinct pour la diaspora (voir le tableau 1), dont douze s'occupent exclusivement de ces questions.

Tableau 1 : Pays dotés d'institutions ministérielles vouées à la diaspora

Pays	Institution(s)	Population d'émigrants, 2010	Population d'émigrants en % de la population totale, 2010	Principale destination, 2010
Algérie	Ministère de la solidarité nationale, de la famille et de la communauté nationale à l'étranger	1 211 100	3,4	France
Arménie*	Ministère de la diaspora	870 200	28,2	Fédération de Russie
Azerbaïdjan*	Comité d'Etat chargé de la diaspora	1 432 600	16	Fédération de Russie
Bangladesh*	Ministère de la protection des expatriés et de l'emploi à l'étranger	5 380 200	3,3	Inde
Bénin	Ministère des affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des Béninois de l'extérieur	513 600	5,8	Nigéria
Comores	Ministère des relations extérieures et de la coopération avec la diaspora	38 600	5,6	France
Dominique	Ministère du commerce, de l'industrie, de la consommation et de la diaspora	69 300	**104,1	Etats-Unis d'Amérique
Géorgie*	Ministère d'Etat chargé des questions de la diaspora	1 057 700	25,1	Fédération de Russie
Haïti*	Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger	1 009 400	9,9	Etats-Unis d'Amérique
Inde*	Ministère des affaires indiennes à l'étranger	11 357 500	0,9	Emirats arabes unis
Indonésie	Ministère de la main-d'œuvre et de la transmigration	2 502 300	1,1	Malaisie
Iraq	Ministère de la migration et des personnes déplacées	1 545 800	4,9	République islamique d'Iran
Israël	Ministère de l'information et de la diaspora	1 019 900	14,0	Cisjordanie et Gaza
Liban	Ministère des affaires étrangères et des émigrés	664 100	15,6	Etats-Unis d'Amérique
Macédoine (ex-République yougoslave de)*	Agence pour l'émigration	447 100	21,9	Italie
Mali	Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine	1 012 700	7,6	Côte d'Ivoire

Maroc*	Ministère chargé des Marocains résidant à l'étranger	3 106 600	9,3	France
Niger	Ministère de l'intégration africaine et des Nigériens à l'étranger	386 900	2,4	Nigéria
Pakistan*	Ministère des Pakistanais outre-mer	4 677 000	2,5	Inde
République arabe syrienne	Ministère des affaires étrangères et des expatriés	944 600	4,2	Jordanie
Sénégal*	Ministère des Sénégalais de l'extérieur	632 200	4,9	Gambie
Serbie	Ministère de la religion et de la diaspora	196 000	2,0	Autriche
Slovénie*	Bureau du gouvernement pour les Slovènes à l'étranger	132 000	6,5	Allemagne
Somalie	Ministère chargé de la diaspora et de la communauté	812 700	8,7	Ethiopie
Sri Lanka*	Ministère de la promotion de l'emploi à l'étranger et de la protection des travailleurs migrants	1 847 500	9,1	Arabie saoudite
Tunisie	Ministère des affaires sociales, de la solidarité et des Tunisiens à l'étranger	651 600	6,3	France

*Ministère s'occupant exclusivement de la diaspora. ** Pour la Banque mondiale, la population d'émigrants en proportion de la population est le rapport entre les émigrants d'un pays et la population — et non la somme de la population et des migrants. C'est la raison pour laquelle la proportion peut excéder 100 % dans certains pays.

Sources : Première partie du questionnaire MPI-OIM, 2011, pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bénin, les Comores, l'Inde, l'Iraq, Israël, la Macédoine (ex-république yougoslave de) et la Slovénie ; recherches des auteurs pour les autres pays ; on trouvera des données sur les émigrants et leurs destinations dans *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2011.

Quand il met en place, à l'échelon ministériel, une institution distincte chargée de la diaspora, le gouvernement reconnaît que les organes qui se chargeaient auparavant de ce domaine, tel le Ministère du travail ou des affaires étrangères, ne sont pas en mesure de gérer les programmes destinés aux expatriés dans toutes leurs dimensions. Il semble selon la présente analyse que, par rapport aux institutions qui se situent moins haut dans la hiérarchie, les institutions d'échelon ministériel reçoivent des crédits budgétaires plus réguliers, bénéficient d'un meilleur soutien au sommet de l'Etat et, fait intéressant, ont un mandat plus clairement axé sur le développement. Leur existence signifie également que le gouvernement accorde la plus haute importance politique à l'engagement de la diaspora (signe parfois d'un infléchissement de politique, puisque plusieurs de ces institutions étaient auparavant des bureaux rattachés à un ministère).

Le Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger a été l'une des premières institutions de ce genre dans le monde en développement[112]. Créé en 1995, il a pour mission d'inciter les communautés de la diaspora à participer à des activités techniques et professionnelles qui soutiennent les efforts de développement national. Le Ministère informe la diaspora de la situation et des changements qui surviennent en Haïti et encourage ses membres à revenir et à investir dans le pays.

Le Ministère des affaires indiennes à l'étranger (MOIA) est plus récent. Institué en 2004 pour remédier au manque de coordination des politiques publiques en matière de migration, il gère des programmes à l'intention de la diaspora, en particulier les jeunes. L'un de ces programmes, Know India (Découvrir l'Inde), propose des stages de trois semaines pour faire connaître la vie sociale, économique et culturelle aux générations issues de l'émigration. Une autre initiative, intitulée *Scholarship Program for Diaspora Children* (Programme de bourses d'étude pour les enfants de la diaspora), aide les émigrants à inscrire leurs enfants dans des établissements d'enseignement supérieur en Inde. Les nombreuses autres activités vont de l'accueil d'une conférence annuelle sur la diaspora à la simplification des investissements pour les expatriés[113].

Il existe des institutions similaires en Serbie (Ministère de la religion et de la diaspora)[114] et en Arménie (Ministère de la diaspora)[115]. Comme celle de l'Inde, la diaspora de ces pays est vaste, généralement très instruite et/ou financièrement prospère (en valeur absolue ou en proportion de la population). Ces organismes s'attachent bien sûr à resserrer les liens économiques avec la diaspora, en encourageant surtout le transfert de capital financier et/ou humain. Ainsi, le Ministère serbe a déclaré que sa tâche la plus urgente était de favoriser le retour de jeunes experts et de mettre fin à l'exode des compétences[116]. Pour ce faire, il a établi un conseil économique composé de spécialistes sur place et à l'étranger. Il envisage également de constituer un réseau d'affaires virtuel qui publiera des informations sur les organisations et personnes compétentes et sur les possibilités d'investissement[117].

Les organismes présents au Bangladesh (Ministère de la protection des expatriés et de l'emploi à l'étranger) et à Sri Lanka (Ministère de la promotion de l'emploi à l'étranger et de la protection des travailleurs migrants) sont différents en ce qu'ils veillent avant tout à protéger les nationaux qui travaillent à l'étranger et à étendre les possibilités d'exercer un emploi convenable hors du territoire national. L'un comme l'autre donnent suite aux plaintes déposées par les travailleurs migrants, offrent des services de placement international et organisent des formations[118]. Le ministère bangladais administre par ailleurs un fonds de protection

des salariés qui est alimenté grâce aux droits versés par les travailleurs migrants, aux intérêts perçus sur les redevances des agences de recrutement et aux contributions de particuliers et d'institutions. Le fonds défraie le coût de l'assistance financière, juridique et autre procurée, surtout, à des travailleurs en grande difficulté[119].

Ministères hybrides

Quelques pays ont opté pour des structures institutionnelles d'un type nouveau à l'échelon ministériel. Au lieu de créer un ministère distinct, ils ont allié les questions touchant la diaspora à d'autres domaines d'intérêt, tels que le travail, le tourisme ou les affaires étrangères, créant ainsi un ministère hybride. C'est la solution qu'ont choisie, en 2000, le Mali (Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine) et le Liban (Ministère des affaires étrangères et des émigrés)[120].

L'institution malienne a pour mission de protéger les émigrants temporaires et permanents alors qu'ils résident à l'étranger et de faciliter leur retour et leur réinsertion dans la société d'origine. Elle encourage le transfert de compétences essentielles en participant au Programme de transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés (TOKTEN) des Nations Unies ; ce programme simplifie le retour temporaire des nationaux qui souhaitent œuvrer dans le secteur de la santé, de l'éducation ou de l'agriculture et dans le secteur privé[121].

En 2009, le Bénin a créé le Ministère des affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des Béninois de l'extérieur en vue de gérer ses relations avec la diaspora. Les objectifs sont, entre autres, d'apporter une aide humanitaire aux expatriés en cas de mesures massives d'éloignement ou d'expulsion, de faire connaître les politiques gouvernementales à la diaspora et de proposer des mesures propres à faciliter la contribution de cette dernière au développement national[122].

On trouve des aménagements hybrides du même genre en Tunisie (Ministère des affaires sociales, de la solidarité et des Tunisiens à l'étranger), en Somalie (Ministère chargé de la diaspora et de la communauté) et en Dominique (Ministère du commerce, de l'industrie, de la consommation et des relations avec la diaspora). Ces organismes comptent généralement un service qui se consacre exclusivement à la diaspora, comme la Direction des relations avec les Béninois de l'extérieur, l'Office des Tunisiens à l'étranger ou la Direction libanaise pour les relations avec les émigrés.

La mise sur pied d'un ministère hybride peut présenter un bon rapport coût-efficacité, dans la mesure où les programmes destinés à la diaspora sont situés à un échelon élevé de l'administration publique sans encourir autant de frais, sur le plan administratif et législatif, que ceux associés à la création d'un organisme distinct. Qui plus est, le ministère est en mesure de formuler des politiques qui répondent de manière cohérente aux intérêts du gouvernement et de la diaspora dans les divers champs qui relèvent de sa compétence (le commerce et la consommation, par exemple). En principe, cette solution atténue les rivalités institutionnelles qui surviennent parfois lorsque deux ou trois ministères s'intéressent de différentes façons à la diaspora.

B. Institutions sous-ministérielles

Certains pays ont choisi de structurer l'engagement des diasporas à l'échelon sous-ministériel, par l'entremise de bureaux spéciaux qui relèvent généralement du ministère du travail et/ou des affaires étrangères. On en a dénombré 21 dans 17 pays.

Les Philippines ont été parmi les premiers pays à mettre en place de telles institutions. Face aux problèmes inhérents à la hausse rapide du nombre de nationaux travaillant à l'étranger sur une base temporaire, le gouvernement a créé en 1981 l'Administration pour la protection des travailleurs outre-mer (OWWA), sous l'autorité du Ministère du travail et de l'emploi. Son mandat est de protéger la main-d'œuvre migrante. L'OWWA dispense une variété de services, du rapatriement aux prêts à la création d'entreprise[123]. L'Administration philippine pour l'emploi outre-mer (POEA) a vu le jour un an plus tard ; c'est le seul organisme habilité à réglementer l'emploi temporaire à l'étranger, y compris le fonctionnement des agences de recrutement[124]. Une autre instance encore, le Bureau du Sous-Secrétaire chargé des relations avec les travailleurs migrants, a été créée en 1995 et placée, cette fois ci, sous l'autorité du Ministère des affaires étrangères. Comme l'OWWA, le Bureau est chargé de protéger les migrants, en procurant essentiellement des avis juridiques et une aide judiciaire aux travailleurs en grande difficulté[125]. On voulait réagir par ce moyen à la hausse du nombre de cas de mauvais traitement, de recrutement illicite et même de décès de travailleurs temporaires.

A l'instar des institutions d'échelon ministériel, plusieurs bureaux voués à la diaspora ont été créés depuis 2001. L'analyse des attributions et activités des institutions d'échelon sous-ministériel dans 17 pays (voir le tableau 2) montre que plusieurs d'entre elles sont centrées sur la protection, comme aux Philippines.

Tableau 2 : Pays dotés d'institutions sous-ministérielles vouées à la diaspora

Pays	Institution(s)	Population d'émigrants, 2010	Population d'émigrants en % de la population totale, 2010	Principale destination, 2010
Albanie	Ministère des affaires étrangères, Département de la diaspora	1 438 300	45,4	Grèce
Allemagne	Agence de coopération technique, secteur Projets sur la migration et le développement	3 540 600	4,3	Etats-Unis d'Amérique
Bosnie-Herzégovine	Ministère des droits de l'homme et des réfugiés, Département de la diaspora	1 461 000	38,9	Croatie
Brésil	Ministère des affaires étrangères, Sous-Secrétaire général chargé des Brésiliens à l'étranger	1 367 100	0,7	Etats-Unis d'Amérique
Burundi	Ministère des affaires étrangères, Direction de la diaspora	356 000	4,2	République-Unie de Tanzanie
Chili	Ministère des affaires étrangères, Direction générale des affaires consulaires et de l'immigration, Bureau des Chiliens à l'étranger ; Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, Département de l'immigration et de la migration	633 600	3,7	Argentine
Egypte	Ministère de la main-d'œuvre et de l'émigration, division Emigration	3 739 100	4,4	Arabie saoudite
El Salvador	Ministère des affaires étrangères, Vice-Ministère des Salvadoriens à l'étranger	1 269 100	20,5	Etats-Unis d'Amérique
Erythrée	Ministère des affaires étrangères, Département des Erythréens à l'étranger	941 200	18,0	Soudan
Ethiopie	Ministère des affaires étrangères, Direction générale chargée de la diaspora ; Ministère du renforcement des capacités, Bureau de coordination pour la diaspora	620 100	0,7	Soudan
Ghana	Ministère de l'intérieur, Service national de la migration	824 900	3,4	Nigéria
Mexique	Secrétariat des affaires étrangères, Sous-Secrétariat pour l'Amérique du Nord ; Institut des Mexicains à l'étranger	11 859 200	10,7	Etats-Unis d'Amérique
Pays-Bas	Ministère des affaires étrangères, Division de la migration internationale et du développement	993 400	6,0	Allemagne

Pérou	Ministère des affaires étrangères, Sous-Secrétaire chargé des Péruviens à l'étranger	1 090 800	3,7	Etats-Unis d'Amérique
Philippines	Ministère du travail, Administration pour la protection des travailleurs outre-mer ; Ministère du travail, Administration philippine pour l'emploi outre-mer ; Ministère des affaires étrangères, Bureau du Sous-Secrétaire chargé des relations avec les travailleurs migrants	4 275 200	4,6	Etats-Unis d'Amérique
Roumanie	Ministère des affaires étrangères, Département des relations avec les Roumains à l'étranger	2 769 400	13,1	Italie
Uruguay	Ministère des affaires étrangères, Direction générale des affaires consulaires et des relations avec les expatriés	353 400	10,5	Argentine

Sources : Première partie du questionnaire MPI-OIM, 2011, sauf pour le Brésil, l'Egypte et le Pérou ; recherches des auteurs pour ces pays ; on trouvera des données sur les émigrants et leurs destinations dans *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2011.

Bien que la protection des migrants reste un volet important de leur mission, plusieurs bureaux d'échelon sous-ministériel ont diversifié leurs activités en adoptant des initiatives qui facilitent l'intégration de la diaspora dans la société d'accueil et la participation de celle ci au développement du pays d'origine. Un bon exemple en est l'Institut des Mexicains à l'étranger (IME), organe décentralisé du Ministère des affaires étrangères, qui s'efforce d'élever le niveau de vie des Mexicains en favorisant leur intégration dans le pays de destination. Créé en 2003, il donnait corps à une politique conduite de longue date par le gouvernement pour bénéficier de la confiance et de l'appui d'une population d'expatriés toujours plus influente, établie en bonne partie sur le territoire du voisin le plus puissant du Mexique, les Etats-Unis d'Amérique.

L'IME procure un éventail de services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des finances. Il a préparé, conjointement avec le Ministère des affaires étrangères, un guide pratique à l'intention du voyageur mexicain (*Guía Práctica para el Viajero Mexicano*), qui traite des questions de migration et des voyages occasionnels[126]. Le site Web de l'IME donne aussi des renseignements sur les rapatriements de fonds au Mexique, le programme *Tres por Uno* de financement paritaire (la municipalité, le gouvernement de l'Etat et l'administration centrale donnent chacun un dollar pour chaque dollar investi par un migrant dans un projet d'intérêt public au Mexique) et les services consulaires, entre autres[127]. Le gouvernement espère établir à longue échéance « une solide

relation avec les communautés » pour la poursuite d'objectifs communs, au Mexique et aux Etats-Unis d'Amérique[128].

Le mandat du Bureau des Chiliens à l'étranger est plus clairement axé sur le développement. Le Bureau a été mis en place en 2001 au sein de la Direction générale des affaires consulaires et de l'immigration, qui relève du Ministère des affaires étrangères. Il doit répondre aux « demandes et besoins des Chiliens qui résident à l'étranger », mais également « encourager leur contribution au développement national »[129]. L'Ethiopie s'est dotée en 2002 d'un organe similaire, placé sous la responsabilité du Ministère des affaires étrangères. L'un des quatre grands objectifs du Bureau chargé des relations avec les expatriés éthiopiens est de favoriser « la pleine participation des Ethiopiens de la diaspora à la vie socioéconomique du pays »[130].

Il semble que les activités conduites par les institutions sous-ministérielles chargées de la diaspora, et l'orientation générale de leur action, s'inscrivent dans le prolongement des attributions et priorités de leur organe de tutelle, qui peuvent ou non se polariser sur le développement national. Il est à noter qu'aucune des institutions étudiées ici ne relève directement de l'instance gouvernementale ou du ministère qui est le principal responsable de planifier le développement.

C. Autres institutions nationales

Certaines institutions n'ont pas le statut d'un ministère à part entière mais rendent directement compte au plus haut niveau de l'Etat. Elles jouissent d'une influence certaine au sein du gouvernement. Dix-sept des pays analysés disposaient d'un tel organisme (voir le tableau 3). Ainsi, la Commission des Philippins outre-mer (CFO) relève directement de la Présidence. Etablie en 1980 dans le cadre d'une stratégie globale incluant l'OWWA et la POEA, elle doit promouvoir les liens économiques et les liens culturels entre la nation et la diaspora. A la différence de l'OWWA et de la POEA, elle s'intéresse surtout aux Philippins qui résident de manière permanente à l'étranger ou qui ont acquis la nationalité du pays de destination.

Tableau 3 : Pays dotés d'autres types d'institutions nationales vouées à la diaspora

Pays	Institution(s)	Population d'émigrants, 2010	Population d'émigrants en % de la population totale, 2010	Principale destination, 2010
Bulgarie	Office d'Etat chargé des Bulgares à l'étranger	1 200 600	16	Turquie
Chili	Comité interministériel pour les communautés chiliennes à l'étranger	633 600	3,7	Argentine
Chine	Conseil d'Etat, Bureau chargé des relations avec les Chinois à l'étranger ; Comité chargé des relations avec les Chinois à l'étranger	8 343 600	0,60	Etats-Unis d'Amérique
Egypte	Haut Comité de la migration	3 739 100	4,4	Arabie saoudite
Guatemala	Conseil national chargé des migrants du Guatemala	871 900	6,1	Etats-Unis d'Amérique
Hongrie	Secrétariat des Hongrois résidant à l'étranger	462 700	4,6	Allemagne
Mali	Cadre de consultation sur la migration	1 012 700	7,6	Côte d'Ivoire
Maroc	Comités interministériels	3 106 600	9,3	France
Mexique	Conseil national chargé des communautés mexicaines à l'étranger	11 859 200	10,7	Etats-Unis d'Amérique
Niger	Comité chargé de la migration	386 900	2,4	Nigéria
Nigéria	Groupe de travail technique et Comité interministériel sur la migration	1 000 000	0,6	Etats-Unis d'Amérique
Philippines	Présidence, Commission des Philippins outre-mer ; Comité chargé des relations avec les travailleurs outre-mer	4 275 200	4,6	Etats-Unis d'Amérique
Pologne	Equipe interministérielle chargée des questions de migration	3 102 600	8,2	Allemagne
Portugal	Conseil des ministres, Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel	2 230 000	20,8	France
Sierra Leone	Présidence, Bureau de la diaspora	267 000	4,6	Guinée
Slovaquie	Bureau national de la République slovaque, Bureau des Slovaques résidant à l'étranger	520 100	9,6	République tchèque
Suisse	Office fédéral des migrations	407 800	5,4	Espagne

Sources : Première partie du questionnaire MPI-OIM, 2011, pour tous les pays sauf la Chine, l'Egypte, le Mali, le Maroc, le Niger et la Sierra Leone ; recherches des auteurs pour ces pays ; on trouvera des données sur les émigrants et leurs destinations dans *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2011.

Le Bureau de la diaspora en Sierra Leone relève lui aussi de la Présidence. Il favorise le retour des professionnels et autres spécialistes appartenant à la diaspora afin de combler un grave manque de ressources humaines dans la fonction publique. Plus précisément, il publie la liste des postes vacants dans les ministères, recense les établissements d'enseignement et associations professionnelles présents sur le territoire, fournit les coordonnées des fonctionnaires à contacter et donne des informations sur la double nationalité et d'autres lois[131].

Le Bureau chargé des relations avec les Chinois à l'étranger occupe une position exceptionnelle au sein du Gouvernement de la Chine. Ce service administratif relève du Conseil d'Etat, organe exécutif suprême du pays (qui comprend notamment le premier ministre et les ministres). Les 120 membres du personnel secondent le premier ministre et aident à mener à bien une large palette d'activités, notamment la création de bases de données par ville, région et province (afin que les Chinois expatriés puissent retrouver leurs racines, le lieu de résidence et les biens de leurs ancêtres) et la gestion de deux universités qui s'adressent en premier lieu à la diaspora[132].

D'autres gouvernements ont établi des comités intergouvernementaux et parlementaires afin de coordonner l'action sur les fronts législatif et exécutif. Le Conseil national chargé des communautés mexicaines à l'étranger, créé en 2002, rassemble les secrétaires de nombreux ministères : intérieur ; affaires étrangères ; finances et crédit public ; agriculture, élevage, développement rural, pêche et alimentation ; instruction publique ; environnement et ressources naturelles ; santé ; tourisme ; et travail et protection sociale[133].

Au Chili, le Comité interministériel pour les communautés chiliennes à l'étranger formule les politiques en faveur de la diaspora ; il regroupe douze institutions publiques qui, d'une manière ou d'une autre, répondent aux besoins et demandes de près d'un million de Chiliens résidant à l'étranger. Citons, parmi ces institutions, la Direction de l'état civil et de l'identité, qui établit les passeports, les cartes d'identité et les actes de mariage et de naissance ; le Fonds national de santé, qui est la caisse publique d'assurance maladie ; le Ministère de l'intérieur qui, par l'entremise de son Comité des droits humains, est chargé des exilés qui ont été emprisonnés pour des motifs politiques ou torturés pendant la dictature qui a sévi de 1973 à 1989 ; et l'Institut national des femmes, qui protège les migrantes et les aide à faire valoir leurs droits au titre d'accords internationaux[134].

Quelques gouvernements ont également mis sur pied des comités spéciaux au sein du corps législatif. La Pologne, par exemple, a créé à

la Chambre des députés la Commission pour la diaspora polonaise qui s'occupe des questions touchant les expatriés135. La Chine (Comité chargé des relations avec les Chinois à l'étranger) et les Philippines (Comité chargé des relations avec les travailleurs outre-mer) disposent de comités similaires relevant des instances législatives. Selon ce qu'on a observé dans ces trois pays, de tels organismes facilitent l'adoption de lois essentielles en faveur de la diaspora et, en retour, intensifient l'apport de celle ci au développement.

D. Institutions locales

Les diasporas n'interviennent pas uniquement à l'échelon national ou fédéral. Plusieurs études ont montré qu'elles sont portées à s'engager au niveau local, généralement dans leur municipalité d'origine dont elles connaissent bien le contexte et où elles ont encore, souvent, de la famille[136]. Il n'est donc pas surprenant que des bureaux destinés à la diaspora soient ouverts ici ou là. Cinq des pays étudiés ont créé des institutions à l'échelon local (voir le tableau 4).

Tableau 4 : Pays dotés d'institutions locales vouées à la diaspora

Pays	Institution(s)	Population d'émigrants, 2010	Population d'émigrants en % de la population totale, 2010	Principale destination, 2010
Chine	Bureau chargé des relations avec les Chinois à l'étranger du Gouvernement populaire de la municipalité de Shanghai	8 343 600	0,60	Etats-Unis d'Amérique
El Salvador	Secrétariat national pour les migrants (divers Etats)	1 269 100	20,5	Etats-Unis d'Amérique
Inde	Gouvernement du Kerala, Ministère chargé des relations avec les non-résidents keralais ; Gouvernement du Gujarat, Division des non-résidents indiens	11 357 500	0,9	Emirats arabes unis
Mexique	Coordination nationale des bureaux d'Etat pour les migrants (divers Etats)	11 859 200	10,7	Etats-Unis d'Amérique
Somalie	Bureau pour le développement et le partenariat avec la diaspora du Puntland	812 700	8,7	Ethiopie

Sources : Première partie du questionnaire MPI-OIM, 2011, pour El Salvador ; recherches des auteurs pour les autres pays ; on trouvera des données sur les émigrants et leurs destinations dans *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2011.

La Chine a l'un des plus vastes réseaux d'institutions locales desservant la diaspora. Il existe un Bureau chargé des relations avec les Chinois à l'étranger, sur le modèle décrit plus haut, dans 30 provinces et dans quelques villes et communes du territoire. Bien que le gouvernement central dicte les grandes lignes de leur action, ces institutions fonctionnent de manière assez indépendante et peuvent emprunter des voies originales pour attirer les investissements de la diaspora. Depuis 2004, par exemple, la Division de l'économie et de la technologie du Bureau chargé des relations avec les Chinois à l'étranger de Shanghai a renforcé, aux Etats-Unis d'Amérique, les associations d'anciens élèves de toutes ses universités. Le but est de faire connaître aux diplômés chinois qui résident dans ce pays les possibilités d'entreprendre des affaires et des recherches à Shanghai[137]. Le gouvernement central convoque chaque année une réunion des bureaux locaux dans le souci de coordonner la mise en œuvre des politiques nationales visant la diaspora[138].

Plusieurs Etats indiens ont eux aussi ouvert des bureaux pour la diaspora, dont les plus actifs se trouvent au Kerala et au Gujarat. Le Gouvernement du Kerala a créé en 1996 le Ministère chargé des relations avec les non-résidents keralais (NORKA), en vue surtout de protéger les travailleurs migrants de l'exploitation et de mauvais traitements. Le Ministère étudie les plaintes déposées à l'encontre d'agences de recrutement illicites, aide les Keralais en détresse et facilite le rapatriement des personnes décédées. Il gère également un programme d'assurance pour les migrants de retour sans emploi, les travailleurs non qualifiés et les employés de maison[139].

Le Gouvernement du Gujarat a établi la Division des non-résidents indiens au sein de son administration. L'analyse des objectifs de la Division montre un intérêt marqué pour le développement. Elle cherche à resserrer les liens avec les expatriés grâce à une base de données qui répertorie les compétences techniques et professionnelles des migrants. Moyennant 5 dollars, elle délivre une carte aux ressortissants qui résident dans un autre Etat de l'Inde ou à l'étranger. Les titulaires bénéficient d'un traitement spécial dans les bureaux du Gouvernement du Gujarat et de remises sensibles dans les hôtels et les magasins sur place[140].

Au Mexique, 27 des 31 Etats et le District fédéral comptent un bureau ou un ministère qui s'occupe des migrants ou des expatriés ; il existe également un secrétariat de coordination nationale[141]. Les bureaux locaux s'emploient à affermir la coopération dans le domaine de la protection des migrants, tant sur le territoire national qu'à l'étranger. Le secrétariat de coordination a annoncé la révision des propositions

d'accords bilatéraux du Mexique qui ont une incidence sur la protection des migrants, ainsi que l'ouverture aux Etats-Unis d'Amérique d'un bureau qui renforcera les organismes communautaires Mexique-Amérique.

Les institutions locales sont particulièrement bien placées pour élaborer des programmes qui correspondent aux besoins de la population et aux possibilités qui existent dans le pays d'origine. Avec une bonne coordination, ils peuvent compléter les activités conduites à un échelon supérieur et même partager le coût de l'engagement. Il est plus facile pour les membres de la diaspora de suivre leurs contributions et investissements à l'échelon local et de demander des comptes aux responsables, ce qui augmente les chances de réussite des programmes.

E. Réseaux consulaires

Pour s'assurer la pleine participation de la diaspora, certains gouvernements doivent créer et étoffer leurs institutions sur le territoire national, mais aussi à l'étranger. Il faut pour cela tirer parti des structures déjà présentes dans les consulats, qui restent les premiers interlocuteurs des populations expatriées.

Une enquête réalisée en 2005 auprès des Etats Membres de l'OIM a révélé que 76 % d'entre eux avaient des services consulaires chargés d'interagir avec les nationaux à l'étranger[142]. L'examen des sites Web des ambassades et consulats ouverts par les pays étudiés ici montre que nombre d'entre eux sont particulièrement présents et actifs dans les principaux pays de résidence de leur diaspora. Plus que jamais, les gouvernements demandent à leurs consulats d'établir systématiquement des liens avec les émigrants, de leur prêter assistance dans les pays de destination et de veiller à ce qu'ils restent en contact avec le pays d'origine.

1. Prêter assistance dans les pays de destination

La Convention de Vienne (1964) sur les relations consulaires énumère les fonctions dévolues aux consulats dont, en premier lieu, la protection des intérêts de l'Etat et de ses ressortissants à l'étranger. L'une de leurs principales attributions est de prêter assistance aux nationaux en détresse et de protéger les droits de ceux ci dans les Etats de résidence. Ainsi, les 50 consulats du Mexique aux Etats-Unis d'Amérique aident les Mexicains qui sont confrontés à des problèmes juridiques et les informent des lois et de leurs droits sur place. Un intérêt particulier est porté aux ressortissants qui encourent la peine de mort. Les consulats donnent des

avis juridiques aux nationaux emprisonnés, assurent un rapatriement sûr, recherchent les personnes disparues, viennent en aide aux personnes hospitalisées et protègent les mineurs.

Les consulats procurent depuis peu à la diaspora des services auxquels ne pensaient sans doute pas les rédacteurs de la Convention de Vienne, en 1964. Ces programmes nouveaux ou étendus visent notamment à faciliter l'intégration ou à améliorer les conditions d'existence des migrants dans les pays de destination, par divers moyens : enseignement général et technique, assistance médicale, délivrance de pièces d'identité, événements communautaires ou conseils aux familles qui éprouvent des difficultés d'ordre privé.

Le Mexique fait partie des pays dont les consulats offrent un enseignement général et technique ; il favorise l'accès à des programmes destinés aux adultes et aux enfants, souvent centrés sur l'apprentissage de l'anglais. D'autres formations portent sur l'encadrement, l'initiation aux finances et la gestion d'un budget. Les consulats mexicains remettent également des ouvrages en espagnol aux bibliothèques des villes américaines dans lesquelles réside une forte proportion de nationaux. Pour sa part, le consulat de l'Equateur à Milan offre des cours sur l'encadrement, dispense un enseignement technique et facilite l'inscription des nationaux à des cours d'italien, afin de promouvoir leur intégration sociale et économique en Italie.

Quelques consulats procurent une assistance médicale aux ressortissants de leur pays. Ainsi, le Consulat du Mexique à New York a instauré un guichet sanitaire, appelé *Ventanilla de Salud*, qui donne aux immigrants mexicains des conseils médicaux de base, effectue des vaccinations et oriente les patients vers des établissements de soins. Le Mexique organise chaque année aux Etats-Unis d'Amérique une semaine binationale de la santé afin que les immigrants mal suivis puissent recevoir des soins de qualité ; on organise à cette occasion des activités sur la santé et l'éducation (ateliers, informations sur les assurances et les hôpitaux, vaccinations et forum sur les politiques sanitaires à l'intention des médecins). Les consulats du Guatemala, d'El Salvador, du Honduras, de la Colombie, de l'Equateur et du Pérou participent également au programme de santé publique. Le Paraguay a établi une ligne téléphonique d'urgence pour les citoyens en détresse, y compris les personnes hospitalisées. Les ressortissants de presque tous les pays peuvent bénéficier d'examens et d'avis médicaux.

Depuis quelques années, un nombre croissant d'Etats remettent des cartes d'identité consulaires que l'on utilise dans le pays de

destination. Les consulats du Guatemala délivrent ce genre de carte avec les passeports. Cela vaut également pour le Mexique, dont les cartes d'immatriculation consulaires sont acceptées comme pièces d'identité officielles, émanant d'un gouvernement ; elles peuvent servir à ouvrir un compte en banque et à effectuer d'autres opérations exigeant une preuve d'identité personnelle.

Plusieurs consulats aident à rapprocher les migrants par le biais d'événements culturels et de rencontres communautaires. Les ambassades du Paraguay ont organisé des manifestations culturelles — telle la célébration du bicentenaire du pays — au profit de la diaspora établie à Buenos Aires et ont accueilli des concerts à Madrid. Les consulats mexicains aux Etats-Unis d'Amérique, en collaboration avec diverses associations de villes natales au Mexique, accueillent des événements culturels et des conférences afin de faciliter les interactions et la coopération entre les groupes d'immigrants parfois disparates.

Des maisons communautaires ont aussi été ouvertes. Ainsi, l'ambassade de l'Equateur fournit — par le biais des Maisons de l'Equateur à Londres, Madrid, Caracas et Santiago — une aide et une protection aux expatriés, ainsi que des renseignements sur les ressources présentes dans la communauté. A Madrid, la Maison de l'Équateur accueille différentes rencontres socio-culturelles et donne des informations sur les offres d'emploi et les services aux étudiants. Pour ce qui est d'Israël, ses consulats à Los Angeles et à New York et son ambassade à Paris favorisent le rapprochement des membres de la diaspora juive en accueillant des activités culturelles dans les Maisons d'Israël. Ces activités peuvent aujourd'hui se dérouler de manière virtuelle. En effet, la Maison d'Israël à Los Angeles a créé un site de réseautage en ligne, appelé l'Ambassadeur citoyen, qui est relié à Facebook.

Beaucoup de consulats viennent en aide aux migrants qui se trouvent dans une situation difficile. L'ambassade de la République dominicaine aux Etats-Unis d'Amérique donne aux personnes incarcérées et à leur famille des conseils et des renseignements sur les procédures d'expulsion[143]. Aux Emirats arabes unis, l'ambassade de l'Inde a créé une ligne d'urgence pour les « femmes et aides domestiques en détresse », tandis que le consulat des Philippines y a ouvert un centre d'hébergement pour les travailleurs migrants qui fuient des pratiques abusives[144].

Plusieurs consulats aident à résoudre les différends auxquels sont confrontés les migrants, y compris dans la sphère familiale. Le consulat des Philippines à Séoul sert d'intermédiaire dans les litiges personnels entre Philippins et contribue à la résolution des problèmes matrimoniaux

entre, par exemple, les épouses philippines et les conjoints coréens. Il offre parfois un refuge aux femmes battues et les aide à rentrer aux Philippines si elles le désirent. De nombreux consulats ont également une ligne téléphonique d'urgence qui fonctionne 24 heures sur 24.

2. Préserver les liens avec le pays d'origine

Selon la Convention de Vienne (1964), l'une des grandes fonctions des consulats est de favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence grâce à des relations amicales entre eux. La majorité des consulats étudiés dans ces pages s'emploient plutôt à établir des liens entre les émigrants — ainsi que leur descendance — et le pays d'origine. A cette fin, ils font connaître la situation sur place et mettent en œuvre des programmes axés sur la culture, l'éducation et le développement économique. Leurs activités peuvent faciliter le parrainage d'événements culturels, l'apprentissage d'une langue ou le vote des expatriés.

Les ambassades des Philippines, de la Chine et de la Sierra Leone aux Etats-Unis d'Amérique décrivent sur leur site Web les événements récents survenus dans le pays. Le Haut Commissariat du Bangladesh en Inde finance et/ou organise des salons du livre, des festivals culturels et les célébrations entourant la Journée de l'indépendance et la Journée internationale de la langue maternelle ; ce dernier événement — proclamé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) — se tient au Bangladesh (appelé Bengale oriental avant son accession à l'indépendance en 1972) depuis le début des années 1950[145]. L'ambassade de la République dominicaine aux Etats-Unis d'Amérique accueille des événements culturels au profit des enfants de la diaspora, tandis que l'ambassade du Maroc en France fait la promotion de cours de langue.

Outre les manifestations culturelles, plusieurs consulats encouragent les membres de la diaspora à étudier dans leur pays d'origine. L'ambassade du Pakistan aux Etats-Unis d'Amérique propose de faire des stages ou de suivre des cours dans des écoles de médecine et autres universités au Pakistan[146]. L'ambassade du Maroc en France a placé sur son site Web une longue liste d'écoles et/ou d'universités marocaines auxquelles peuvent s'inscrire les nationaux[147].

Presque toutes les ambassades renseignent sur les possibilités d'affaires et d'investissement mais peu ciblent précisément les membres de la diaspora. Toutefois, un nombre grandissant de gouvernements

recourent aux réseaux consulaires pour vendre des obligations spéciales afin d'attirer le capital de la diaspora. Israël et l'Inde ont drainé des milliards de dollars par ce genre d'initiative[148]. L'ambassade de l'Ethiopie aux Etats-Unis d'Amérique a fait la promotion des obligations du millénaire de l'Ethiopian Electric Power Corporation (EEPCO), la première lancée par ce pays[149].

Certains pays ont accru leur présence diplomatique là où réside une part importante de la diaspora. Le Mexique a un dense réseau consulaire aux Etats-Unis d'Amérique depuis le début du XIXe siècle. Pourtant, il a ouvert de nouveaux consulats dans plusieurs villes américaines à compter de 2000, pour maintenir des liens avec le nombre grandissant de Mexicains établis dans les villes de Boise (Idaho), Indianapolis (Indiana), Saint-Paul (Minnesota), Kansas City (Missouri), Omaha (Nebraska) et Raleigh (Caroline du Nord)[150]. Le Mexique comptait 50 consulats au milieu de l'année 2009, desservant l'ensemble du territoire américain[151]. De même, les Philippines ont créé quatre postes diplomatiques depuis 2008, vu l'augmentation de la population de Philippins en Irlande, dans la République arabe syrienne et en Chine[152]. Elles possèdent à ce jour 88 bureaux dans 65 pays et envisagent d'en ouvrir en Finlande, au Portugal et en Pologne[153].

La composition du personnel diplomatique a évolué afin de mieux répondre aux attentes et intérêts de la diaspora. Chaque ambassade de l'Ethiopie compte aujourd'hui un diplomate chargé des questions des expatriés[154]. Entre 70 et 75 représentants de l'IME mettent en œuvre les programmes et projets de l'Institut à partir des consulats du Mexique aux Etats-Unis d'Amérique[155]. Les Philippines veillant de près à la protection de la main-d'œuvre outre-mer, nombre de leurs bureaux consulaires ont un service du travail et de la protection sociale dont l'attaché aide les travailleurs exploités ou en grande difficulté.

F. Institutions para-étatiques

Quelques gouvernements ont choisi des moyens moins classiques de structurer leurs relations avec la diaspora. Les fondations et conseils créés dans plusieurs pays en développement sont, en substance, des institutions para-étatiques qui estompent la distinction habituelle entre organes officiels et instances non gouvernementales. De telles institutions conviennent particulièrement bien aux gouvernements des pays d'origine qui, pour des raisons qui leur appartiennent, ne veulent pas donner l'impression qu'ils s'ingèrent dans les affaires intérieures d'autres nations. Huit des pays étudiés dans ces pages détiennent des institutions para-étatiques pour la diaspora (voir le tableau 5).

Tableau 5 : Pays dotés d'institutions para-étatiques vouées à la diaspora

Pays	Institution(s)	Population d'émigrants, 2010	Population d'émigrants en % de la population totale, 2010	Principale destination, 2010
Israël	Agence juive pour Israël Comité mixte juif américain de distribution	1 019 900	14,0	Cisjordanie et Gaza
Mali	Haut Conseil des Maliens de l'extérieur	1 012 700	7,6	Côte d'Ivoire
Malte	Commission des émigrants	107 500	26,2	Australie
Maroc	Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger Conseil de la communauté marocaine à l'étranger	3 106 600	9,3	France
Mexique	Conseil consultatif de l'Institut des Mexicains à l'étranger	11 859 200	10,7	Etats-Unis d'Amérique
Pérou	Conseil consultatif	1 090 800	3,7	Etats-Unis d'Amérique
République de Corée	Fondation des Coréens outre-mer	2 078 700	4,3	Etats-Unis d'Amérique
République dominicaine	Conseil national de la Présidence pour les communautés dominicaines à l'étranger	1 035 800	10,1	Etats-Unis d'Amérique

Sources : Première partie du questionnaire MPI-OIM, 2011, pour tous les pays sauf le Maroc, le Mali, le Pérou, la République de Corée et la République dominicaine ; recherches des auteurs pour ces pays ; on trouvera des données sur les émigrants et leurs destinations dans *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2011.

1. Les fondations

Le Maroc s'est doté en 1990 de la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger. Etablie par décret royal, elle est décrite comme « une institution à but non lucratif, à vocation sociale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». La Fondation est un organisme privé — non gouvernemental — très proche du gouvernement, qui énonce ses attributions. Incidemment, elle a été dirigée à un moment donné par le ministre chargé des Marocains à l'étranger ; la présidence est actuellement assurée par la Princesse Lalla Meryem. Dans une analyse de la FHII, Laurie Brand, spécialiste des relations internationales, rapporte un entretien avec le Directeur général de l'époque, Abderrahman Zahi, qui a déclaré (selon les mots de Brand) qu'« une fondation est préférable

à un ministère, parce qu'elle ne déclenche pas les mêmes sensibilités lorsqu'elle intervient au nom des migrants, mais est davantage écoutée par les gouvernements des pays hôtes qu'une association ou une ONG »[156].

La FHII a six grands pôles d'intérêt : éducation, échanges culturels, sports et jeunesse ; assistance juridique ; assistance sociale ; promotion économique ; coopération et partenariat ; et communication. En collaboration avec l'OIM, elle a créé l'Observatoire de la communauté marocaine résidant à l'étranger — un réseau de chercheurs, d'universitaires et partenaires de la Fondation — dont l'objectif premier est de suivre et d'analyser les conditions de vie des Marocains à l'étranger par le recueil de données et l'exploitation d'un système d'information.

2. Les conseils consultatifs

Autre type d'institution para-étatique vouée à la diaspora, les conseils consultatifs regroupent généralement des personnalités de la communauté et des représentants de l'Etat qui soumettent au gouvernement des avis sur les questions qui intéressent la diaspora. C'est le cas du Haut Conseil des Maliens de l'extérieur, qui représente officiellement la diaspora au Mali et dans les pays où résident ses membres. Il aspire à renforcer la solidarité entre la diaspora et le Mali, aider le personnel des consulats à protéger les expatriés, rechercher des investisseurs potentiels dans la diaspora et promouvoir une image positive du pays. Des conseils locaux, élus dans les pays où se concentrent les expatriés, élisent à leur tour des représentants au sein du Haut Conseil[157].

L'Institut des Mexicains à l'étranger comprend un conseil consultatif (CCIME). Mis sur pied en 2003, ce dernier est formé de porte-parole de la communauté mexicaine, mexicano-américaine et mexicano-canadienne, de directeurs d'organismes latino-américains et de conseillers et représentants spéciaux auprès des gouvernements des Etats du Mexique. Entre 2006 et 2008, le CCIME comptait 100 membres élus ou désignés par les communautés de Mexicains desservies par l'un des consulats ouverts aux Etats-Unis d'Amérique et au Canada ; 15 membres étaient nommés pour leur mérite ou leur réussite professionnelle[158].

More recently, in 2006 the Dominican Republic created the National PresidPlus récemment, en 2006, la République dominicaine a établi le Conseil national de la Présidence pour les communautés dominicaines à l'étranger, dont la mission première est d'associer la diaspora aux efforts de développement national. Le Conseil soumet des recommandations

au Gouvernement dominicain et appuie la mise en œuvre de divers programmes, plans et projets[159].

Les conseils financés par l'Etat constituent un excellent moyen de faire circuler l'information entre le gouvernement et la diaspora. Comme les institutions locales, ils sont des prolongements parfaits — et parfois nécessaires — des organes publics qui œuvrent tant à l'échelon national que local. Cela étant, l'efficacité de leur action dépend largement des personnes qui les composent et, plus important encore, de la manière dont elles ont été choisies. Le conseil sera ignoré, voire décrié, si la diaspora estime que la composition de l'organisme la représente mal ou ne convient pas à la situation.

2 Défis et enseignements

Il est encore très difficile, dans une bonne partie du monde en développement, de mettre en place des institutions publiques efficaces et viables qui répondent aux besoins de la population locale (et de la diaspora). Le principal problème est, bien entendu, le manque de ressources — financières, techniques et politiques — qui se solde par la création d'organismes aux ambitions élevées mais aux moyens limités pour concrétiser leur vision.

Les institutions chargées de la diaspora sont, à bien des égards, semblables aux autres organismes présents dans les pays en développement — ce qui n'est pas étonnant, puisqu'elles sont bâties sur le même modèle. Il n'est pas facile d'apprécier la portée et l'efficacité réelles des institutions axées sur les diasporas, sans parler de leur contribution aux activités de développement national. Comme on l'a mentionné plus haut, il y a peu d'évaluations en la matière, parfois aucune, et les analyses présentées dans les textes universitaires et les documents de politique sont limitées. Qui plus est, la grande majorité des 77 institutions examinées ici sont assez récentes, ce qui complique encore l'évaluation de leur utilité et de leur impact. Il est néanmoins possible, en observant ce qui s'est passé dans les 56 pays visés, de formuler quatre recommandations susceptibles d'aider les gouvernements : Se préparer avec soin, prêter une attention égale à la démarche et au résultat, investir dans les capacités de l'Etat et relier l'action des institutions qui s'occupent de la diaspora aux priorités du développement national (quand le contexte local s'y prête).

A. Se préparer avec soin

- **Mettre en place des institutions publiques exige une solide préparation**. Il faut notamment comprendre les besoins, les attentes et le potentiel des diasporas, préciser la stratégie actuellement suivie par le gouvernement pour associer la diaspora et tirer les leçons des mesures prises dans d'autres pays. Les organismes créés doivent définir et suivre des procédures qui tiennent compte des particularités de la diaspora à laquelle ils s'adressent. Ce sera dans certains cas une vaste population en situation irrégulière (Mexique, Maroc, entre autres), une diaspora disséminée et très mobile (Philippines, par exemple) ou des groupes en constante rivalité sur la base de considérations politiques, ethniques et/ou religieuses (Bangladesh, Haïti, etc.).

- **Il est primordial que les institutions adoptent des politiques fondées sur des compétences, capacités et intentions qui se complètent**. Le Gouvernement indien, par exemple, a chargé un comité de haut niveau d'élaborer un cadre politique large mais souple et des plans visant certains pays, en vue d'associer les quelque 20 millions de non-résidents indiens et de personnes d'origine indienne (descendants d'émigrants jusqu'à la quatrième génération) disséminés dans le monde. Pendant deux années, le comité — composé de deux parlementaires actuels, de deux diplomates à la retraite et d'un porte-parole d'ONG — a analysé la répartition géographique et la taille de la diaspora, mais également les compétences et capacités de ses membres, ainsi que leur désir de s'engager. Il a étudié diverses diasporas et les mesures prises par les gouvernements pour établir des liens avec elles, dans le souci de mettre à profit l'expérience d'autres pays. Il a aussi considéré les institutions indiennes déjà en place et l'efficacité de leur action en faveur de la diaspora. Le comité a rendu public en 2004 un rapport remarquable de 600 pages qui présente le profil de 22 pays et régions, examine les questions importantes pour la diaspora et recommande des mesures allant de la délivrance de cartes d'identité aux non-résidents indiens et personnes d'origine indienne à la mise sur pied d'une structure gouvernementale vouée à l'engagement de la diaspora[160]. Les travaux du Comité ont été décisifs dans la création du MOIA en 2004.

B. Prêter une égale attention à la démarche et au résultat

- **La façon dont les institutions sont créées et leurs activités choisies est un excellent indicateur de réussite**. Il importe, pendant la planification, de délimiter clairement les responsabilités à l'intérieur des organismes publics et entre eux ; il faut également obtenir l'adhésion des acteurs clés. Une institution dont la légitimité est contestée pourrait faire l'objet d'une manipulation politique. Le Gouvernement mexicain, par exemple, a institué en 2000 un poste d'échelon ministériel relevant de la Présidence, le « tsar des expatriés ». Dans une étude de cas sur le Mexique, les analystes Agustin Escobar Latapi et Eric Janssen ont expliqué que, malgré son « charisme », le nouveau ministre « s'est heurté aux ministères (de l'intérieur et des affaires étrangères) qui s'occupaient jusque-là des expatriés et qui ont exercé assez de pression pour le chasser ». Cette éviction a conduit à créer l'IME, décision plus « réfléchie » selon Latapi et Janssen[161].

- **Une planification soigneuse et une bonne communication sont indispensables, car certaines diasporas se défient du gouvernement de leur pays d'origine**. C'est surtout vrai des diasporas qui ont leur origine dans un flux de réfugiés ou de départs volontaires après un changement de régime auquel s'opposent les exilés — comme à Cuba, au Viet Nam (jusqu'à récemment) et en République islamique d'Iran. Chez les personnes qui ont avant tout émigré pour des motifs économiques, l'impression que la corruption est omniprésente et la gouvernance inefficace dans le pays d'origine risque de rendre difficile l'instauration d'un climat de confiance. Ainsi, il a fallu regagner la confiance de la diaspora indienne, formée de longue date pour des raisons économiques, avant de réussir le processus d'institutionnalisation.

- **Les diasporas devraient être associées à la définition du programme de travail des institutions chargées de favoriser leur engagement**. L'expérience montre que les chances de succès sont plus grandes lorsque les diasporas interviennent, directement ou indirectement, dans la planification des activités. En outre, le fait de consulter la diaspora favorise la confiance et l'appropriation. Les gouvernements doivent cependant veiller à ce que leurs partenaires au sein de la diaspora ne forment pas un groupe privilégié d'« initiés ». Pour contrer ce risque, la majorité des membres du CCIME — qui a largement contribué à définir l'action du Gouvernement mexicain en faveur de la diaspora — sont élus

tous les trois ans par les membres de la diaspora, à partir des consulats ouverts par le Mexique aux Etats-Unis d'Amérique et au Canada. De surcroît, les membres du Conseil ne peuvent effectuer qu'un mandat, afin d'éviter la récupération par des intérêts particuliers et de favoriser une plus large participation.

- **Un fonctionnement transparent et un suivi effectif aident à bâtir la confiance et à asseoir la légitimité**. Il est particulièrement important que la gestion financière soit transparente. Les institutions chargées de la diaspora doivent transmettre régulièrement des informations sur leur situation financière, les services procurés au cours de la période écoulée et le fruit de leur action. La transparence des opérations est encore plus importante si l'institution est suspectée ou accusée de corruption et de mauvaise gestion des fonds mis à sa disposition.

C. Investir dans le renforcement des capacités

- **Un programme d'action ne saurait être plus efficace que les institutions qui le mettent en œuvre**. Le renforcement des capacités doit être une priorité, surtout si les institutions ont des attributions larges et multiples. Trois éléments indispensables pour y parvenir sont l'octroi d'un financement adéquat, l'élargissement du savoir-faire technique et l'instauration de partenariats.

- **Les institutions chargées de la diaspora doivent apprendre à répartir le coût des mesures d'engagement, en mettant résolument à profit les ressources du secteur privé et de la société civile.** Les pays en développement, notamment, qui disposent de ressources financières de plus en plus limitées sont confrontés à de réelles restrictions des dépenses et crédits budgétaires ; c'est particulièrement vrai lorsque les besoins des nationaux sur le territoire, en matière d'éducation et de protection sociale par exemple, sont aussi criants que ceux des nationaux à l'étranger.

- **S'attaquer de front aux problèmes financiers implique également de réévaluer le rapport coût-avantage de différents types d'institutions**. Il peut être plus réaliste – et parfois plus fructueux – de faire appel aux structures existantes que d'en créer de nouvelles quand les capacités de l'Etat sont restreintes, ce qui est le cas dans beaucoup de pays d'origine.

- **Les initiatives public-privé peuvent alléger les contraintes budgétaires (aggravées par la crise économique mondiale) auxquelles font face de nombreux pays d'origine**. Les institutions para-étatiques décrites dans ce chapitre en sont de bons exemples, puisqu'elles recourent à des moyens privés pour atteindre des objectifs résolument publics. Ce genre d'initiative met aussi en lumière le rôle que peuvent jouer les pays de destination des migrants en assumant une part des coûts financiers de l'engagement des diasporas.

D. Relier l'action des institutions qui s'occupent de la diaspora aux priorités du développement national (quand le contexte s'y prête)

- **Peu de pays d'origine ont intégré leurs priorités de développement dans les travaux des institutions vouées à la diaspora**. Dans un monde idéal, des institutions convenablement financées, capables et légitimes, chargées de l'engagement des diasporas, mèneraient à bien des activités qui appuient directement les plans de développement national ; bon nombre de pays d'origine ont déjà élaboré de tels plans, souvent avec l'aide d'organisations multilatérales. Le porte-parole des diasporas Awil Mohamoud déplore que « beaucoup de pays africains ne se soient pas encore dotés de stratégies nationales et de moyens d'action qui visent spécifiquement à associer la diaspora aux activités de développement sur leur territoire »[162].

  Un fossé sépare encore les programmes des plans de développement, même si un mandat dans ce sens a souvent été confié aux institutions qui s'occupent de la diaspora. Il est rare que les programmes conduits par ces dernières, en vue par exemple de protéger les travailleurs migrants ou de faciliter l'intégration des nationaux à l'étranger, soutiennent directement les objectifs de développement à court, moyen et (surtout) long terme, tel le renforcement des secteurs industriels critiques qui pourraient créer des emplois et faire reculer la pauvreté. (Il existe des exceptions, notamment dans les pays d'Asie du Sud-Est qui jouissent d'une forte croissance, dont la Chine, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan.)

- **Quand les priorités et capacités d'une diaspora ne concordent pas avec les plans de développement national, le gouvernement devrait accorder la priorité aux services d'intégration et/ou de protection dans le pays de destination**. Si les gouvernements doivent s'inquiéter du décalage entre l'action des institutions chargées de la diaspora et la politique de développement, ils doivent savoir que les mesures de protection sociale et d'intégration dans la société d'accueil ont un impact massif, sinon immédiat, sur le développement. Il semble que la protection soit la seule priorité de certains pays — Bangladesh, Pérou, Philippines, par exemple — tandis que le Mexique est centré sur l'intégration dans le pays de destination. Etant donné que ces mesures répondent aux besoins de la diaspora, elles alimentent la confiance entre les migrants et le gouvernement du pays d'origine et permettront donc à la diaspora de jouer à l'avenir un rôle de premier plan dans le développement.

Chapitre 5 : Lever les obstacles

Il est essentiel, avant toute chose, de créer un climat propice à l'engagement. On a déjà indiqué que les membres des diasporas ont commencé à contribuer au développement de leur pays d'origine bien avant que ne soient lancés des programmes dans ce but. Les liens se tissent spontanément pour des motifs très divers, purement altruistes ou nettement intéressés, mais ils ont une chose en commun : ils n'ont besoin, au mieux, que d'une intervention minime de l'Etat et s'instaurent en dépit même de la réticence du gouvernement.

Ainsi donc, les décideurs pourraient choisir d'encourager un engagement spontané. Mais comment s'y prendre ? Il est sans doute plus sûr de mettre en place un cadre législatif et réglementaire qui stimule la participation des diasporas. Un tel cadre devrait créer une série de privilèges et d'obligations à l'intention d'une population extrêmement mobile aux affinités multiples.

Ce chapitre analyse six ensembles de lois et de réglementations que les gouvernements ont adoptées pour atteindre cet objectif. Un grand nombre ont vu le jour depuis 2000. Toutes visent à abolir les dispositions réglementaires ou législatives qui restreignent les mouvements des expatriés entre le pays d'origine et la société d'accueil ou qui les empêchent de participer pleinement à la vie politique, sociale et économique sur place.

En principe, l'instauration d'un cadre propice ne s'inscrit pas dans un objectif particulier de développement. L'incidence peut toutefois être appréciable, en partie parce qu'en gagnant la confiance des membres de la diaspora, on favorise leur contribution au développement.

Un éventail de mesures viables : Aide-mémoire

1. Souplesse des lois sur la citoyenneté et des exigences sur la résidence et les visas
   - Autoriser la détention de deux nationalités ou plus
   - Assouplir les règlements relatifs à la résidence et aux visas
2. Droits politiques
   - Permettre le vote à partir de l'étranger
   - Autoriser les membres de la diaspora à se présenter à une élection alors qu'ils résident à l'étranger
   - Prévoir des sièges pour la diaspora au Parlement
3. Droits spéciaux sur la propriété
   - Permettre aux membres de la diaspora d'acheter des terres et d'autres biens que ne peuvent acquérir les étrangers
4. Allègements fiscaux
   - Exonérer de droits de douane et autres taxes l'importation des biens et effets personnels des migrants de retour
   - Abaisser le taux d'imposition sur le revenu des nationaux qui rentrent dans leur pays d'origine après avoir travaillé plusieurs années à l'étranger
   - Accorder des exemptions aux investissements de la diaspora, par exemple réduire les tarifs douaniers sur les matières premières et l'équipement importés
   - Offrir des déductions fiscales pour les dons de charité
5. Avantages transférables
   - Autoriser le transfert des droits, en matière notamment de pension, d'assurance maladie et d'assurance vie
   - Signer des accords de protection sociale de pays à pays ou au sein d'ententes régionales
6. Reconnaissance de la diaspora dans le droit commun
   - Voter des lois qui reconnaissent officiellement que la diaspora, ou l'émigration en général, fait partie intégrante du plan de développement national

Défis et enseignements

1. Susciter avant tout l'adhésion dans le pays
2. Rechercher les failles et les lacunes, car tous les détails sont importants
3. Mettre l'accent sur la communication et l'information
4. Suivre l'application des lois et réglementations afin de cerner les problèmes

1 Six mesures de nature à faciliter l'engagement des diasporas

A. Souplesse des lois sur la citoyenneté et des exigences sur la résidence et les visas

Beaucoup de pays ont adopté, sous une forme ou une autre, des lois sur la citoyenneté qui autorisent les émigrants et leur descendance à détenir plusieurs nationalités. Le nombre d'Etats qui permettent à la plupart de leurs ressortissants d'avoir deux nationalités a plus que doublé ces 20 dernières années. Ils sont dix, par exemple, en Amérique latine : Brésil, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Mexique, Panama, Pérou, République dominicaine et Uruguay.

Même des pays jusque-là très stricts quant à la nationalité exclusive, tels l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique, commencent à assouplir quelque peu leur position, en accordant notamment le droit de naturalisation aux diasporas présentes sur leur territoire. L'Allemagne a promulgué en 2001 une loi qui autorise les minorités à acquérir la nationalité allemande, grâce à une variante du droit du sol. Quant aux Etats-Unis d'Amérique, ils ne s'embarrassent guère de l'exigence de renonciation à la nationalité antérieure au moment de la naturalisation.

Il est intéressant de savoir que certains pays en développement reconnaissent la double appartenance de façon sélective. Le Guatemala a signé des accords de double nationalité avec d'autres pays d'Amérique centrale, tandis que plusieurs Etats d'Amérique latine ont fait de même avec l'Espagne. Dans le même ordre d'idée, l'Inde autorise les non-résidents indiens établis dans des pays riches, industrialisés, à jouir d'une double nationalité, mais refuse cette possibilité à ceux qui travaillent dans des pays plus pauvres ou moins développés.

Plusieurs pays — dont la Chine, la Grèce et la République islamique d'Iran — n'ont aucune disposition concernant l'expatriation ; en conséquence, les personnes nées en Chine qui prennent une autre nationalité sont toujours considérées comme des citoyens chinois, indépendamment du fait qu'elles désirent ou revendiquent une double nationalité.

La Loi syrienne sur la nationalité ne permet pas d'être citoyen de deux pays, bien qu'il s'agisse d'un statut usuel et reconnu[163].

Quelques pays encore élargissent le droit à la double nationalité. Le Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger, qui a été créé pour stimuler l'engagement des membres de la diaspora haïtienne, est parvenu à faire adopter par le pouvoir législatif, en mars 2011, un amendement à la Constitution autorisant la double nationalité. Le texte n'était pas entré en vigueur au moment de la rédaction du présent manuel[164].

En Bosnie-Herzégovine, la Constitution et la Loi sur la citoyenneté permettent d'avoir deux nationalités, sous réserve qu'il existe un accord bilatéral avec le pays hôte. Le gouvernement a jusqu'en janvier 2013 pour s'entendre avec les principaux Etats de destination. L'échéance risque toutefois d'être repoussée ou la réserve levée, selon les résultats d'une analyse en cours demandée par le gouvernement[165].

Des dispositions sur la résidence et les visas ont également été introduites afin de faciliter l'entrée des membres des diasporas dans leur pays d'origine. Aux Philippines, le programme Balikbayan (Expatriés) accorde aux anciens citoyens et à leurs proches parents le droit de pénétrer

sans visa et de résider un an sur le territoire national[166]. Par ailleurs, un nombre croissant de pays délivrent des cartes d'enregistrement et d'identification grâce auxquelles les membres de la diaspora qui n'ont pas le statut de citoyens jouissent de privilèges comparables à ceux des nationaux. Comme l'illustre l'encadré 1, en plus de servir de pièces d'identité et de faciliter la collecte de données, ces cartes renforcent la valeur des services dispensés par les consulats à l'étranger.

Encadré 1 : S'inscrire pour obtenir une quasi-citoyenneté

Plusieurs pays proposent des cartes d'enregistrement et d'identification qui accordent aux membres de la diaspora des avantages et des privilèges en principe réservés aux nationaux. Kingsley Aikins et Nicola White ont passé en revue les mesures prises dans ce sens par cinq pays, soit l'Inde, la Pologne, le Pakistan, l'Ethiopie et l'Irlande.

L'Inde a lancé en 2005 le programme Citoyenneté indienne outre-mer pour les ressortissants étrangers qui ont détenu la nationalité indienne dans le passé ou auraient pu l'acquérir (à l'exception des citoyens du Pakistan ou du Bangladesh) ; le programme s'adresse également à leurs enfants ou petits-enfants. Bien que les bénéficiaires ne reçoivent pas un passeport indien et n'aient pas le droit de vote, ils jouissent de plusieurs avantages, dont un visa à entrées multiples, pour des motifs divers, d'une validité illimitée. Le programme a émis 168 000 visas de ce type dans les trois années suivant sa création et plus de 575 000 depuis lors.

La Pologne propose la *Karta Polska* (Carte polonaise) aux résidents étrangers qui ont, au minimum, une « connaissance passive » du polonais et peuvent prouver qu'ils ont des racines en Pologne ou « des liens avec la culture polonaise ». La carte, délivrée par les consulats, permet de travailler en Pologne sans permis, de créer une entreprise au même titre qu'un citoyen polonais, d'étudier, de faire un doctorat ou de recevoir toute autre forme d'instruction et, enfin, de participer à des travaux de recherche-développement. Il est intéressant de noter que le titulaire a d'autres avantages encore : possibilité de recevoir une bourse d'études, prestation de services de santé, réduction marquée des tarifs de transport en commun et entrée gratuite dans les musées d'Etat.

De manière similaire, l'Organisme national chargé de l'enregistrement et des bases de données au Pakistan délivre aux membres de la diaspora la Carte outre-mer du Pakistan. Les titulaires peuvent entrer sans visa sur le territoire et y rester indéfiniment ; ils sont également dispensés de l'obligation faite aux étrangers de s'inscrire. Ils ont le droit d'acheter et de vendre des biens, d'ouvrir et de gérer des comptes bancaires, et n'ont pas à demander la carte nationale d'identité informatisée. En outre, la Carte nationale d'identité pour les Pakistanais outre-mer s'adresse aux travailleurs, émigrants et citoyens pakistanais ainsi qu'aux nationaux qui possèdent une double nationalité. Tous les ressortissants non-résidents qui ont séjourné plus de six mois à l'étranger sont tenus d'en faire la demande. Les titulaires peuvent pénétrer sans visa sur le territoire, bénéficient de la protection du Gouvernement pakistanais dans n'importe quel pays ou Etat étranger et sont membres de la Fondation des Pakistanais outre-mer.

Le Gouvernement de l'Ethiopie a annoncé en 2002 que les « ressortissants étrangers d'origine éthiopienne » pouvaient obtenir une carte d'identité spéciale leur conférant divers droits et privilèges que n'ont pas les autres étrangers, par exemple : entrée sans visa, droit de résider et d'exercer un emploi, autorisation de posséder un bien immobilier en Ethiopie et accès aux services publics. Le texte de la déclaration donne une définition large des personnes visées :

« tout ressortissant étranger, à l'exception d'une personne à laquelle on a retiré la nationalité éthiopienne et qui a acquis la nationalité érythréenne, qui était citoyen de l'Ethiopie avant de prendre une nationalité étrangère ou dont au moins un des parents, grands-parents ou arrière-grands-parents était citoyen de l'Ethiopie ».

Plus récemment, en 2010, le Gouvernement de l'Irlande a annoncé qu'il entendait inscrire 70 millions de personnes d'ascendance irlandaise, disséminées dans le monde entier, qui ne satisfont pas aux critères fixés pour acquérir la nationalité. Un Certificat d'ascendance irlandaise sera remis par une société partenaire du gouvernement. La carte pourrait donner droit à des réductions sur de nombreux services dispensés en Irlande (billets d'avion, chambres d'hôtel, diverses activités touristiques), mais les détails de sa mise en œuvre restent flous.

Source : Kingsley Aikins et Nicola White, *Global Diaspora Strategies Toolkit*, Diaspora Matters, Dublin, 2011.

Les gouvernements des pays de destination ont, eux aussi, assoupli certaines exigences en matière de résidence. Aux Etats-Unis d'Amérique, la Loi sur le retour des talents présentée en 2003 par Joseph Biden, alors sénateur, autorise les ressortissants étrangers en situation régulière, provenant d'un pays en reconstruction après un conflit, à retourner temporairement dans leur pays d'origine sans enfreindre la règle de cinq années de résidence qui doit être satisfaite pour devenir citoyen américain[167].

Les politiques qui facilitent les déplacements des membres de la diaspora entre leur pays d'origine et leur pays d'établissement peuvent jouer en faveur de l'engagement. Les autorisations d'entrées multiples et les visas de longue durée délivrés aux entrepreneurs transnationaux permettent à ceux ci de suivre de plus près leurs investissements. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) connaît bien les programmes destinés à faciliter le retour permanent ou temporaire des travailleurs hautement qualifiés. Elle a découvert que, dans bien des cas, les migrants n'acceptent que des affectations de courte durée à l'étranger, par crainte de perdre le droit de résider dans leur pays d'établissement. Selon son expérience, les programmes de retour, même s'ils ne prévoient que des séjours temporaires, intéressent essentiellement les migrants qui ont acquis la nationalité du pays d'accueil[168].

Comme l'expliquent Cindy Horst et ses collègues, faisant surtout référence aux diasporas issues de situations post-conflictuelles, « si le retour temporaire dans un but professionnel intéresse souvent les personnes qui ont acquis la nationalité et souhaitent aider leur pays d'origine, ce n'est pas forcément le cas des personnes qui ne jouissent pas de la même protection juridique dans le pays où elles résident »[169].

B. Droits politiques

Les citoyens de nombreux pays conservent des droits politiques lorsqu'ils sont à l'étranger, notamment celui de voter. Selon une étude de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), les lois de 115 Etats et territoires autorisent le vote des expatriés. On voit dans le tableau 1 que cette pratique est plus répandue en Europe, mais néanmoins présente dans toutes les régions du globe.

Tableau 1 : Pays autorisant le vote à partir de l'étranger, par région

Région	Etat/Territoire
Afrique (28)	Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Soudan, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe
Amériques (16)	Argentine, Bolivie (Etat plurinational de), Brésil, Canada, Colombie, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Guyana, Honduras, Iles Falkland, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République dominicaine, Venezuela (République bolivarienne du)
Asie (20)	Afghanistan, Bangladesh, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Iraq, Israël, Japon, Kazakhstan, Kirghizistan, Malaisie, Oman, Ouzbékistan, Philippines, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, Singapour, Tadjikistan, Thaïlande, Yémen
Europe occidentale, centrale et orientale (41)	Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Gibraltar, Grèce, Guernesey, Hongrie, Ile de Man, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine
Pacifique (10)	Australie, Fidji, Iles Cook, Iles Marshall, Iles Pitcairn, Micronésie (Etats fédérés de), Nauru, Nouvelle-Zélande, Palau, Vanuatu
Total	**115**

Source : International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* , Trydells Tryckeri, Stockholm, 2006.

Quelques pays ont accordé le droit de vote à leurs expatriés depuis l'étude d'International IDEA, dont l'Erythrée, le Burundi et le Burkina Faso[170], ainsi que le Liban et le Maroc[171]. L'Uruguay pourrait s'y ajouter bientôt, puisque le Parlement examinait un texte à cet effet lors de la rédaction du présent manuel[172].

En République dominicaine et dans un petit nombre d'autres Etats, les expatriés peuvent se présenter à une élection même si leur principal lieu de résidence est à l'étranger. Certains pays vont jusqu'à réserver des

sièges au Parlement pour représenter la diaspora. Ainsi, la Colombie autorise les expatriés à élire des députés. Selon le rapport d'International IDEA, la diaspora a des représentants au Parlement dans dix autres pays : Algérie, Angola, Cap-Vert, Croatie, Equateur, France, Italie, Mozambique, Panama et Portugal.

C. Droits spéciaux sur la propriété

L'octroi de droits spéciaux sur la propriété est un moyen de plus en plus courant de chercher à associer pleinement les diasporas. C'est surtout vrai dans les pays qui ont rétabli la propriété privée, après qu'elle a été bannie par le régime communiste, et ont entrepris de restituer les biens expropriés. Beaucoup d'Etats restreignent la possibilité, pour les ressortissants étrangers, de détenir des biens immobiliers et fonciers. Au Mexique, les non-nationaux ne peuvent acheter directement une résidence dans certains secteurs — sur le littoral et dans les zones où résident les populations autochtones, essentiellement. Aux Philippines non plus, ils ne sont pas autorisés à acquérir une terre, mais ils peuvent acheter une unité d'habitation en copropriété. L'Inde et la Chine leur permettent d'acheter des maisons, à condition d'obtenir l'agrément des pouvoirs publics[173].

La latitude des membres de la diaspora qui ont renoncé à leur citoyenneté d'origine, et de leurs descendants, est limitée par ces dispositions sur le droit de propriété des étrangers. Néanmoins, certains pays ont adopté des lois spéciales qui confèrent des privilèges aux anciens ressortissants naturalisés et aux enfants de la deuxième, parfois la troisième génération. En Inde, toute personne ayant déjà détenu un passeport national ou dont le père ou le grand-père était citoyen indien peut acquérir autant de propriétés résidentielles et commerciales qu'elle le souhaite. Une personne née aux Philippines et/ou d'un parent qui était citoyen des Philippines au moment de sa naissance peut devenir propriétaire d'un terrain résidentiel ou commercial, jusqu'à concurrence de 500 mètres carrés, ou d'une terre agricole, jusqu'à concurrence de 1 000 mètres carrés[174]. L'Erythrée permet elle aussi aux expatriés de faire l'acquisition d'un bien foncier ou immobilier[175].

D. Allègements fiscaux

De plus en plus de gouvernements font en sorte qu'aucun droit ne soit prélevé lors de l'importation des effets personnels des membres de la diaspora, surtout si leur retour est définitif. Ainsi, le Mali exonère

de droits de douane et autres taxes l'entrée des biens et effets mobiliers des migrants qui reviennent s'établir définitivement au Mali, y compris les étudiants qui ont achevé leurs études à l'étranger[176]. Le Mexique, la Colombie, le Burundi, l'Equateur, le Guatemala, les Comores, les Philippines et l'Uruguay offrent des avantages comparables sur les biens mobiliers, mais aussi sur les véhicules[177].

Quelques gouvernements ont abaissé le taux d'imposition sur le revenu des nationaux de retour qui ont travaillé plusieurs années à l'étranger. Par son programme de retour des experts, Talent Corporation Malaysia espère « attirer et retenir le capital humain qualifié dont a besoin le pays ». Outre l'exonération de taxes sur les effets personnels et les véhicules importés, ce programme garantit un taux d'imposition uniforme de 15 % sur les revenus d'emploi pendant cinq ans. Les personnes visées doivent cependant travailler dans un domaine qui, selon le gouvernement, fait partie des secteurs clés de l'économie nationale[178].

Les investissements réalisés dans certains pays bénéficient d'exemptions fiscales. L'abaissement des tarifs douaniers sur les matières premières et l'équipement importés peut inciter les membres de la diaspora à ouvrir des entreprises transnationales. Au Mali, le Code des investissements prévoit diverses mesures destinées à stimuler les investissements des ressortissants étrangers et des Maliens résidant à l'étranger, par exemple : exonération des droits et taxes à l'importation sur les matériels et matériaux de construction nécessaires à la réalisation du projet, exonération de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ainsi que de la contribution des patentes, et autres allègements fiscaux durant la mise en œuvre du projet d'investissement[179].

De même, les investisseurs étrangers et les Sénégalais établis à l'étranger qui désirent se lancer en affaires au Sénégal jouissent d'avantages fiscaux pendant la mise sur pied du projet (trois ans) et pendant l'étude exploratoire de création de l'entreprise ou de lancement du projet (cinq à huit ans), ainsi que d'abaissements ou d'exonérations de certaines taxes d'Etat. La Loi N° 2008-47 prévoit des incitations fiscales pour la création d'institutions mutualistes d'épargne et de microcrédit, dispositions qui peuvent intéresser particulièrement les ressortissants sénégalais à l'étranger[180].

L'Ethiopie, la Colombie, le Burundi, l'Equateur et le Burkina Faso accordent eux aussi, sous une forme ou une autre, des exemptions fiscales aux investissements[181]. Selon une analyse réalisée par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et l'OIM, des règles spéciales existent également au Maroc et au Niger[182].

Dans le cadre de l'enquête réalisée pour ce manuel, la Bosnie-Herzégovine a signalé que sa toute nouvelle stratégie de développement prévoyait des exonérations fiscales pour la diaspora, tandis que le Gouvernement de la Suisse pourrait adopter des dispositions similaires plus tard[183].

Un certain nombre de pays offrent des déductions fiscales pour les dons de charité dans l'espoir d'encourager la philanthropie. Cela comprend le Mexique, les Etats-Unis d'Amérique, l'Ethiopie, les Seychelles et le Burundi[184]. Les Etats-Unis, où les dons sont déductibles des impôts depuis 1917, ont particulièrement bien réussi à promouvoir la philanthropie par leur politique fiscale, surtout lorsque surviennent des catastrophes naturelles. Ainsi, le Congrès américain a approuvé une loi accordant un régime fiscal particulier pour les contributions aux mesures de secours et de relèvement conduites en Haïti après le tremblement de terre de 2010 ; un délai supplémentaire a été accordé aux contributions qui pouvaient donner lieu à une déduction fiscale l'année de la crise.

Il est clair que la prudence est de mise dans la promotion des causes particulières, de nature privée, et qu'il est préférable de créer des conditions propices à la philanthropie en général. Une analyse, par le Migration Policy Institute (MPI), des programmes visant à encourager la philanthropie au sein des diasporas a montré que les allègements fiscaux « pourraient être les instruments de politique les plus efficaces à notre disposition »[185].

E. Avantages transférables

Depuis peu, les pays autorisent le transfert des droits acquis par la diaspora, en matière notamment de pension, d'assurance maladie et d'assurance vie. La majorité des migrants se heurtent à des difficultés s'ils veulent continuer à percevoir leur pension et leurs prestations d'assurance maladie après avoir déménagé ; en effet, les accords bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale ne concernent que 20 à 25 % des migrants internationaux[186]. Cette situation dissuaderait de s'engager plus avant dans le pays d'origine, en empêchant un retour temporaire et, plus encore, une réinstallation définitive. (Cet aspect est particulièrement important pour les migrants qui pensent prendre leur retraite.) L'OIM a également constaté que la perte des droits sociaux et médicaux découragerait les migrants de participer aux programmes destinés à faciliter leur retour.

Quelques Etats ont réussi à assurer la protection de leurs expatriés en négociant des accords bilatéraux de sécurité sociale. La plupart des migrants marocains (89 %), algériens (87 %) et turcs (68 %) travaillent dans des pays qui assurent une transférabilité complète des droits[187].

La Bosnie-Herzégovine a conclu avec les pays d'accueil de ses ressortissants des accords bilatéraux sur la sécurité sociale, les pensions et l'assurance maladie. Le Département de la diaspora travaille avec les organismes publics qui sont directement chargés des pensions et des prestations de santé ; elle s'emploie surtout à recueillir et diffuser des informations sur la manière de faire valoir ces droits[188].

Au Maroc, la Mutuelle des Marocains à l'étranger créée en 2009 « définit un cadre juridique qui assure une protection maladie aux ressortissants qui reviennent de manière temporaire ou permanente au Maroc après avoir résidé dans un pays avec lequel aucun accord bilatéral n'a été signé »[189]. Le Ministère mexicain de la santé offre également une couverture des soins par le biais du programme *Seguro de Salud para la familia en Mexico* (Assurance maladie pour la famille au Mexique)[190].

De même, la Caisse de sécurité sociale du Burkina Faso a pris des mesures pour faciliter la perception, au Burkina Faso, des pensions des nationaux expatriés. Des accords ont été signés avec plusieurs pays, dont la France et la Côte d'Ivoire ; les négociations sont en cours avec l'Italie[191]. Parmi les autres Etats qui offrent la possibilité de transférer les droits à la sécurité sociale figurent les Etats-Unis d'Amérique, l'Espagne, le Burundi, l'Estonie, l'Equateur, le Portugal, les Comores, l'Uruguay et les Seychelles[192].

Des ententes ont également été conclues à l'échelon régional, au sein par exemple de la Communauté des Caraïbes et du Marché commun du Sud ; les pays membres ont voulu éliminer toute discrimination dans l'accès aux services sociaux et permettre aux migrants intrarégionaux de transférer leurs droits. On dénombre près de 3,4 millions de migrants dans la Communauté des Caraïbes, dont 12 % bénéficient d'arrangements qui garantissent le transfert de tous leurs avantages.

F. Droit commun

Certains gouvernements ont officiellement reconnu que la diaspora — parfois la migration en général — faisait partie intégrante des plans de développement national. Ainsi, la Politique nationale de population, entrée en vigueur au Mali en 1991 et révisée en 2004, souligne l'importance d'intégrer la migration internationale dans la stratégie de développement national[193]. Au Niger, la Stratégie de développement rural décrit le rôle que les ressources financières des migrants peuvent jouer dans le développement local. L'apport des migrants est également reconnu dans

le Plan d'action associé à cette stratégie, ainsi que dans la Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté, 2008 – 2010[194].

Cette reconnaissance officielle constitue un pas décisif ; elle indique clairement aux membres de la diaspora qu'ils sont considérés comme des acteurs de premier plan dans le développement de leur pays d'origine. De fait, la Loi sur la migration 18.250 de l'Uruguay, qui reconnaît officiellement le « droit inaliénable des migrants et de leur famille », est une « heureuse initiative », puisqu'« elle témoigne à la diaspora l'intérêt que porte le gouvernement aux questions migratoires »[195].

2 Défis et enseignements

Si la promulgation de règles et de règlements en faveur de l'engagement des diasporas est une première étape cruciale, c'est loin d'être la seule. Il arrive fréquemment qu'un fossé se creuse entre ce qui était prévu sur le papier et ce qui est réalisé sur le terrain. Les gouvernements auraient intérêt à examiner les données d'expérience ci après s'ils veulent optimiser la portée des règles et règlements adoptés.

A. Susciter avant tout l'adhésion dans le pays

Les privilèges décrits dans ce chapitre avantagent sans conteste les membres de la diaspora, mais ils risquent d'être perçus comme injustes par le reste de la société. L'adhésion de la population locale est nécessaire pour assurer la viabilité politique des programmes. Par exemple, si le taux de participation des expatriés à une élection législative est faible, dans les pays qui ont établi des circonscriptions à l'étranger, l'issue du scrutin pour un siège donné sera déterminée par un nombre de voix inférieur à celui requis sur le territoire national. Autrement dit, les suffrages exprimés à partir de l'étranger auraient plus de poids[196].

L'adhésion de la population locale est également importante parce que l'octroi de privilèges aux diasporas coûte de l'argent au contribuable, soit en manque à gagner soit en frais de mise en œuvre des programmes. L'Erythrée a donc aboli les exonérations fiscales qui étaient accordées aux investisseurs étrangers pour stimuler l'importation de divers matériaux[197]. De même, le Botswana envisage de retirer le droit de voter à partir de l'étranger, en raison du faible taux de participation des expatriés et des coûts élevés de ces dispositions.

A vrai dire, les possibilités sont limitées par les budgets disponibles. Comme le met à jour l'analyse réalisée par International IDEA sur le droit de vote des expatriés, les progrès technologiques ont permis d'associer des dizaines ou des centaines de milliers d'électeurs potentiels, mais « il ne fait aucun doute que la conception et la mise en œuvre d'un tel mécanisme sont très coûteuses et que bon nombre des démocraties nouvelles ou restaurées n'en ont pas les moyens »[198].

B. Identify Loopholes and Gaps in Coverage: Often, the Devil Is in the Details

Il faut s'assurer que les règlements et cadres d'application d'une loi ne comportent ni failles ni lacunes qui excluraient une partie des bénéficiaires visés. Ainsi, International IDEA constate que les résultats de l'introduction du droit de vote des expatriés varient fortement d'un pays à l'autre selon une multitude de facteurs, dont les exigences fixées pour pouvoir voter, les modalités d'inscription des électeurs potentiels et les dispositions prises pour le scrutin en tant que tel[199]. Comme on le voit dans le tableau 2, certains pays exigent que les électeurs votent en personne, ce qui risque de désavantager certains groupes, notamment les pauvres qui n'ont pas les moyens de se déplacer, les expatriés sans papiers qui ne peuvent aller et venir à leur gré et les personnes qui résident loin d'une ambassade ou d'un consulat.

Tableau 2 : Modalités de vote à partir de l'étranger, par pays

Modalités	Nombre de pays	Pays/Territoire
Vote en personne uniquement	54	Afghanistan, Afrique du Sud, Angola, Argentine, Azerbaïdjan, Bélarus, Botswana, Brésil, Bulgarie, Cap-Vert, Colombie, Côte d'Ivoire, Croatie, Djibouti, Equateur, Fédération de Russie, Guinée équatoriale, Finlande, Géorgie, Ghana, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Hongrie, Iles Pitcairn, Iran (République islamique d'), Iraq, Islande, Israël, Kazakhstan, Kirghizistan, Mozambique, Namibie, Niger, Ouzbékistan, Pérou, Pologne, Roumanie, République arabe syrienne, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, République de Moldova, République dominicaine, République tchèque, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Singapour, Soudan, Tunisie, Turquie, Ukraine, Venezuela (République bolivarienne du), Yémen
Vote par la poste uniquement	25	Allemagne, Autriche, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Canada, Danemark, Fidji, Gibraltar, Guernesey, Ile de Man, Iles Falkland, Iles Marshall, Irlande, Italie, Jersey, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malaisie, Mexique, Norvège, Panama, Suisse, Tadjikistan, Zimbabwe
Vote par procuration uniquement	4	Maurice, Nauru, Togo, Vanuatu
Modalités multiples	27	Algérie, Australie, Belgique, Bénin, Espagne, Estonie, France, Gabon, Guinée, Iles Cook, Inde, Indonésie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mali, Micronésie (Etats fédérés de), Nouvelle-Zélande, Palau, Pays-Bas, Philippines, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Tchad, Thaïlande
Pas encore en place ou non précisé	4	Bolivie (Etat plurinational de), Grèce, Nicaragua, Oman
Total	**114**	

Note : Les Etats-Unis d'Amérique ne font pas partie de cette liste car les modalités de vote des expatriés varient d'un Etat à l'autre.
Source : International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Trydells Tryckeri, Stockholm, 2006.

C. Insister sur la communication et l'information

On n'a accompli que la moitié du chemin quand la diaspora peut se prévaloir de divers avantages ; le faire savoir est un défi encore plus grand. Lorsqu'ils octroient des privilèges, les gouvernements doivent montrer qu'ils répondent à une demande, sans quoi il leur est très difficile d'établir le bien-fondé de mesures spéciales.

Mely Nicolas, Secrétaire de la Commission des Philippins outre-mer, explique qu'il est compliqué de mettre en place des dispositions concernant la nationalité multiple du simple fait, selon elle, que « les communautés philippines à l'étranger ne sont pas bien informées »[200]. Il est particulièrement difficile pour les pays qui, comme les Philippines,

ont une diaspora vaste et disséminée de transmettre une information adéquate et exacte. Dans le même ordre d'idée, le Gouvernement de l'Uruguay estime avoir eu du mal à mettre en place le vote des expatriés tout simplement « parce que la population n'avait pas assez d'informations sur les élections »[201].

D. Suivre l'application des lois et réglementations afin de cerner et de résoudre les problèmes

Il est important que les gouvernements évitent d'adopter des dispositions toutes théoriques et suivent de près l'application des lois et réglementations. Ainsi, dans les pays qui autorisent le vote des expatriés, les taux d'inscription et de participation à l'étranger sont presque toujours inférieurs à ceux relevés sur le territoire national. C'est le cas même dans des pays comme le Brésil, où les nationaux qui résident de manière temporaire ou permanente à l'étranger ont l'obligation de voter ; pourtant leur participation se situe aux environs de 5 % seulement. Il en va de même au Mexique. Malgré le grand nombre de Mexicains qui vivent aux Etats-Unis d'Amérique, le taux d'inscription sur les listes électorales est étonnamment faible[202].

On pourrait en conclure que la diaspora est peu désireuse de prendre part à la vie politique, alors que certains éléments d'ordre administratif, financier ou institutionnel en sont parfois la cause. Un faible taux de participation peut être dû, par exemple, à un nombre insuffisant de bureaux de vote et à l'impossibilité de s'y rendre. Les documents à produire, les restrictions imposées ou les conditions à remplir peuvent rendre difficile ou complexe la participation des expatriés. Ainsi, aux Philippines, la réglementation exige que les électeurs qui se trouvent à l'étranger déclarent leur intention de rentrer dans un délai prescrit[203].

Quelques gouvernements suivent de près l'application des règles et règlements édictés. En Uruguay, le Conseil de la migration est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Loi 18.250 sur la migration[204]. Le Mexique a travaillé en collaboration avec l'IDEA, une organisation intergouvernementale qui soutient la démocratie dans le monde, afin de comprendre et de mieux analyser le vote des Mexicains à l'étranger, mais aussi pour comparer la démarche à celles d'autres pays[205].

PARTIE 3

ETABLIR DES PASSERELLES : SIX CHAMPS D'ACTION POUR L'ENGAGEMENT DES DIASPORAS

Les diasporas interviennent de manière centrale et productive dans six domaines fondamentaux : les rapatriements de fonds, l'investissement direct, le transfert de capital humain, les contributions philanthropiques, l'investissement dans les marchés financiers et le tourisme.

La troisième partie du manuel présente l'état le plus récent des réflexions dans chaque domaine d'action ; elle met en relief l'évolution de différents programmes survenue ces dernières années, les difficultés rencontrées par les décideurs et les praticiens et les enseignements que l'on peut tirer de leur expérience.

Chapitre 6 : Les rapatriements de fonds – Mettre les fonds privés au service du bien commun

Les rapatriements de fonds constituent le lien le plus tangible entre la migration et le développement. Selon les estimations de la Banque mondiale, les transferts officiels de ce type ont excédé 440 milliards de dollars en 2010, dans le monde entier[206]. Comme toujours, ce sont les pays en développement qui, de loin, ont été les principaux bénéficiaires (325 milliards de dollars). En 2009, les rapatriements de fonds représentaient plus de 10 % du produit intérieur brut (PIB) dans 24 pays, et plus de 20 % dans neuf pays[207].

Les rapatriements de fonds sont également une source essentielle de devises étrangères pour la balance des paiements et un facteur de stabilité macroéconomique. Diverses études ont montré qu'ils concourent à la formation de capital humain, en facilitant notamment l'accès à l'éducation et aux soins. Ils stimulent aussi les investissements et font reculer la pauvreté, surtout dans les ménages qui les reçoivent.

De simple sujet de conversation entre les migrants et leur famille, les rapatriements de fonds sont devenus un thème de réflexion et un domaine d'intervention de nombreux gouvernements, de la société civile, de la communauté internationale en général et du secteur privé.

Rapatriements de fonds : Un éventail de mesures viables

1. Renforcer les mécanismes de rapatriement de fonds
   - Faire connaître à la diaspora les moyens de rapatrier des fonds
   - Créer des filières plus efficaces de rapatriement de fonds
   - Renforcer les institutions financières auxquelles s'adressent déjà les migrants

2. Offrir la possibilité d'investir les fonds rapatriés de manière plus productive
   - Favoriser la vente croisée de produits financiers complémentaires, telles les hypothèques garanties par les rapatriements de fonds
   - Titraliser les rapatriements de fonds

Défis et enseignements

1. Une crise financière peut nuire à certains produits et programmes liés aux rapatriements de fonds
2. Il est primordial d'étudier les aspects réglementaires pour que les mesures visant les rapatriements de fonds portent fruit
3. Les produits basés sur l'épargne complètent utilement les produits financiers basés sur les rapatriements de fonds
4. La clé de la réussite réside dans la promotion et la diffusion
5. Les chances de réussir sont meilleures si on crée des alliances avec les institutions susceptibles de bonifier le projet
6. Il est important d'innover et de mettre en place des institutions et des produits qui répondent aux besoins des migrants

1 Programmes et politiques possibles

Il ressort nettement de l'analyse des initiatives gouvernementales que la tendance n'est plus au contrôle des rapatriements de fonds. Par exemple, le Brésil contrôlait à un moment donné ces flux monétaires par le biais de règles sur l'entrée de devises étrangères. Tous les virements internationaux devaient passer par la Banque centrale. De même, au Viet Nam, l'Etat réglementait la totalité des échanges commerciaux en devises étrangères et exigeait que les migrants temporaires versent 30 % de leurs revenus dans un fonds public. De telles dispositions incitaient à contourner les filières officielles ; en conséquence, il était difficile de tenir compte des rapatriements de fonds dans le produit intérieur brut et la position de change du pays ne s'en trouvait pas améliorée. Aujourd'hui, un nombre croissant de gouvernements voient l'intérêt d'un régime plus libéral en la matière.

Certains pays qui imposaient des taxes sur les rapatriements de fonds ont aujourd'hui une politique totalement opposée d'allègement fiscal. En Egypte, les migrants qui recourent aux banques bénéficient d'un abattement pouvant durer 10 ans à compter du premier transfert par les voies officielles. La Colombie a modifié son régime fiscal afin d'encourager les expatriés à envoyer une plus grande partie de leurs revenus à leur famille en Colombie.

De fait, on est passé du contrôle à l'élimination des barrières et à l'introduction de mesures incitatives, de nature financière et monétaire essentiellement, souvent avec l'aide de la société civile et du secteur privé.

Deux grandes tendances se dégagent des politiques adoptées récemment : 1) le renforcement de l'infrastructure qui soutient les

rapatriements de fonds et 2) l'augmentation de la productivité des fonds par l'offre simultanée de produits liés aux rapatriements de fonds et par la sécurisation des flux.

A. Renforcer les mécanismes de rapatriement de fonds

Les faiblesses de l'infrastructure qui soutient les rapatriements de fonds ont été longuement analysées et largement reconnues par les théoriciens comme par les praticiens. Les frais de transfert restent élevés dans de multiples couloirs de rapatriement et les problèmes de mise à disposition des fonds (en particulier « la dernière étape ») n'ont toujours pas été examinés avec soin, notamment pour les régions reculées. L'abandon des systèmes informels au profit de mécanismes officiels est souhaitable tant pour le développement que pour la sécurité. Un grand nombre de programmes et de dispositions actuellement à l'étude visent à combler ces lacunes.

1. Faire connaître à la diaspora les moyens de rapatrier des fonds

Peu de gouvernements ignorent que la concurrence contribue à abaisser les coûts et à accroître la rapidité et la fiabilité des transferts de fonds. Depuis 1999, les frais liés aux virements ont chuté de plus de la moitié dans l'axe des rapatriements de fonds entre les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, où s'exerce une vive concurrence entre les multiples sociétés et banques qui offrent ce genre de services. L'un des moyens les plus simples de réduire les frais est de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs reconnus dans un couloir donné et de faire savoir à la diaspora qu'elle a le choix entre plusieurs mécanismes de transfert de fonds. Cela intensifie la concurrence entre les banques et autres institutions concernées et, par le fait même, abaisse les coûts et accroît l'efficacité.

La concurrence est aussi propice à la transparence. Les gouvernements auraient intérêt à soutenir le processus s'ils veulent que les membres de la diaspora fassent davantage confiance aux filières officielles.

Il existe diverses façons d'améliorer la transparence, l'une des plus efficaces étant de rendre publics les frais demandés pour les virements.

Donner une cote aux institutions. La Banque interaméricaine de développement (BID) a établi en 2006 une fiche sur laquelle sont classées les banques et les sociétés de transfert de fonds selon un ensemble

de critères préétablis[208]. Plusieurs gouvernements ont emboîté le pas en créant des sites Web où l'on compare les frais facturés par divers prestataires de services visant les rapatriements de fonds.

Comparer les droits exigés pour les virements. Au Mexique, le site Remesamex permet de comparer les frais imputés par un grand nombre de sociétés. Créé par la Commission nationale pour la protection et la défense des usagers des services financiers (CONDUSEF), il permet de connaître les droits prélevés en fonction de la somme, de l'origine et de la destination du virement[209].

D'autres gouvernements se sont tournés vers la société civile et le secteur privé. Le Ministère néerlandais des affaires étrangères a appuyé la création du site Web *Geld Naar Huis*, qui compare les services offerts par les banques et les sociétés privées dans le domaine des rapatriements de fonds, y compris les frais exigés pour diverses destinations. C'est une organisation non gouvernementale (ONG), IntEnt, qui administre le site[210].

L'Agence de coopération internationale (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) du Gouvernement de l'Allemagne a lancé en 2007 un site Web semblable, intitulé *Geld TransFAIR*. Le site a été mis sur pied dans le cadre d'un partenariat public-privé entre la GIZ et la société d'experts-conseils Frankfurt School of Finance and Management. Celle ci a transmis des informations sur les filières officielles d'envoi, de l'Allemagne vers 33 pays. Elle gère seule le site Web depuis 2010[211].

Il n'est pas toujours difficile de garder ces sites en service, même s'ils peuvent améliorer sensiblement la transparence en matière d'opérations sur les rapatriements de fonds. Comme le montre l'encadré 1, ils ne sont utiles que si les migrants les consultent.

Encadré 1 : L'information n'est pas tout – Enseignements tirés de l'initiative néerlandaise *Geld Naar Huis* et du service allemand *Geld TransFAIR*

« Créez le site et ils viendront ». Pourtant, les sites Web des gouvernements passent souvent inaperçus. Les autorités allemandes et néerlandaises ont soutenu la création de sites d'information du consommateur sur les rapatriements de fonds, dans l'espoir de stimuler la concurrence entre les institutions financières et d'accroître la transparence. Il n'a été facile, ni dans un cas ni dans l'autre, de faire connaître le site aux immigrants et de les amener à les consulter régulièrement.

Dans un entretien réalisé en vue du présent manuel, Sander Werrie du Ministère néerlandais des affaires étrangères a indiqué ceci : « Nous ne sommes pas en mesure de faire savoir aux gens qu'ils peuvent comparer les frais. Je pense que c'est la raison pour laquelle trop peu de

personnes utilisent le site Web. Il faudrait lancer une campagne pour accroître la visibilité ». De fait, le Ministère a demandé à l'ONG chargée du site, IntEnt, d'affecter la moitié de son budget annuel de 100 000 euros à une campagne d'information.

Dans le cas de l'Allemagne, le problème ne se limite pas à une méconnaissance de la part des migrants. Comme l'a expliqué Regina Barbosa de la GIZ : « Les frais liés aux virements n'ont pas sensiblement varié ; le site n'est pas très dynamique parce que le secteur financier n'est pas très actif sur le plan des coûts et des possibilités de rapatrier des fonds ».

Il est possible que le manque d'information sur les services offerts par différents prestataires ait contribué à maintenir les coûts élevés, puisque les migrants ne savent pas qu'il existe des solutions meilleur marché, mais ce n'est pas la seule explication. Combler cette seule lacune aurait un impact limité sur les frais d'opération, tant que les prestataires de services ne seront pas en concurrence et n'abaisseront pas leurs tarifs pour attirer les clients qui procèdent aux rapatriements de fonds.

Sources : Entretien avec Sander Werrie réalisé par l'auteur le 3 mai 2011 ; entretien avec Regina Barbosa réalisé par Julia Schad le 28 avril 2011.

2. Créer des filières plus efficaces de rapatriement de fonds

C'est l'une des manières d'abaisser les frais des opérations. Certains gouvernements ont collaboré entre eux pour mettre en place de telles filières, d'autres se sont associés à des acteurs non étatiques tels que les banques agréées, les coopératives d'épargne et de crédit, les institutions de microcrédit et les bureaux de poste.

Une initiative intéressante parmi les partenariats intergouvernementaux est le service *Directo a México* (voir l'encadré 2), qui permet de virer des fonds à partir d'un compte bancaire aux Etats-Unis d'Amérique dans n'importe quelle banque au Mexique. Fruit d'une initiative conjointe de la Réserve fédérale américaine et de Banque centrale mexicaine, il permet de rapatrier des fonds de façon plus sûre, meilleur marché et plus efficace qu'en s'adressant aux sociétés classiques de transfert de fonds.

Encadré 2 : Le service Directo a México

En 2001, la Banque centrale du Mexique et la Réserve fédérale des Etats-Unis d'Amérique ont décidé d'étudier les possibilités de relier les systèmes financiers de part et d'autre de la frontière afin de créer un mécanisme interbancaire efficace. En octobre 2003, les deux institutions publiques avaient établi le cadre voulu, centré au départ sur le versement des pensions aux bénéficiaires mexicains. Dès février 2004, le service était élargi afin d'inclure les virements commerciaux effectués à partir de n'importe quel établissement financier américain participant au programme au bénéfice de toute personne titulaire d'un compte bancaire au Mexique.

La personne qui envoie l'argent paie tous les droits afférents et le bénéficiaire au Mexique reçoit l'intégralité de la somme, sans taxe ni retenue. Le montant est libellé en dollars E.-U. au départ, puis converti en pesos mexicains ; on applique pour cela un taux de change extrêmement intéressant, basé sur le taux de référence interbancaire (FIX) établi et publié par la Banque centrale du Mexique rabaissé de 0,21 %. Les personnes qui optent pour le service Directo a México paient des droits qui sont parmi les plus bas du marché, soit moins de 5 dollars par opération quel que soit le montant. Comme ce sont les banques centrales des deux pays qui effectuent la transaction, les fonds rapatriés arrivent en toute sécurité et en temps voulu.

Source : Directo a México, About Directo a México, www.directoamexico.com/en/quees.html.

Il est également possible d'établir des liens entre les réseaux postaux de plusieurs pays. Le Chili, l'Espagne, l'Uruguay, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda ont procédé ainsi pour accroître l'efficacité et la sécurité des transferts de fonds (voir l'encadré 3).

Encadré 3 : Les bureaux de poste, agents des rapatriements de fonds

En passant par le réseau postal, les résidents du Chili et de l'Espagne peuvent envoyer et recevoir de l'argent par delà les frontières. Ce service, actuellement offert dans 110 bureaux de poste au Chili, 2 300 en Espagne et 60 en Uruguay, est rapide et sûr ; il peut s'écouler 15 minutes seulement entre l'envoi et la réception des fonds. Le service repose sur l'application IFS (Système financier international) qu'a mise au point le Centre de technologies postales de l'Union postale universelle (UPU). Soucieuse d'aider les opérateurs postaux à fournir des services de virement électronique, l'UPU a renforcé la sécurité et la fiabilité de son réseau électronique. Elle a établi en 2005 une chambre centrale de compensation, tout en redoublant d'efforts sur les grands couloirs de migration. Grâce à son application IFS, elle a ouvert 150 axes reliant 36 pays. Une soixantaine d'autres pays, qui sont en train de tester l'application, pourraient venir s'ajouter au réseau financier international de l'UPU.

La République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda ont lancé récemment un projet pilote destiné à faciliter les rapatriements de fonds entre les deux pays. Le projet, organisé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en partenariat avec l'UPU et l'Union postale panafricaine, évalue les flux monétaires que génèrent les rapatriements de fonds, en particulier les virements postaux électroniques, et forme le personnel des postes, en insistant sur les bienfaits de ces transferts pour le développement national.

Source : H. Bohela Lunogelo, *Pilot Study on supporting an affordable electronic remittance transfer system between Tanzania and Uganda*, OIM, Genève, 2009, www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/Final_IOM-UPU_Assessment_on_Remittances_btw_UG-TZ.pdf.

3. Elargir l'accès aux banques

Aujourd'hui encore, les systèmes financiers ne servent qu'une très petite partie de la population — l'élite sociale et économique — dans la majorité des pays en développement. Un certain nombre de gouvernements souhaitent que les institutions financières interviennent davantage sur le marché des rapatriements de fonds, en attirant plus de clients qui envoient ou reçoivent ces fonds.

L'accès au système financier officiel présente en fait plusieurs avantages pour les expéditeurs et les bénéficiaires : frais moindres, sécurité accrue des virements, possibilité de constituer un capital d'épargne et mobilisation d'une plus grande partie des fonds rapatriés grâce au crédit. Le but est de passer du système « espèces contre espèces » à un système de virement électronique de compte à compte. On s'est donc efforcé de lever les obstacles à l'ouverture de comptes bancaires par les migrants.

Proposer une carte d'identité consulaire. Certains Etats délivrent aux migrants une carte consulaire qui leur permet d'ouvrir un compte en banque, car les règles très strictes imposées pour prouver son identité les en empêchent souvent. Ces cartes sont parfois remises aux ressortissants à l'étranger indépendamment de leur statut au regard de l'immigration. Comme l'illustre l'encadré 4, cette mesure est un moyen simple d'inciter les personnes, surtout celles qui sont en situation irrégulière, à s'adresser aux banques.

Encadré 4 : La carte d'identité consulaire – Une solution simple à un vaste problème

Les migrants en situation irrégulière ont souvent de la difficulté à bénéficier de nombreux services financiers dans le pays de destination, puisqu'ils ne peuvent pas produire les documents exigés par les banques. Certains gouvernements délivrent des cartes consulaires aux ressortissants à l'étranger. La plupart des institutions financières des Etats-Unis d'Amérique acceptent les cartes consulaires comme pièce d'identité. Le but d'une telle disposition est généralement d'encourager les migrants (quel que soit leur statut) à ouvrir un compte en banque.

Les pays suivants délivrent ce genre de document :

- Argentine (matrícula consular Argentina)
- Brésil (matrícula de cidadão Brasileiro)
- Colombie (tarjeta de registro consular)
- République dominicaine (localizador archive)
- Equateur (consular ID)
- Guatemala (tarjeta de identificación consular)
- Guinée (consular ID)
- Mali (carte d'identité consulaire)
- Mexique (matrícula consular)
- Nigéria (citizen's certificate)
- Pakistan (National Identification Card for Overseas Pakistanis)
- Pérou (tarjeta consular)
- Sénégal (carte consulaire)

Il faut savoir cependant que la coopération avec le gouvernement du pays de destination est cruciale. Il a fallu que le Trésor public américain annonce, en 2002, que les cartes consulaires étaient des pièces d'identité valides émises par les Etats pour que les banques américaines et les services publics les acceptent.

Offrir une éducation financière de base. Certains gouvernements estiment que l'éducation financière est indispensable pour amener les migrants à faire appel aux banques et autres institutions financières. Ils organisent des campagnes afin d'inciter les migrants à rapatrier les fonds en passant par les voies officielles et à se prévaloir des nombreux autres services procurés par les banques.

Au Burkina Faso, le Conseil supérieur des Burkinabè de l'étranger est l'institution gouvernementale chargée de l'engagement de la diaspora. Il organise en collaboration avec les missions diplomatiques à l'étranger des campagnes d'information sur les rapatriements de fonds, mais aussi sur les droits et les devoirs des expatriés dans leur pays d'accueil. Doté d'un budget annuel de 40 millions de francs (82 000 dollars E.-U.)[212], le Conseil supérieur envoie régulièrement une équipe, de huit personnes environ, diriger des réunions d'information sur ces questions, en particulier dans les pays où réside une forte population de Burkinabè, tels le Sénégal et le Togo[213]. Ce genre de campagne, qui dure en général dix jours, bénéficie de l'appui des banques locales. Des initiatives comparables existent aux Philippines, au Mexique et au Nicaragua (voir l'encadré 5).

Encadré 5 : Des cours de culture financière

L'ambassade des Philippines en République de Corée a lancé en 2008 une campagne d'éducation financière en vue d'optimiser l'apport potentiel des rapatriements de fonds au développement national. En lien avec la communauté philippine de Séoul, elle a tenu en une année une douzaine de séminaires qui ont rassemblé 400 participants. L'évaluation de cette initiative suggère que la culture financière et la gestion budgétaire se sont améliorées chez les participants.

En 2010, l'Institut des Mexicains à l'étranger (IME), un organisme gouvernemental qui s'occupe essentiellement des expatriés, a rapporté que 69 % des consulats ouverts aux Etats-Unis d'Amérique avaient un programme annuel d'éducation financière destiné aux migrants mexicains ; de plus, des informations financières étaient affichées dans toutes les salles d'attente des consulats. L'Institut s'est également associé à la BID, une agence multilatérale de prêt, pour offrir une éducation financière aux migrants ainsi qu'à leur famille au Mexique.

Il est important d'offrir des cours de culture financière aux ménages qui reçoivent les fonds rapatriés. Ainsi, l'OIM a conclu un partenariat avec la banque nicaraguayenne Grupo Promerica (BANPRO), pour dispenser ce genre de cours aux familles bénéficiaires des rapatriements de fonds. Depuis que le projet a débuté, en octobre 2010, plus de 3 000 personnes dont un parent travaille aux Etats-Unis d'Amérique, au Costa Rica et en Espagne ont reçu une éducation financière qui expliquait, entre autres, comment établir un budget, faire fructifier l'épargne et profiter des services financiers offerts aux migrants et à leur famille.

Sources : Entretien avec Jed Dayang, Service extérieur des Philippines, réalisé par l'auteur le 23 mai 2011 ; entretien avec Javier de Leon et réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Joan Hall, Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future, Banque interaméricaine de développement, Washington, 2010, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35163520.

Ouvrir les banques aux migrants. Une autre façon d'améliorer les voies de rapatriement des fonds est d'aider les banques à se rapprocher des migrants. Selon une enquête réalisée par l'Agence allemande de

développement (GIZ) auprès des Serbes résidant en Allemagne, une bonne part de cette population ne passe pas par les voies officielles. Beaucoup ont dit craindre de perdre leur argent s'ils l'envoyaient par les banques. L'enquête a également révélé que peu de migrants serbes savaient comment faire pour rapatrier des fonds par le biais de banques serbes[214].

En vue de remédier à la situation, la GIZ a organisé en 2009 une conférence réunissant les banques serbes et plusieurs associations de migrants serbes en Allemagne, afin de comprendre cette réticence à recourir aux voies officielles. La rencontre a permis un échange intéressant d'informations entre les deux groupes. La GIZ a ensuite produit une brochure d'information sur le fonctionnement du système financier serbe.

4. Renforcer les institutions financières auxquelles s'adressent déjà les migrants

Les gouvernements sont de plus en plus conscients des énormes difficultés que présente « la dernière étape » de la mise à disposition des fonds rapatriés. Atteindre des régions isolées implique des coûts additionnels que peu de banques et de sociétés de transfert de fonds acceptent d'assumer elles-mêmes. En conséquence, les habitants de nombreuses zones rurales paient des frais plus élevés et ont un accès plus limité aux services que les citadins.

Il est essentiel, pour résoudre le problème de « la dernière étape », de renforcer les institutions financières auxquelles s'adressent déjà les migrants, tels les bureaux de poste, plutôt que de les encourager à faire affaire avec des établissements qu'ils préfèrent éviter pour diverses raisons — emplacement géographique, valeurs culturelles, etc.

5. Strengthen Rural Savings Banks

In 2002 Mexico created the Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (National Savings and Financial Services Bank, BANSEFI), a second-tier national credit corporation and development bank that aims to help rural savings banks adapt to the provisions of new laws and trains personnel at Mexico's banking regulatory agency, Comision Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), to supervise them. As Box 6 shows, an external evaluation highlights BANSEFI's success in improving regulatory compliance on the part of rural savings banks, and thus encouraging the formal transfer of remittances.

Encadré 6 : Des caisses d'épargne plus efficaces au Mexique

La BANSEFI doit accomplir une tâche énorme : moderniser les systèmes d'information de ses 600 agences et des 400 succursales d'autres banques réglementées, élaborer de nouveaux produits d'épargne de la BANSEFI à l'intention des bénéficiaires des rapatriements de fonds et mettre en place l'infrastructure voulue pour recevoir et acheminer les fonds envoyés par les Mexicains résidant à l'étranger.

Une évaluation externe conduite à l'issue des 36 mois de mise en œuvre du projet a montré que l'on était parvenu à :

- Moderniser la technologie au sein de 938 caisses d'épargne et de 493 agences de la BANSEFI ;
- Créer un nouveau réseau de transfert de fonds qui a aidé à porter le nombre de rapatriements mensuels pris en charge à quelque 70 000, soit une hausse de près de 50 % en deux ans ;
- Couvrir une plus grande partie du territoire, grâce au millier de succursales des 125 caisses d'épargne qui font partie du nouveau réseau chargé des rapatriements de fonds ;
- Offrir de nouveaux produits, tels des instruments d'épargne, cartes de débit, cartes de crédit et comptes d'épargne logement, qui incitent les bénéficiaires des rapatriements de fonds à devenir clients.

Les habitants des zones rurales desservies par les 1 431 agences de la BANSEFI et/ou caisses d'épargne bénéficient maintenant de meilleurs services pour les rapatriements de fonds. Pendant la première moitié de l'année 2007 seulement, 620 451 transferts totalisant 2,586 milliards de pesos mexicains (près de 240 millions de dollars) ont été effectués.

Source : Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances.*

6. Renforcer les coopératives

L'Equateur a adopté une démarche similaire en faveur des coopératives. Sa Banque centrale a réalisé en 2007 un projet visant à créer une autre filière d'acheminement des fonds rapatriés pour les petits intermédiaires financiers du pays. A l'époque, les coopératives rurales ne pouvaient se connecter aux systèmes électroniques de gestion des virements. Le projet devait combler cette lacune en les reliant à un système ultra-moderne de paiement interbancaire appelé Système national de paiement (Sistema Nacional de Pagos – SNP). On espérait ainsi réduire les coûts et raccourcir la durée des opérations, afin d'accroître le recours aux voies officielles dans les zones rurales (voir l'encadré 7).

Encadré 7 : Relier les coopératives au marché des rapatriements de fonds

En Equateur, peu de coopératives reçoivent directement les fonds rapatriés d'un SNP car elles ne sont pas réglementées et ne font pas régulièrement affaire avec la Banque centrale. Le projet a mis en place un mécanisme qui relie ces institutions au SNP, par le biais d'une coopérative réglementée qui fait office de plate-forme.

Bien que le projet n'en soit qu'à ses débuts et qu'on ne connaisse pas encore les résultats définitifs, les progrès sont indéniables. Treize coopératives non réglementées ont été incluses dans le SNP et 49 autres ont demandé à y participer. La Banque centrale de l'Equateur a entrepris de promouvoir de façon plus énergique ses produits auprès du secteur coopératif et en tire les bénéfices, selon une étude indépendante du projet.

Source : Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances.*

B. Offrir la possibilité d'investir les fonds rapatriés de manière plus productive

Bien que les rapatriements de fonds soient de nature privée, les gouvernements peuvent encourager la mise au point d'instruments de placement et de services financiers qui permettent aux migrants d'investir les fonds rapatriés de manière plus productive et, par conséquent, de faire fructifier leurs revenus d'emploi à l'étranger afin d'accroître leur sécurité financière.

1. Favoriser la vente croisée de produits financiers complémentaires aux bénéficiaires des rapatriements de fonds

On s'intéresse depuis peu à la vente croisée de produits financiers qui viennent compléter les services liés aux rapatriements de fonds. L'idée de base est de concevoir des produits qui répondent aux besoins des migrants et de leur famille, tout en visant un emploi plus productif des fonds. Ainsi, l'Allemagne a financé une étude sur la demande de produits financiers spéciaux en Ouzbékistan et a aidé les banques privées à y répondre. Pour sa part l'USAID (United States Agency for International Development) soutient les prêts d'affaires et d'accession à la propriété qui sont garantis par les rapatriements de fonds.[215]

2. Garantir les prêts hypothécaires par les rapatriements de fonds

L'une des innovations les plus prometteuses de ces dernières années est l'offre de prêts au logement qui acceptent les rapatriements de fonds comme garantie ou qui en tiennent compte lors de l'évaluation de la

solvabilité. On établit pour cela des règles juridiques et financières grâce auxquelles les migrants pourront acquérir une maison, pour eux-mêmes ou pour leur famille, sans rentrer dans leur pays. Les rapatriements de fonds servent à rembourser le prêt, tandis que la maison sert de garantie.

Les gouvernements encouragent les alliances transnationales entre les institutions financières des pays d'origine et une diversité d'acteurs dans les pays d'installation des migrants, par le biais de prêts bonifiés avant tout. Pendant des décennies, les pays en développement ont permis aux ménages peu fortunés de souscrire un prêt hypothécaire conventionné. Le Mexique, les Philippines, la Colombie et le Burkina Faso continuent à le faire au profit des migrants. Dans ces quatre pays, des procédures particulières sont suivies afin de répondre aux attentes et aux besoins particuliers de la population migrante. Comme l'explique l'encadré 8, il s'agissait de tout nouveaux programmes en Colombie et au Burkina Faso, tandis qu'on a ouvert aux populations locales des programmes déjà existants au Mexique et aux Philippines.

Encadré 8 : Hypothèques garanties par les rapatriements de fonds – Quatre modèles

Colombia Nos Une. Cette initiative colombienne prévoit un dispositif particulier pour les émigrants qui souhaitent acheter une maison sur le territoire national mais ont besoin d'un financement. Elle gère le programme *Mi Casa con Remesas* (Ma maison grâce aux rapatriements de fonds) avec la Banque nationale de Colombie et la BID. Il s'agit d'un succès selon Cesar Vallejo, conseiller auprès de *Colombia Nos Une.*

Programme 10 000 logements. Au Burkina Faso, le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme a lancé en 2006 ce programme entièrement financé par l'Etat, afin que la population puisse vivre dans des logements décents et abordables. Il semble que le programme soit bien accueilli par les expatriés, qui désirent vivement bénéficier d'un programme public de logement. Toutefois, un quart seulement du projet aurait été mené à bien jusqu'à présent.

Pag-IBIG Overseas Program. Ce programme d'épargne volontaire donne aux expatriés philippins la possibilité de mettre de l'argent de côté et d'obtenir un prêt au logement pouvant atteindre 2 millions de pesos (50 000 dollars)[216]. Le financement se fait à partir des réserves du Pag-IBIG, la plus importante caisse des pensions du gouvernement. Pour être admissibles, les personnes intéressées doivent contribuer activement au fonds pendant deux ans. Le prêt auquel elles ont droit dépend des cotisations qui ont été versées chaque mois dans le fonds ; elles vont de 5 dollars, pour un prêt de 500 000 pesos, à 20 dollars, pour le prêt maximal de 2 millions de pesos. Toutefois, les nouveaux membres peuvent obtenir immédiatement un prêt en versant une somme globale correspondant à deux années de contribution.

Tous les expatriés philippins peuvent se prévaloir du programme, y compris ceux qui ont été naturalisés à l'étranger et ceux qui pourraient acquérir une deuxième nationalité. L'accent est mis sur les petits emprunteurs qui perçoivent de faibles revenus, en accordant des conditions préférentielles aux prêts d'un montant limité. Par exemple, un prêt au logement de 300 000 pesos ou moins sera assorti d'un taux d'intérêt de 6 % par an et sera remboursable en 30 ans — soit à peu près la moitié du taux d'intérêt et 10 ans de plus que ce qu'offrent la plupart des prêteurs du secteur privé.

Sociedad Hipotecara Federal (SHF). Cette institution financière d'Etat, qui a pour mission de développer le marché des hypothèques de premier et de deuxième rang, gère le programme mexicain en matière d'hypothèques. A la différence de la caisse des pensions Pag-IBIG des Philippines, il s'agit d'un organisme de crédit et de cautionnement en gros ; la SHF ne traite pas directement avec le public mais offre un financement à long terme aux intermédiaires financiers et couvre les risques liés aux taux d'intérêt.

Le programme espère profiter de la demande à laquelle ne répondent ni les institutions américaines et canadiennes, qui acceptent rarement les biens immobiliers mexicains en garantie, ni les organismes de prêt mexicains, qui ne peuvent offrir leurs services aux Etats-Unis d'Amérique et au Canada. Le programme de prêt est un partenariat public-privé entre la SHF, la BID (organisme régional de prêt), la BANSEFI, l'IME et quatre intermédiaires financiers privés (SOFOLES) — Su Casita, Hipotecaria Nacional, Crédito Inmobiliario-Terras et Hipotecario Crédito y Casa.

Aux termes de ce partenariat, la SHF fournit « la pleine garantie » du gouvernement fédéral quant aux risques contractés jusqu'en 2013. Autrement dit, la SHF s'engage sans condition à verser le principal et les intérêts d'une dette en cas de défaut de paiement, tandis que la BID assure une partie du financement et procure une assistance technique cruciale. Les intermédiaires agissent comme n'importe quel prêteur hypothécaire. La demande de prêt est déposée et traitée aux Etats-Unis d'Amérique, le financement se fait en pesos et les services sont fournis au Mexique. Une fois la demande approuvée, la famille du migrant qui procède aux rapatriements de fonds peut commencer à chercher une maison au Mexique. Quand elle l'a trouvée, l'intermédiaire envoie un évaluateur sur place vérifier le prix avant de débloquer les fonds au bénéfice du demandeur. Le migrant mexicain rembourse ensuite l'hypothèque — en dollars E.-U. — dans une succursale de l'intermédiaire aux Etats-Unis d'Amérique. En 2009, 2 000 prêts avaient été octroyés à des familles bénéficiaires de rapatriements de fonds (une hausse d'environ 80 % par rapport aux données de référence), 7 000 migrants avaient reçu des renseignements et une formation sur les notions financières touchant aux hypothèques et plus de 10 000 brochures avaient été distribuées.

Sources : Entretien avec Vallejo réalisé en mai 2011 ; entretien avec Ousman Nacambo réalisé en mai 2011 ; Pag-IBIG Fund, *Pag-IBIG International Operations*, www.pagibigfund.gov.ph/pop/ ; Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances*.

3. Titraliser les rapatriements de fonds à venir

Plusieurs pays ont recouru à la titralisation des flux attendus des rapatriements de fonds afin d'obtenir un financement extérieur. Dans le monde en développement, beaucoup d'Etats sont limités dans leurs sources externes de fonds et sont tributaires de l'aide publique au développement (APD) et de l'investissement étranger direct (IED) pour financer les investissements publics. Toutefois, l'APD comme l'IED ont accusé un recul en proportion du PIB ces dernières décennies. La titralisation est une manière de financer l'investissement public, puisque les rapatriements de fonds effectués par les travailleurs représentent des sommes à recevoir que les institutions financières peuvent offrir en garantie pour accéder à des capitaux additionnels.

Ngozi Okonjo-Iweala et Dilip Ratha de la Banque mondiale expliquent succinctement le mécanisme :

> *Quand un migrant vire des fonds en devises étrangères dans une banque solvable de son pays d'origine, au bénéfice de sa famille, la banque verse la somme rapatriée à partir de ses réserves en devises locales. L'opération génère un actif en devises étrangères, équivalant au montant des fonds rapatriés, qui peut servir de garantie pour emprunter à faible coût et à long terme sur les marchés financiers étrangers. L'emprunt n'a aucune incidence sur les flux monétaires entre les migrants et les bénéficiaires. Cependant, les banques de développement, les banques nationales des pays en développement et les donateurs peuvent, ensemble, mobiliser suffisamment de fonds rapatriés et offrir assez de garanties pour réunir des sommes importantes, qui seront investies dans l'agriculture, le réseau routier, le logement ou d'autres projets essentiels*[217].

Autrement dit, la titralisation permet aux banques des pays en développement de faire entrer des devises fortes grâce à la vente de titres. Les rapatriements de fonds vers les pays en développement étant très réguliers et prévisibles, ces flux constituent une assez bonne garantie pour la titralisation, et un produit intéressant pour les investisseurs. En règle générale, la titralisation des rapatriements de fonds futurs a une cote d'au moins BBB parmi les investisseurs, car les flux à venir sont nettement surdimensionnés[218]. elon Standard and Poor's, seul un ralentissement des rapatriements de fonds de plus de 95 % entraînerait un problème, ce qui fait de la titralisation un moyen idéal de se procurer des capitaux, même en période de récession (voir l'encadré 9).

De nombreux pays pourraient émettre des titres, garantis par les rapatriements de fonds à venir, d'une valeur se situant entre 10 et 20 % des sommes ainsi reçues chaque année, selon le niveau de surdimensionnement exigé pour de telles opérations.

Un certain nombre de nations en développement ont titralisé les rapatriements de fonds à percevoir ainsi que d'autres créances[219]. Depuis 2000, elles ont obtenu ainsi un financement international de plus de 15 milliards de dollars, à une échéance moyenne de 5 à 15 ans[220]. Parmi ces pays figurent le Brésil, l'Egypte, El Salvador, le Guatemala, la Jamaïque, le Kazakhstan, le Liban, le Mexique, le Pérou et la Turquie. D'autres, tel le Népal, envisagent également de titraliser les rapatriements de fonds[221].

Encadré 9 : Titraliser les rapatriements de fonds en période de récession mondiale

Les rapatriements de fonds ont été plus stables que l'APD et l'IED après la crise financière de 2008. Selon la Banque africaine de développement (BAfD), les flux comptabilisés au titre de l'APD et de l'IED ont fluctué cinq et trois fois plus, respectivement, que les rapatriements de fonds entre 1995 et 2009. Les fonds nets rapatriés en Afrique s'élevaient à 37 milliards de dollars en 2010. La crise financière a fait chuter de près de 50 % l'APD vers le continent en 2009, alors que les rapatriements de fonds restaient à peu près constants.

Etant donné les causes de la crise financière de 2008, beaucoup peuvent être hostiles à la titralisation. Pourtant, le principal facteur était plutôt la surévaluation excessive des actifs (titres cautionnés par des hypothèques) ; les créances garanties sur l'avenir n'étaient pas en cause. A vrai dire, la titralisation des sommes à recevoir a bien résisté pendant la crise financière[222], contrairement à celle des actifs existants. Le risque est très faible, puisque la titralisation des rapatriements de fonds futurs s'accompagne d'un surdimensionnement[223].

Qui plus est, l'une des grandes forces de la titralisation de flux à recevoir, tels les rapatriements de fonds, est de permettre aux institutions de résister aux problèmes de trésorerie. Toute méfiance du public à l'égard de la titralisation après la crise financière de 2008 devrait donc s'estomper.

Après 2008, la Société financière internationale (IFC) a aidé une mutuelle de crédit d'El Salvador à titraliser les rapatriements de fonds futurs afin qu'elle puisse octroyer plus facilement des prêts de faible montant aux micro, petites et moyennes entreprises. Le Département d'Etat américain a également lancé le programme *BRIDGE* avec El Salvador et le Honduras pour aider les gouvernements de ces deux pays à titraliser les rapatriements de fonds à venir, afin d'obtenir un financement à meilleur coût et à plus longue échéance pour l'infrastructure, les travaux publics et d'autres projets de développement commercial.

Sources : Société financière internationale (IFC), *FDC Remittance: Summary of Proposed Investment*, www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/1DDDBD894DD604EB852576BA000E330D ; IFC, *IFC's First Remittance-secured Financing Enables Credit for El Salvador's Microenterprises, Lower-Income People*, 16 juin, 2010, http://www.syminvest.com/news/ifc's-first-remittancesecured-financing-enables-credit-for-el-salvador's-microenterprises-lowerincome-people/2010/6/16/2410 ; Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, *U.S. BRIDGE Initiative Commitments with El Salvador, Honduras*, note destinée aux médias, 22 septembre 2010, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/147549.htm.

2 Défis et enseignements

Il est important de mettre les rapatriements de fonds au service du développement, mais l'objectif n'est pas facile à atteindre. Malgré la simplification des opérations touchant à ces flux monétaires et le resserrement des liens entre la diaspora et le développement, plusieurs difficultés persistent.

A. Une crise financière peut nuire à certains produits et programmes liés aux rapatriements de fonds

On a vu en Amérique latine que les prêts transnationaux associés aux rapatriements de fonds peuvent être touchés par une crise. En 2008, par exemple, beaucoup de migrants mexicains résidant aux Etats-Unis

d'Amérique ont perdu leur emploi et, par conséquent, envoyé moins d'argent dans leur pays d'origine. Selon une évaluation réalisée par la Banque interaméricaine de développement (BID), cela a majoré le niveau de risque du portefeuille que les quatre SOFOLES détenaient dans des produits hypothécaires transnationaux. Ces dernières ont continué à accorder des prêts transnationaux, mais à un rythme plus lent que prévu. Quand l'économie mondiale fléchit, les sociétés de financement hypothécaire tendent à attendre la reprise des activités ; en effet, les hypothèques sont plus risquées que d'autres formes de prêt, parce que les montants sont élevés et les périodes de remboursement longues[224].

Comme le met en lumière la BID dans l'étude de la SHF[225], il faut :

- Envisager de recourir à des fonds de garantie pour encourager la poursuite des opérations de prêt en période de crise ;
- Elaborer des produits garantis par les rapatriements de fonds qui résistent aux crises financières, tels les modèles et projets de microfinancement du logement (c'est-à-dire l'amélioration de l'habitat) et la titralisation des flux monétaires liés aux rapatriements de fonds, car ces derniers réduisent le risque tant pour les institutions qui prêtent que pour celles qui empruntent.

B. Il est primordial d'étudier les aspects réglementaires pour que les mesures visant les rapatriements de fonds portent fruit

Cet aspect est encore plus important quand une agence d'exécution doit travailler dans plusieurs pays et se frayer un chemin dans les divers cadres réglementaires existants. L'expérience de la BID en Amérique latine laisse clairement entendre que « le cadre réglementaire peut favoriser ou entraver les produits hypothécaires transnationaux ». Les dispositions en place diffèrent nettement d'un pays à l'autre et une attention particulière doit être portée aux règlements adoptés au niveau central et au niveau local[226].

Il est difficile — parfois impossible — dans certains pays de destination d'offrir des hypothèques ou des prêts garantis par les rapatriements de fonds parce que la législation et la réglementation interdisent la vente de produits d'épargne et de biens immobiliers à l'étranger. Aux Etats-Unis d'Amérique, les lois de protection du consommateur empêchent les prêteurs établis à l'étranger de proposer des produits d'épargne aux résidents américains. Dans le même temps, une preuve d'épargne est indispensable pour établir la solvabilité des migrants qui perçoivent

de faibles revenus[227]. La réglementation touchant à la vente de biens à l'étranger varie également d'un Etat américain à l'autre. A Washington, D.C., au Maryland et en Virginie, il suffit de détenir une licence de courtier hypothécaire pour vendre une propriété à l'étranger, tandis que les règlements sont plus stricts en Californie. C'est la raison pour laquelle l'un des intermédiaires de la SHF aux Etats-Unis d'Amérique, Su Casita, a établi son siège social en Ohio même si son principal marché se trouve en Californie[228].

Selon la BID[229], il est important que :

- Les projets soient conçus en tenant dûment compte du cadre réglementaire ;
- Les cadres réglementaires visant les rapatriements de fonds, les institutions financières non bancaires et d'autres questions susceptibles d'influer sur un projet (tels les services bancaires mobiles) soient analysés en profondeur avant de déterminer les activités à entreprendre ;
- Les stratégies adoptées ne dépendent pas de l'immuabilité du cadre réglementaire pendant la durée du projet, puisqu'on n'a aucun pouvoir en la matière.

C. Les produits basés sur l'épargne complètent utilement les produits financiers basés sur les rapatriements de fonds

Les migrants doivent mettre de l'argent de côté pour verser l'apport initial qui garantit qu'ils continueront à rembourser le prêt hypothécaire, même en période de ralentissement économique. L'épargne est un volet important du programme hypothécaire dans les initiatives qui donnent de bons résultats, tel le *Pag-IBIG Overseas Program* aux Philippines (voir l'encadré 8). Les migrants ont ainsi accès à des produits financiers dont ils ne pourraient bénéficier autrement.

D. La clé de la réussite réside dans la promotion et la diffusion

Il est difficile de promouvoir comme il convient les produits financiers, mais c'est une tâche essentielle si l'on veut optimiser l'apport des rapatriements de fonds au développement. Aux Etats-Unis, par exemple, les données de la BID suggèrent que plusieurs facteurs peuvent saper les efforts mis en œuvre pour promouvoir les produits hypothécaires, entre autres : [230]

- L'ampleur du territoire national ;
- La surabondance de publicités ;

- Le nombre de dénominations commerciales sur le marché ;
- Les caractéristiques du groupe cible (dispersion, statut au regard de la loi, stabilité géographique, degré de confiance des institutions financières et des autorités).

L'absence de statut juridique au sein du groupe cible est généralement un obstacle majeur, car les migrants en situation irrégulière font moins confiance aux campagnes de commercialisation et sont moins enclins à divulguer des informations. Pour contrer ce problème, le Mexique associe souvent plusieurs organismes gouvernementaux quand il fait la promotion de produits transnationaux de financement hypothécaire et de leurs prestataires auprès des Mexicains qui résident aux Etats-Unis d'Amérique[231].

Selon les projets conduits par la BID dans les Amériques, il faut également veiller à ce que :[232]

- Des alliances soient conclues avec certains groupes en vue d'abaisser les coûts de la promotion (associations de villes natales, cercles confessionnels, stations radio pour les migrants, ONG qui œuvrent auprès des migrants, etc.) ;
- Le projet comprenne la présentation d'un produit, mais aussi d'une institution ;
- Des bases de données publiques soient créées et mises à jour, afin d'avoir des informations sur le lieu de résidence et le profil des populations migrantes ;
- L'échéancier du projet accorde assez de temps à la commercialisation.

E. Les chances de réussir sont meilleures si on crée des alliances avec les institutions susceptibles de bonifier le projet

De telles alliances peuvent procurer un appui financier, aider à pénétrer de nouveaux marchés et offrir bien d'autres avantages. Au Mexique, le fait que l'IME ait participé à la promotion des produits hypothécaires transnationaux, tels ceux proposés par la SHF, a favorisé la réussite de ces produits. La BID estime en effet qu'il faut rassembler une large palette de partenaires (entrepreneurs, courtiers hypothécaires, ONG, associations de migrants, etc.) pour parvenir à développer le marché du logement. La BANSEFI et son réseau de caisses d'épargne ont des années d'expérience dans le monde rural[233]. Il est également crucial que les partenaires puissent mobiliser des fonds. La SHF au Mexique et

la caisse Pag-IBIG aux Philippines disposant de leurs propres fonds, elles peuvent assurer un financement de contrepartie.

F. Innover et mettre en place des institutions et des produits qui répondent aux besoins des migrants

Il est parfois nécessaire, pour inciter un plus grand nombre de migrants à s'adresser aux banques, d'adopter des mesures novatrices telles que la délivrance de cartes d'identité consulaires. De fait, l'acceptation par les institutions financières américaines de la carte d'immatriculation émise par les consulats du Mexique a encouragé les migrants de ce pays à ouvrir des comptes bancaires sur place.

Une autre approche consiste à créer des institutions innovantes qui combattent résolument la méfiance des migrants envers les banques. Comme le fait valoir la BID, la SOFOL, un organisme mexicain à but lucratif qui n'est pas une banque mais accorde des facilités de crédit, est une toute nouvelle institution financière d'octroi de prêts[234].

Chapitre 7 : L'investissement direct – Trouver et attirer des investisseurs au sein de la diaspora

Les rapatriements de fonds ont fait l'objet de nombreuses analyses et interventions des pouvoirs publics parce qu'ils aident des millions de familles à survivre dans les pays en développement. Une grande partie de ces fonds va toutefois à la consommation quotidienne et immédiate, plutôt qu'à des placements productifs qui soutiendraient une croissance économique durable. Vu l'ampleur des flux financiers émanant des diasporas, les gouvernements cherchent de plus en plus à orienter ces ressources vers la création d'entreprises, l'innovation et le développement des secteurs prioritaires de l'économie.

L'un des plus grands obstacles à l'essor durable des pays en développement est le faible taux d'investissement. Selon Richard Cambridge, Chef du programme Diaspora africaine à la Banque mondiale, l'Afrique aurait besoin d'investissements annuels de 96 milliards de dollars pour que son économie progresse de 5 % par an[235]. Aux 20 milliards investis chaque année par la Chine sur le continent viennent s'ajouter 8 milliards provenant de la Banque mondiale, mais le total reste encore très inférieur au chiffre qui assurerait une croissance durable. Une bonne partie de la différence pourrait être comblée par les diasporas, et une faible proportion par les investisseurs classiques.

Investissements de la diaspora : Un éventail de mesures viables

1. Assurer l'accès à l'information
   - Faire savoir comment investir ou obtenir des prêts commerciaux
   - Créer un guichet unique d'information sur les investissements

2. Assurer l'accès aux réseaux
   - Organiser des événements professionnels à l'intention des membres de la diaspora
   - Mettre en contact les entrepreneurs, propriétaires d'entreprises et responsables gouvernementaux avec leurs homologues de la diaspora
   - Créer des réseaux internationaux de hauts dirigeants d'entreprises

3. Assurer l'accès à des programmes de formation en gestion
   - Dispenser directement la formation
   - Soutenir les programmes de formation offerts par le secteur privé et les organisations internationales

4. Permettre aux entrepreneurs d'obtenir un financement
   - Offrir un financement paritaire
   - Consentir des prêts

5. Orienter les fonds privés vers le secteur privé ou l'infrastructure publique

Défis et enseignements

1. Obtenir l'adhésion des institutions et des particuliers
2. Coordonner l'action des partenaires
3. Parer aux imprévus
4. Choisir des partenaires expérimentés
5. Prendre les mesures voulues advenant un conflit d'intérêts
6. Evaluer et suivre les projets
7. Chercher des solutions nouvelles à des problèmes anciens

1 Programmes et politiques possibles

Il est important, au départ, de prendre conscience de l'impact prépondérant que l'investissement direct des diasporas peut avoir sur le développement. Les gouvernements, organisations multilatérales et acteurs du secteur privé doivent ensuite instituer les cadres, programmes et conditions indispensables à la concrétisation de ce potentiel. Il n'existe pas de formule magique pour optimiser les retombées de l'investissement direct des diasporas dans le monde en développement. Les pays ont procédé de diverses façons pour attirer, sous une forme ou une autre, les investissements de leur diaspora. Ce chapitre analyse cinq domaines — accès à l'information, accès aux réseaux, accès à la formation, accès au financement et investissement dans l'infrastructure publique — dans lesquels sont intervenus les Etats et autres organisations en vue d'amener les diasporas à contribuer au développement durable.

A. Assurer l'accès à l'information

En règle générale, les investisseurs internationaux répugnent à s'aventurer dans des environnements risqués. Les membres de la diaspora ont souvent une appréciation quelque peu différente du risque que comporte l'investissement dans leur pays d'origine. Cela peut être simplement dû au fait qu'ils sont mieux informés, ou qu'ils sont moins sensibles aux variations des taux de change parce que leurs obligations financières peuvent être acquittées en monnaie locale. Une grande part du risque perçu découle toutefois d'un manque de transparence sur les possibilités d'affaires, ce qui peut constituer un obstacle majeur même pour l'investisseur de la diaspora le plus intrépide.

1. Faire savoir comment investir ou obtenir des prêts commerciaux

De nombreux gouvernements, établissements bancaires et autres organisations transmettent maintenant aux membres de la diaspora des informations privilégiées sur les règles et procédures d'investissement dans leur pays d'origine, y compris sur la manière d'obtenir des prêts commerciaux. Par exemple, la Bangkok Bank, qui est la plus importante banque commerciale de Thaïlande, propose des services de conseil aux personnes désireuses d'investir dans le pays[236]. Le Département de la diaspora de la Bosnie-Herzégovine gère un portail d'information sur les possibilités locales d'investissement[237].

2. Créer un guichet unique d'information sur les investissements

Certains gouvernements ont créé un site web qui permet de connaître toutes les possibilités, règles et procédures d'investissement et de savoir comment se lancer en affaires dans le pays. L'encadré 1 présente l'approche choisie par l'Ethiopie.

Encadré 1 : Investir en Ethiopie

Le Gouvernement de l'Ethiopie a lancé en novembre 2010 le site Web de l'Agence éthiopienne d'investissement (EIA), un organisme public établi en 1992 dans le but notamment de promouvoir l'investissement privé et l'investissement étranger direct. Un comité, présidé par le Ministre de l'industrie, supervise les activités de l'Agence. Les attributions de l'EIA sont nombreuses : faire connaître les possibilités et les règles d'investissement dans le pays ; délivrer les autorisations d'investir, permis de travail, certificats d'inscription au registre du commerce et patentes ; négocier et signer des accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements avec d'autres pays ; conseiller le gouvernement sur les mesures à prendre pour créer un climat favorable ; aider les investisseurs à acquérir des terrains et équipements ; et fournir des services avant et après l'agrément d'une demande. Le site Web de l'EIA sert de guichet unique pour l'investissement en Ethiopie. Il donne, entre autres, des informations sur les secteurs ouverts aux nationaux, aux investisseurs éthiopiens et aux investisseurs étrangers, les exigences en matière de capital, les exonérations d'impôt sur le revenu et les tarifs douaniers.

Sources : Ministère des affaires étrangères, *Basic Information for Ethiopian in the Diaspora*, septembre 2011, www.mfa.gov.et/docs/Basic%20Information%20For%20Diaspora.pdf ; Agence éthiopienne d'investissement, *About EIA*, www.ethioinvest.org/about_us.php.

B. Assurer l'accès aux réseaux

Les gouvernements et les organismes privés ont créé des réseaux, informels ou structurés, en vue de canaliser les compétences, les forces et l'expérience des membres de la diaspora vers le développement.

Les organisations en réseau favorisent de diverses façons la contribution des expatriés au développement de leur pays d'origine. Leurs activités comprennent, entre autres, des événements professionnels, des voyages et échanges de nature éducative, des partenariats transfrontières dans les secteurs économiques prioritaires, des séminaires et des systèmes de mentorat. On trouvera ci après plusieurs exemples de mesures prises par ces organisations pour mobiliser les diasporas en faveur du développement.

1. Organiser des événements professionnels à l'intention des membres de la diaspora

Plusieurs organisations en réseau proposent des voyages éducatifs et organisent des rencontres professionnelles au profit de leurs membres. Certaines ont leur siège dans les pays de destination, souvent dans les grandes villes où résident et travaillent les membres de la diaspora, d'autres sont établies dans les pays d'origine. Les réseaux se présentent sous de multiples formes : ils peuvent constituer de simples communautés virtuelles de membres dans le monde entier, rassembler exclusivement des entrepreneurs de la diaspora, viser le développement de régions précises dans les pays en développement ou fonctionner par le biais d'antennes locales. D'autres sont principalement formés de responsables du gouvernement et de représentants d'organismes cadres de la diaspora. Des droits d'adhésion sont parfois exigés, mais les services peuvent être offerts gratuitement.

La plupart de ces organisations reçoivent une aide financière ou en nature du gouvernement du pays d'origine (et, occasionnellement, du gouvernement d'un pays de destination), mais ce n'est pas toujours le cas au moment de leur création. Les événements professionnels qu'elles organisent ciblent d'ordinaire des secteurs stratégiques ou prioritaires définis par le pays d'origine, en consultation fréquemment avec des experts du domaine. Plusieurs facilitent également la recherche d'emplois par le biais d'un portail de recherche sur leur site Web. Les encadrés 2 et 3 décrivent des initiatives conduites en Australie et au Maroc.

Encadré 2 : Le réseau *Advance* – Rapprocher les Australiens établis dans 80 pays

Mis sur pied en mai 2002 par un groupe de professionnels australiens, le réseau mondial *Advance* est un organisme sans but lucratif qui rassemble plus de 20 000 Australiens disséminés dans 80 pays ; ses membres sont des scientifiques, chercheurs, artistes, musiciens, fonctionnaires, entrepreneurs, propriétaires de petite entreprise et employés des 500 plus grandes sociétés américaines. Cet organisme met à profit les relations étroites que les membres de la diaspora australienne entretiennent avec les milieux d'affaires, les gouvernements et le monde universitaire ; son siège se trouve à New York, mais il a des bureaux à Londres, Hong Kong (Chine) et San Francisco, ainsi que des antennes à Boston, Chicago, Hong Kong (Chine), Londres, Los Angeles, New York, Paris, San Francisco, Shanghai, Toronto et Washington, D.C.

Le réseau est soutenu par le Ministère australien des affaires étrangères et du commerce, les gouvernements des Etats australiens et les entreprises partenaires et bailleurs de fonds internationaux. L'adhésion est gratuite et donne aux membres la possibilité de participer à des événements qui font la promotion de l'entreprenariat, du talent et de l'innovation des Australiens lors de manifestations en direct, de vidéo-conférences, de programmes en ligne, de séminaires sur le Web et d'émissions en baladodiffusion. L'organisme :

- Met en relation les Australiens qui travaillent à l'étranger dans huit secteurs clés : université et recherche ; arts ; services financiers ; sciences de la vie ; médias, communications et technologies ; services professionnels ; organismes publics et caritatifs ; questions environnementales ;
- Gère un portail Web qui renferme des offres d'emploi, des informations sur le rapatriement et des séminaires à l'intention des membres de la diaspora qui souhaitent rentrer en Australie ou migrer vers un autre pays ;
- Fournit en ligne des listes d'emplois, à partir d'informations transmises par les partenaires, grâce au programme *Talent Mobility Partners* (Partenaires de la mobilité des talents).

Advance a accueilli tout récemment à New Delhi, en Inde, un sommet sur les nouveaux dirigeants, qui a réuni les membres du réseau et les personnalités émergentes, en vue de resserrer les liens entre l'Australie et l'Inde. Parmi les sujets abordés figuraient la refonte des systèmes d'entreprenariat dans les deux pays, la réponse aux besoins énergétiques futurs de la région, les défis de l'urbanisation et la nécessité d'offrir une instruction internationale de grande qualité.

Sources : Advance, *What is Advance?* www.advance.org/en/cms/?16 ; Advance, *Talent Mobility Partners,* www.advance.org/en/cms/?28.

Encadré 3 : Tisser des liens entre les membres de la diaspora marocaine

L'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) a aidé le Maroc à constituer un environnement propice aux affaires en mobilisant les connaissances et compétences de la diaspora marocaine ; elle disposait pour cela d'une subvention de 1,6 million d'euros de l'Union européenne (UE) et du Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement. Le projet Migration et développement économique dans la région de l'Oriental (MIDEO) a duré de juin 2008 à juin 2011 ; y ont participé les chambres de commerce, les centres régionaux d'investissement, les prestataires de service privés et la Fondation Hassan II, ainsi que des institutions partenaires telles que l'Agence pour le développement de l'Oriental, les missions diplomatiques du Maroc en Europe, les associations des Marocains résidant en Europe et d'autres bailleurs de fonds.

Voici quelques-unes des réalisations du projet MIDEO :

- Création d'une association d'anciens membres de la diaspora marocaine qui sont maintenant entrepreneurs dans la région ;
- Lancement d'activités devant conduire à fonder une association de femmes entrepreneurs dans la province d'Al Hoceima ;
- Promotion de la région comme destination écotouristique ; on a pour cela accueilli les représentants de dix agences de voyages allemandes qui font affaire avec le Maroc. En novembre 2010 a été mis sur pied le Réseau international des compétences et entrepreneurs marocains à Nador (RICEM Nador), dans l'objectif de stimuler et d'attirer les investissements étrangers au profit des petites et moyennes entreprises (PME) de la ville de Nador. Ses trente membres sont d'anciens expatriés marocains qui ont étudié en Europe (Belgique, Espagne, Allemagne, Grande-Bretagne et Pays-bas). Le réseau RICEM Nador a établi d'autres partenariats destinés à promouvoir le développement économique du Maroc grâce aux réseaux professionnels et financiers.

Sources : MIDEO, *Achievements,* www.migration4development.org/content/mideo-%E2%80%93-migration-et-d%C3%A9veloppement-economique-r%C3%A9gion-l%E2%80%99oriental ; MIDEO, *MIDEO*, http://www.mideo.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=50:mideo&catid=16:introduction&Itemid=48&lang=fr ; MIDEO, *Association of Former Diaspora Members Founded*, www.mideo.ma/images/stories/RICEM_Nador_-EN.pdf ; MIDEO, *Convention entre l'association 'Transferts & Compétences' sise à Paris/France (T&C) et le 'Réseau International des Compétences et Entrepreneurs Marocains', Nador (RICEM)*, 9 avril 2011, www.mideo.ma/images/stories/Contrat_RICEM_-_TC.pdf.

2. Mettre en contact les entrepreneurs, propriétaires d'entreprises et responsables gouvernementaux avec leurs homologues de la diaspora

Une autre sorte d'organisation en réseau met en contact les entrepreneurs ou propriétaires d'entreprises locaux et ceux de la diaspora. Certains réseaux comptent parmi leurs membres des experts et dirigeants aguerris de la diaspora qui donnent aux entrepreneurs locaux des conseils sur la manière de créer une entreprise ou de pénétrer le marché international et, parfois, les introduisent auprès de tiers grâce à leurs propres réseaux. D'autres aident les entrepreneurs à entrer en relation avec de hauts responsables du gouvernement ou du monde des affaires dans leur pays d'origine. De telles organisations ou initiatives cherchent avant tout à intensifier le commerce international et l'investissement étranger au bénéfice des pays d'origine, ainsi qu'à stimuler l'entreprenariat local et à créer des alliances stratégiques et durables avec les entités qui sont en relation avec la diaspora. L'encadré 4 présente les initiatives qui ont été menées à bien au Liban et aux Philippines.

Encadré 4 : Rapprocher les investisseurs sur place et à l'étranger

Le ***Lebanese Business Network*** est un organisme sans but lucratif qui a été créé conjointement par la Fondation Georges N. Frem et la maison d'édition et firme d'étude de marché InfoPro. Il vise à tisser des liens entre les entrepreneurs libanais, les expatriés et les entreprises internationales, par le biais d'un marché en ligne et d'une base de données sur les entreprises. Le réseau a plusieurs partenaires, dont l'IDAL (organisme public de promotion de l'investissement), la Fédération des chambres de commerce du Liban, l'Association des industriels libanais et SPX-Liban (programme de sous-traitance et partenariat d'échange). Il offre gratuitement ses services, qui comprennent l'établissement de contacts dans le monde des affaires, l'élargissement de l'accès aux marchés internationaux et le transfert de savoir. Le but est triple : introduire les entrepreneurs libanais auprès des sociétés internationales en vue de conclure des alliances stratégiques, des coentreprises et d'autres types de partenariats ; faciliter le commerce international ; et stimuler l'investissement étranger direct au Liban. Toute personne désireuse de faire des affaires au Liban a accès au réseau.

Le ***Business Advisory Circle*** **(BAC)** est un réseau de personnes et d'organisations qui aident les entrepreneurs philippins de la diaspora à établir des partenariats commerciaux dans leur pays d'origine. Il a constitué un groupe de travail technique qui rassemble les conseillers de nombreux organismes publics et organisations non gouvernementales, dont Go Negosyo, la Chambre de commerce et d'industrie des Philippines, le Ministère du commerce et de l'industrie, l'Association philippine de franchisage (PFA), le Conseil des femmes d'affaires des Philippines (WBCP) et les chambres de commerce européennes et américaines aux Philippines. Ces partenaires conseillent et soutiennent les entreprises. La Commission des Philippins outre-mer (CFO) assure la coordination entre les organisations participantes et les entrepreneurs et entreprises de la diaspora ; elle fournit les recommandations et références nécessaires pour faciliter les échanges et les partenariats entre les instances du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Le BAC veut favoriser la création de modèles de partenariats novateurs, aider à trouver et partager des idées commerciales dans les secteurs clés, faciliter la recherche de partenaires financiers et collaborer avec les décideurs des organismes chargés du commerce et des finances afin d'instituer un climat propice aux affaires pour les Philippins qui résident à l'étranger. Le principal objectif du gouvernement est, pour le moment, de faire savoir aux Philippins de la diaspora que de tels services leur sont offerts.

Sources : Lebanon Business Network, *About Us*, http://www.lbn.com.lb/About ; Commission on Filipinos Overseas (CFO), *Business Advisory Council*, www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1352%3Abusiness-advisory-circle-bac&catid=142&Itemid=68 ; CFO, *Diaspora to Development (D2D)*, www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1359:diaspora-to-development&catid=144&Itemid=864 ; CFO, *Diaspora to Development: Global Summit of Filipinos in the Diaspora*, http://d2dglobalsummit.cfo.gov.ph/pdf/business_advisory_circle_workshop.pdf.

3. Créer des réseaux internationaux de hauts dirigeants d'entreprises

Plusieurs organisations en réseau n'acceptent dans leurs rangs que les hauts dirigeants d'entreprises et les membres influents de la diaspora. Ces derniers consacrent une partie de leur temps à des programmes de mentorat, événements sociaux et rencontres avec de hauts fonctionnaires sur la question du développement économique des secteurs et régions stratégiques de leur pays d'origine. En réunissant les personnalités de la diaspora qui œuvrent dans des domaines porteurs, partout sur la planète, ces organisations parviennent à constituer et à mettre en place des moyens potentiellement importants pour le développement. L'une

de leurs caractéristiques est de privilégier les partenariats public-privé. Les hauts fonctionnaires et les chefs d'entreprises élaborent ensemble des plans stratégiques visant à associer les diasporas au développement. Ce genre d'initiative existe en Ecosse, au Chili et au Mexique (voir les encadrés 5, 6 et 7).

Encadré 5 : *GlobalScot*

Ce réseau de membres de la diaspora écossaise s'est donné pour mission de stimuler l'essor économique. En 2001, Scottish Enterprise (la principale entreprise économique et agence d'innovation et d'investissement en Ecosse, largement financée par le gouvernement national) a lancé GlobalScot en tant que réseau international de chefs d'entreprises écossais et de personnes désireuses de soutenir le développement de l'économie nationale.

La mission du réseau est de promouvoir l'Ecosse auprès des investisseurs par l'entremise de ses membres, de développer de nouveaux marchés à l'étranger et de guider les entreprises écossaises, sur le territoire comme ailleurs. Depuis sa création, GlobalScot a contribué à produire plus de 20 millions de livres sterling en valeur ajoutée brute en Ecosse. Le réseau compte plus de 600 membres qui, tous, occupent des fonctions de haut niveau dans leur organisation ; il les encourage à siéger aux conseils des organisations d'autres membres et à échanger des informations sur les perspectives d'affaires en Ecosse et sur les offres d'emploi ouvertes aux Ecossais dans les firmes internationales — et les incite à s'y intéresser. On devient membre en y étant invité uniquement, ce qui confère un prestige indéniable aux rares élus.

Les services sont procurés à titre gracieux. En collaboration avec l'organisme Scottish Development International (SDI), le gouvernement écossais et d'autres instances, *GlobalScot* aide les entrepreneurs à trouver des débouchés à l'étranger et leur donne des conseils pour pénétrer un marché, négocier une affaire, obtenir un financement, établir des contacts, préparer des plans d'entreprise stratégiques et élargir leurs relations commerciales. Le réseau organise 60 événements au moins chaque année. Il a convoqué en 2009 la conférence intitulée *Scotland's Global Opportunity — Great Minds & Innovation*, la plus grande de son histoire ; elle a attiré 106 membres du réseau et 233 représentants d'organisations écossaises et a permis 150 rencontres interpersonnelles. Selon certaines sources, 70 % des membres et 60 % des représentants d'entreprises écossaises y ont trouvé de nouvelles idées d'affaires. Lors du premier événement *GlobalScot Connect* tenu aux Etats-Unis d'Amérique, en novembre 2010, plus de 60 membres résidant sur le territoire américain ont pu découvrir des entreprises écossaises à la croissance prometteuse. Les membres de GlobalScot assurent un mentorat auprès des étudiants écossais et sont invités à parler dans les écoles et universités, où ils expliquent comment acquérir les compétences qui sont en demande et présentent des possibilités de stage et d'emploi.

Sources : GlobalScot, *GlobalScot: Building International Business Networks for Scotland*, brochure, Scottish Enterprise, 2011, www.globalscot.com/web/FILES/GlobalScot_Brochure_Web.pdf ; GlobalScot, *Getting involved with GlobalScot*, www.globalscot.com/BecomingaGlobalScot/getting-involved.aspx ; GlobalScot, GlobalScot — *Building a Global Network*, www.globalscot.com/AboutGlobalScot/BuildingAGlobalNetwork.aspx.

Encadré 6 : *ChileGlobal*

ChileGlobal — réseau de talents pour l'innovation — prône et facilite l'expansion de groupes économiques clés au Chili en consolidant les liens avec les nationaux (et quelques non-nationaux) qui résident à l'étranger et souhaitent introduire de nouvelles technologies dans le pays. Sa mission est de favoriser l'innovation, le développement de capital humain de haut niveau et la création d'entreprises au Chili, en faisant appel aux connaissances, compétences, idées et contacts de la diaspora, et d'aider le pays à jouer un rôle important

dans l'économie du savoir. Les membres mettent leur temps, leur expérience, leurs relations, leurs connaissances et leurs compétences à la disposition des entreprises chiliennes qui veulent accéder au marché mondial.

Fort de quelque 400 membres influents, établis aux Etats-Unis d'Amérique, au Canada, au Mexique, au Brésil, en Argentine, en Australie, en Chine, en Espagne, en Suède et en Angleterre, *ChileGlobal* conçoit et finance des projets d'affaires qui introduisent des éléments innovants dans les secteurs de production et les services, enrichissent le capital humain au bénéfice de la productivité et intensifient le transfert de technologie et de savoir à destination et en provenance du Chili.

Ce réseau, dont les membres sont choisis avec le plus grand soin, a été fondé en 2005 par la Fundación Chile, une petite fondation public-privé qui aide les entrepreneurs à lancer sur le territoire national des sociétés agro-alimentaires qui innovent dans le domaine technique. Un secrétariat gère les activités courantes et facilite les contacts entre les membres et leurs homologues dans les milieux universitaires et les secteurs public et privé au Chili. Jusqu'en 2009, *ChileGlobal* était situé dans les locaux de la fondation et recevait des fonds publics. L'année suivante, l'organisation a été intégrée dans la Fundación Imagen de Chile, une institution public-privé qui a pour mandat de promouvoir l'image du pays à l'étranger.

Ses ressources propres étant limitées, le réseau compte sur le rapprochement des moyens existants. Il fait par exemple appel à des partenaires tels que ProChile (l'agence de promotion des exportations du Ministère des affaires étrangères) et Corfo (l'agence chilienne de développement économique) pour trouver de futurs membres et soutenir ses activités, séminaires et ateliers. *ChileGlobal* privilégie trois domaines : l'enrichissement du capital humain, l'appui des politiques publiques en faveur de l'innovation et l'expansion du milieu des affaires. A ce jour, il a aidé à créer 76 entreprises avec une cinquantaine de partenaires au Chili et à l'étranger (y compris des sociétés privées, universités et instituts de technologie) et détient une participation dans 23 d'entre elles.

Source : Molly Pollack, *ChileGlobal — Talent Network for Innovation*, Diaspora Matters, 12 mai 2011.

Encadré 7 : *Red de Talentos Mexicanos*

Ce réseau de talents mexicains a été fondé en 2005 par le Secrétariat des affaires étrangères, en partenariat avec l'Institut des Mexicains à l'étranger et le Conseil national des sciences et de la technologie ; il a bénéficié d'un appui financier de la Fondation Etats-Unis d'Amérique–Mexique pour la science (FUMEC), qui assume les fonctions de secrétariat technique. Le réseau est également soutenu aujourd'hui par le Ministère de l'économie. Bien qu'il s'agisse d'une organisation indépendante, elle entretient d'étroites relations avec le Gouvernement du Mexique et avec les institutions non gouvernementales.

Red de Talentos s'emploie à mobiliser les ressources des membres hautement qualifiés de la diaspora afin d'aider le Mexique à se doter d'une économie axée sur le savoir. Ses membres sont regroupés en antennes régionales ou locales qui définissent leurs propres champs d'intérêt. L'antenne de la Silicon Valley, par exemple, s'intéresse aux technologies de l'information, alors que celle de Houston est spécialisée en biotechnologie, santé et énergie. Tous les membres se réunissent lors d'une conférence annuelle afin de définir les principaux objectifs stratégiques, de nouer des relations et de faire connaître les activités conduites par leurs antennes respectives. Le réseau favorise les liens entre le Mexique et ses professionnels hautement qualifiés à l'étranger en soutenant des projets à forte valeur ajoutée dans 39 domaines touchant au développement économique et à l'éducation. Onze de ses projets actuels revêtent une importance stratégique pour le Mexique.

Source : IME et Fondation Mexique–Etats-Unis d'Amérique pour la science (FUMEC), *Mexican Talent Network: The Institutional Perspective of Mexico*, non daté, Mexico, www.redtalentos.gob.mx/images/docsrt/rtmingles.pdf.

4. Difficulté de créer et de maintenir des réseaux d'affaires au sein des diasporas

Si les réseaux sont utiles aux gouvernements et aux membres des diasporas qui souhaitent développer un secteur économique de façon stratégique, démarrer une entreprise, trouver des investissements ou constituer simplement un groupe influent, les dirigeants des organisations des diasporas ont éprouvé quelques difficultés à atteindre leurs objectifs.

Quand ils essaient de constituer un tel réseau, les responsables ont tendance à mettre tous les membres de la diaspora sur un pied d'égalité. Certaines organisations ont cependant découvert qu'établir une coopération avec les membres moins éduqués de la diaspora peut exiger des formes d'engagement différentes de celles qui portent fruit avec les membres hautement qualifiés[238]. Il est donc possible que la composition du réseau gagne à être sélective et plus stratégique.

Les membres des diasporas qui travaillent dans un pays développé et envisagent de se lancer en affaires dans leur pays d'origine sont moins enclins à effectuer un retour définitif qu'à gérer leur entreprise à distance[239]. On peut donc se demander si une présence physique permanente sur place est indispensable ou si les membres des diasporas peuvent intervenir utilement à partir de l'étranger ou en qualité de visiteurs réguliers. Les personnes hautement qualifiées détiennent souvent deux nationalités ou ont le droit de résider en permanence dans plusieurs pays et de circuler librement entre eux.

Selon Molly Pollack, Directrice de ChileGlobal, on peut en tirer les conclusions suivantes[240] :

- Maintenir durablement une organisation en réseau est un défi ;
- Un appui politique dans le pays d'origine est nécessaire pour pouvoir réagir rapidement à l'évolution des intérêts de la diaspora ;
- Les réseaux des diasporas devraient privilégier la qualité des membres, plutôt que leur nombre, s'ils veulent avoir un véritable impact ;
- La clé de la réussite réside dans la création de partenariats avec les instances publiques et privées qui favorisent l'innovation.

Le degré d'engagement, les champs d'intérêt et la disponibilité des membres des diasporas sont rarement immuables. Les organisations en réseau doivent en tenir compte et planifier leurs activités en conséquence.

C. Assurer l'accès à des programmes de formation en gestion

Plusieurs gouvernements et organismes multilatéraux dispensent eux mêmes des cours aux personnes qui désirent se lancer en affaires dans leur pays d'origine ou de destination. Ces programmes et services de formation ont un triple but : faciliter la contribution de la diaspora à un développement économique durable par la création d'entreprises et d'emplois, rehausser le niveau de vie des membres de la diaspora et montrer comment établir un plan d'entreprise et démarrer des activités commerciales. Les services vont de la simple fourniture de fiches décrivant les différents aspects de la création d'une entreprise à la prestation d'une formation pratique et de cours spécialisés aux futurs entrepreneurs. Des organismes privés offrent des programmes similaires — avec l'aide financière, souvent, des gouvernements ou d'organisations multilatérales.

1. Dispenser directement la formation

Les gouvernements de la Colombie, du Portugal, d'Israël et du Brésil, entre autres, ont mis sur pied des programmes qui assurent directement la formation des membres de la diaspora (voir les encadrés 8, 9, 10 et 11).

Encadré 8 : *ProMicro*

Le projet pilote a été lancé en avril 2010 par le consulat de la Colombie à New York, avec l'appui du programme de développement *Colombia Nos Une* que gère le Ministère colombien des affaires étrangères. Il vise à soutenir les petites entreprises qui sont dirigées par des nationaux résidant à New York et au New Jersey. Il comprend trois volets :

- Dispenser un enseignement professionnel par le biais du Service national d'apprentissage (SENA), un site Web de formation en ligne ;
- Fournir une assistance technique et des conseils juridiques gratuits pour le démarrage et l'expansion d'entreprises aux Etats-Unis d'Amérique ;
- Offrir un microcrédit aux micro-entreprises.

ProMicro aide les Colombiens à réussir en affaires grâce à un réseau de plus de 25 partenaires du secteur public et privé qui procurent une formation, un soutien technique et des capitaux aux petites entreprises établies sur le territoire américain. A ce jour, l'organisation a offert ses services à 650 membres et tenu des ateliers dans les quartiers Queens, Manhattan et Harlem de New York, ainsi que dans les villes voisines de Hackensack et Elizabeth, au New Jersey. Elle pense étendre ses activités aux Colombiens qui vivent dans d'autres régions des Etats-Unis d'Amérique.

Source : Consulat général central de la Colombie à New York, *Que Es ProMicro?*, www.consuladodecolombiany.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=97.

Encadré 9 : Promoção do Empreendedorismo Imigrante

Ce programme de promotion de l'entreprenariat immigrant (PEI) a été mis sur pied par le Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI IP) du Portugal. Il veut aider les immigrants à ouvrir leur propre entreprise au Portugal en les mettant en relation avec des cadres et dirigeants qui peuvent les orienter dans leur démarche. Le programme a été créé en 2009, avec des fonds de l'Union européenne (UE) et en association avec six pays (Portugal, Espagne, Italie, Suisse, Grèce et Pays-Bas), afin d'examiner la gestion financière des ménages et des entrepreneurs d'origine étrangère. Il en est actuellement à sa troisième phase (2011-2012).

L'objectif est d'aider les immigrants à acquérir les compétences requises pour lancer une entreprise viable et de les orienter vers des programmes qui soutiennent l'entreprenariat. Les principaux éléments sont les suivants :

- Constituer une équipe de formateurs et d'intervenants interculturels pour l'entreprenariat ;
- Mobiliser et étoffer les capacités des institutions en matière de promotion de l'entreprenariat ;
- Eduquer et former les entrepreneurs potentiels ;
- Assurer la liaison avec les institutions partenaires et associer d'autres parties intéressées.

Le PEI organise aussi un concours d'idées auquel peuvent participer les personnes qui suivent son cours sur la création d'entreprise, même si elles ne résident pas dans un pays de l'UE. Les auteurs des trois meilleures idées d'affaires reçoivent un prix en espèces de 5 000, 3 000 et 1 000 euros pour concrétiser leur projet. Le concours est mis en œuvre par les dix centres nationaux d'assistance aux immigrants de Lisbonne et de Porto, conjointement avec des établissements de formation, l'Association nationale pour le droit au crédit et d'autres organisations.

Sources : Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel, *Promoção do Empreendedorismo Imigrante*, www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/promocao-do-empreendedorismo-imigrante.

Encadré 10 : Ministère israélien de l'immigration et de l'intégration

Le Ministère offre des programmes et services aux anciens résidents d'Israël qui souhaitent établir ou transférer une entreprise sur le territoire national. Par l'entremise de ses douze centres de conseil en gestion d'entreprise, le Département de l'entreprenariat fournit des services de conseil, de formation et de guidance aux entrepreneurs, des études de faisabilité, une aide à la préparation de plans d'entreprise, un mentorat et des consultations professionnelles, des conseils en fiscalité et une assistance financière en investissement.

Source : Ministère de l'immigration et de l'intégration, *Secteur des affaires et dégrèvements d'impôts*, http://www.moia.gov.il.

Encadré 11 : CAIXA Econômica Federal (CAIXA)

La banque d'Etat CAIXA est le principal agent de la politique sociale du Brésil. Etablie en 1861, elle a été nationalisée en 1969 et rattachée au Ministère des finances. Son siège social se trouve à Brasilia et ses 17 000 points de service desservent 170 millions de Brésiliens dans tout le pays.

En association avec le Service brésilien d'aide aux micro et petites entreprises (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE), la banque CAIXA voit à ce que les migrants brésiliens aux Etats-Unis d'Amérique qui pourraient se lancer en affaires bénéficient d'une formation en gestion par le biais du système en ligne de SEBRAE ; ainsi, lorsqu'ils rentreront au Brésil pour réaliser leur projet, ils pourront puiser dans leur épargne. SEBRAE fait également en sorte que les bénéficiaires de rapatriements de fonds au Brésil reçoivent une formation sur le démarrage et l'expansion d'une entreprise.

CAIXA propose aux migrants et à leur famille des services financiers qui répondent à leurs attentes. Le programme a établi un partenariat avec une banque américaine, évalué les besoins des migrants et de leur famille au Massachusetts et élaboré six produits financiers liés aux rapatriements de fonds qui sont adaptés à la population visée.

Source : Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances.*

2. Soutenir les programmes de formation offerts par le secteur privé et les organisations internationales

Certains gouvernements ne procurent pas eux-mêmes la formation. Ils préfèrent appuyer des initiatives du secteur non gouvernemental, telles que IntEnt aux Pays-Bas et Afford aux Etats-Unis d'Amérique, ou travailler en partenariat avec des organisations internationales, dont l'OIM grâce à son programme Migrations pour le développement en Afrique (voir les encadrés 12 et 13).

Encadré 12 : IntEnt et AFFORD – Former des investisseurs au sein de la diaspora

IntEnt. Cette organisation néerlandaise a été créée en 1996 par SEON (Entreprenariat socio-économique aux Pays-Bas), FACET BV et Triodos Bank, à la demande de l'ancien Ministre néerlandais du développement international, J.P. Proking. Son objet est d'inciter les immigrants à créer des entreprises qui auront un impact durable sur le développement de leur pays d'origine. L'organisation dispense, moyennant rémunération, des services aux entrepreneurs des diasporas qui ont besoin d'aide pour planifier de nouvelles activités commerciales au Maroc, en Turquie, au Suriname, au Ghana, en Ethiopie, aux Antilles néerlandaises et en Afghanistan. Ses prestations comprennent : renseignements sur la création d'entreprise, séances d'orientation et cours de formation, conseils, services consultatifs, informations sur le marché, références et service d'intermédiaire, assistance pendant et après le démarrage de l'entreprise dans l'un des pays visés par le programme, constitution de réseaux, formation en gestion, services en ligne et financement complémentaire.

Entre 1996 et 2009, IntEnt a aidé à lancer 350 entreprises, dont 50 au cours de la seule année 2009. A ce moment-là, l'organisation a commencé à proposer ses services à des migrants qui ne résidaient pas aux Pays-Bas mais désiraient se lancer en affaires dans un pays en développement ; elle a ouvert des antennes au Suriname, au Maroc et au Ghana. Toujours en 2009, elle a reçu 1 305 demandes de renseignements émanant des Pays-Bas, réalisé 654 entretiens avec des personnes intéressées, inscrit 210 personnes aux cours de soutien et 195 au programme de prospection du marché sur place, et contribué au démarrage de 46 entreprises. En outre, 40 participants provenant de l'étranger se sont inscrits aux cours de soutien, dont dix ont suivi le programme de prospection et six se sont lancés en affaires. Ensemble, ces entreprises ont généré des investissements durables de plus de 14,5 millions d'euros et créé près de 990 emplois. L'investissement moyen des entrepreneurs s'élevait à 62 000 euros.

African Foundation for Development (AFFORD). Elle a été constituée en 1994 par des Africains établis au Royaume-Uni dans le souci d'aider la diaspora à créer de la richesse et des emplois en Afrique. Son principal programme, *Supporting Entrepreneurs and Enterprise Development in Africa* (Soutenir les entrepreneurs et le développement des entreprises en Afrique – SEEDA), met les compétences, connaissances et capitaux de la diaspora africaine au service des petites et moyennes entreprises du continent. Les activités conduites jusqu'à présent ont été centrées sur le Ghana et la Sierra Leone. Avec l'appui d'une initiative en faveur du bénévolat de la diaspora lancée par l'organisme britannique *Voluntary Service Overseas*, le programme SEEDA a organisé cinq missions en Afrique. En juillet 2009, 70 membres de la diaspora avaient procuré des services consultatifs d'une valeur de 200 000 livres sterling au profit de 800 entreprises de la Sierra Leone et du Ghana, dans les domaines de la planification, la commercialisation, la comptabilité et l'accès aux services financiers. Le programme a également contribué à l'ouverture, en Sierra Leone, de deux centres de développement des affaires qui offrent des services consultatifs et militent en faveur de l'amélioration du contexte dans le pays. Il a investi, à ce jour, quelque 400 000 dollars E.-U. dans 800 entreprises.

Sources : IntEnt, *Services*, www.intent.eu/wat-doet-intent.aspx?lang=en ; IntEnt, *English Summary*, www.intent.eu/indexuk.htm ; IntEnt, *Annual Report 2009*, www.intent.eu/library/File/IntEnt_annualreport_2010.pdf ; Kathleen Newland and Hiroyuki Tanaka, *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development,* Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-entrepreneurship.pdf.

Encadré 13 : Migrations pour le développement en Afrique (MIDA) de l'OIM

Il s'agit d'un programme de renforcement des capacités mis en œuvre par l'OIM. Deux initiatives menées dans ce cadre — Diaspora pour le développement du Cap-Vert (DIAS DE Cabo Verde) et MIDA Guinée — visaient à former les membres de la diaspora afin qu'ils puissent ouvrir leur propre entreprise.

Diaspora pour le développement du Cap-Vert (DIAS DE Cabo Verde). Ce projet a débuté en 2008 et pris fin en décembre 2009 ; cofinancé par la Commission européenne et le Gouvernement du Portugal, il a été mis en œuvre conjointement par l'Institut des communautés du Cap-Vert (Instituto das Comunidades de Cabo Verde) et l'OIM. L'objectif était d'inciter les Cap-Verdiens établis au Portugal, en Italie et aux Pays-Bas à contribuer à l'essor de secteurs majeurs de l'économie nationale et à l'amélioration du climat d'investissement en transmettant leurs connaissances et compétences aux professionnels sur place et en élaborant des projets d'affaires avec des partenaires locaux. Le projet visait aussi à promouvoir la participation active d'organismes publics cap-verdiens par le biais de conseils aux membres de la diaspora en matière de création d'entreprises et de possibilités d'investissement. Au total, 29 missions de formation ont été exécutées par des membres de la diaspora, dont 19 provenaient du Portugal, huit des Pays-Bas et deux de l'Italie. Par ailleurs, des entrepreneurs cap-verdiens ont mené à bien neuf missions d'établissement de réseaux, dont trois émanaient des Pays-Bas, dans le but d'étudier les perspectives d'investissement sur place. Au cours de ces missions, 33 membres de la diaspora vivant au Portugal, en Italie et aux Pays-Bas et leurs partenaires commerciaux ont reçu des informations sur la possibilité d'investir dans des secteurs stratégiques et sur la création et la gestion de PME, avec l'appui de l'Agence pour le développement des entreprises et l'innovation (Agência para o Desenvolvimento Empresarial e Inovação).

Projet MIDA Guinée Femmes. Ce projet a été mis en œuvre pour encourager la création de micro-entreprises par des femmes pauvres vivant en milieu rural. Les membres de la diaspora guinéenne établis dans les pays d'Afrique de l'Ouest, tel le Sénégal, ont donné des cours de huit jours sur la création et la gestion de micro-entreprises à 60 femmes. Un partenariat a été noué avec l'établissement de microfinance Crédit rural de Guinée (CRG), qui a permis à ce dernier de proposer de petites lignes de crédit, allant de 300 000 à 650 000 francs guinéens (155 à 332 dollars environ), à des conditions plus favorables que d'autres établissements de microcrédit. En novembre 2003, le CRG a accordé 56 prêts aux stagiaires afin qu'elles créent ou étendent leur micro-entreprise ; un an plus tard, 55 remboursements avaient été effectués. L'OIM a pris

en charge l'ensemble des frais afférents aux prêts, y compris les droits d'adhésion, la gestion des dossiers et la participation au fonds de solidarité et au fonds de sécurité. Trois formateurs de la diaspora guinéenne et des instructeurs du CRG ont fourni des conseils et un soutien aux participantes. Les entreprises créées ont rapidement fourni des emplois et la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles ou artisanales aux bénéficiaires et à la population locale. Les recherches associées au projet ont fait apparaître que les méthodes utilisées en Europe et en Amérique du Nord pour créer de petites entreprises n'étaient pas applicables aux projets implantés en milieu rural ; en conséquence, on a fait appel aux membres de la diaspora établis dans les pays voisins plutôt qu'aux expatriés de l'hémisphère Nord.

Sources : OIM, *Diaspora for Development of Cape Verde* ; Ndioro Ndiaye, Susanne Melde et Rougui Ndiaye-Coïc, « The Migration for Development in Africa Experience and Beyond », *Diaspora for Development in Africa*, Sonia Plaza et Dilip Ratha (responsables de la publication), Banque mondiale, Washington, D.C., 2011, http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/DfD_FullReport.pdf ; OIM, *Development of Micro-Enterprises for Guinean Women*, Genève, 2004, www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/mida.pdf.

D. Permettre aux entrepreneurs d'obtenir un financement

Plusieurs gouvernements et organisations internationales et privées soutiennent la création d'entreprise en allouant des fonds de démarrage ou en procédant à des apports ultérieurs de capitaux, sous forme de subventions par voie de concours, de financement paritaire ou de prêts à des taux avantageux. Il est rare que les fonds soient versés à titre de don, ne comportent pas de plafonnement ou ne requièrent pas de contrepartie financière.

Horst et ses collègues ont analysé les initiatives qui s'adressent aux diasporas de pays sortant d'un conflit ; ils remarquent que, si « la plupart des régimes généraux de financement exigent que les entrepreneurs trouvent eux-mêmes une partie des fonds », la contribution demandée est d'ordinaire beaucoup plus élevée dans le cas des projets qui ciblent les diasporas. Ils citent l'exemple d'un projet pilote au Pakistan, où les membres de la diaspora devaient verser jusqu'à 50 % en financement paritaire. Toutefois, l'apport ne doit pas obligatoirement se faire en espèces ; dans un projet pilote de la GIZ, les membres de la diaspora pouvaient s'acquitter de 40 % de la contrepartie en effectuant un travail bénévole[241].

Les gouvernements adoptent aussi des dispositions grâce auxquelles les membres de la diaspora peuvent obtenir des prêts auprès des banques locales. Ainsi, le programme *Colombia Nos Une* s'est associé à la Banque du commerce extérieur de la Colombie (BANCOLDEX) pour accorder des lignes de crédit aux membres de la diaspora qui veulent démarrer leur propre entreprise. Il leur procure aussi un appui non financier, par exemple une formation en gestion dans les universités du pays.

Encadré 14 : Cibler « l'entrepreneur par opportunité »

L'entreprenariat de la diaspora joue dans le développement un rôle plus grand que les rapatriements de fonds vers le pays d'origine. Il a une incidence sur la gamme complète du développement humain ; en effet, il favorise les activités commerciales, la création d'emplois et l'innovation, il crée un capital économique, politique et social par l'entremise des réseaux mondiaux, il mobilise le capital social par les connaissances culturelles et linguistiques et il contribue à l'essor économique.

Selon le MPI, il existe deux catégories d'entrepreneurs :

- L'entrepreneur par nécessité, qui se lance en affaires pour subvenir à ses besoins (loue un étal sur un marché, par exemple), travaille à son compte parce qu'il n'a pas d'autre choix et s'oriente généralement vers le petit commerce ou le service aux personnes. Il ne crée pas beaucoup d'emplois et, bien souvent, gagne à peine de quoi nourrir sa famille ;
- L'entrepreneur par opportunité, qui comble une lacune dans l'économie et introduit de nouvelles formes de production. Il concourt sensiblement à l'essor économique et crée souvent des emplois hors de sa sphère familiale.

Source : Newland et Tanaka, *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development*.

1. Offrir un financement paritaire

IntEnt. Cette organisation aide les migrants à créer leur propre entreprise et offre avant tout ses services à ceux qui souhaitent se lancer en affaires dans leur pays d'origine[242]. Outre les cours de formation, services consultatifs et informations sur le marché, elle assure le financement de certains projets par l'intermédiaire du *Friends and Family Fund* (FFF) qu'elle a mis sur pied en 2009. Elle a bénéficié pour cela d'un programme de l'UE (projet conjoint Hivos-IntEnt au titre du programme Aeneas) afin de soutenir l'expansion du secteur privé dans les pays en développement. IntEnt peut investir jusqu'à 50 000 euros dans une entreprise si trois conditions sont remplies :

- Les amis et les membres de la famille de l'entrepreneur fournissent une garantie correspondant à la moitié de l'investissement dans le fonds ;
- Le plan financier établi par l'entrepreneur est approuvé ;
- L'entrepreneur accepte d'être guidé pendant la première année d'existence de son entreprise.

De tels services permettent aux entrepreneurs de surmonter divers obstacles : crédit limité et taux d'intérêt élevés dans les banques locales, longueur et complexité des démarches, connaissance insuffisante des procédures locales et des conditions du marché, instabilité politique et économique, problèmes de sécurité et différences culturelles.

African Diaspora Marketplace (ADM). Ce projet pilote, qui se présentait comme un concours, a été exécuté en 2009 sous le parrainage de l'USAID (United States Agency for International Development), en partenariat avec Western Union, le plus important prestataire de services de rapatriements de fonds au monde[243]. Durant le projet, les membres de la diaspora africaine aux Etats-Unis d'Amérique — citoyens américains ou résidents permanents en situation régulière — ont présenté 733 plans de création de PME susceptibles de contribuer au développement économique de l'Afrique subsaharienne. Les postulants devaient avoir trouvé une organisation partenaire sur place, pour les aider à mener à bien leur projet, et posséder 25 % au moins de la future entreprise. Le but d'ADM était de favoriser la création d'emplois, de générer des revenus et de produire des biens et des services en accordant une subvention de contrepartie aux membres de la diaspora africaine établis aux Etats-Unis d'Amérique.

Les juges ont été choisis au sein de l'USAID, de Western Union, d'autres entreprises, d'ONG et de groupes de la diaspora, du monde universitaire et du secteur du développement. Ils ont évalué les propositions en considérant la qualité de l'idée commerciale, mais aussi le plan de gestion suggéré, la viabilité, l'orientation sur les résultats et la capacité de mettre à profit les ressources de la diaspora. En janvier 2010, ADM a dévoilé le nom des 14 lauréats, qui ont reçu un financement paritaire de 50 000 à 100 000 dollars pour lancer leur entreprise dans sept pays[244]. (Les gagnants devaient fournir une contribution équivalente en espèces ou en nature.)

Les projets proposés incluaient une entreprise destinée à accroître la production d'équipement pour les écoles, les hôpitaux et les exploitations agricoles en Ethiopie et une société de franchisage visant la prestation de soins aux habitants des zones rurales au Ghana. Citons, parmi les entreprises retenues, TAF Biotechnology (Ethiopie), Aceritas Goat Farm (Ghana), Uganda Solar Ovens (Ouganda), Earthwise Ferries (Ouganda), Sproxil, Inc. (Nigéria) et Global Technology and Investment PLC (Ethiopie). Les lauréats avaient 18 mois après la réception des fonds pour mettre totalement en œuvre leur plan d'entreprise ; à ce jour, tous sont encore en affaires[245].

L'USAID et Western Union ont lancé en novembre 2011 le deuxième projet ADM afin de donner aux entrepreneurs une nouvelle chance d'obtenir un financement. Compte tenu des enseignements tirés du premier concours, les subventions iront en premier lieu aux secteurs à fort impact en Afrique, notamment l'agro-alimentaire, les énergies

renouvelables et les technologies de l'information et des communications. Par ailleurs, Western Union et l'USAID entendent inviter des fonds d'investissement dans les petites entreprises et des mentors dans des domaines techniques à se joindre aux activités déployées pour associer les entrepreneurs de la diaspora[246].

***Development Marketplace for African Diasporas in Europe* (D-MADE)**. Cette initiative de la Banque mondiale, conduite en 2007, comportait l'octroi d'un prix en espèces et d'une assistance technique aux entrepreneurs de la diaspora africaine qui mettaient en œuvre un projet novateur en Afrique subsaharienne[247]. Un appui financier a été accordé par la Coopération belge au développement, le Ministère néerlandais des affaires étrangères, le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) et l'Agence française de développement. En 2008, les 16 gagnants du concours ont reçu chacun une somme de 40 000 euros pour réaliser leur projet dans onze pays d'Afrique (Mali, Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Madagascar, Malawi, République démocratique du Congo, Sierra Leone et Togo)[248]. Les entreprises innovantes retenues, qui étaient basées en Europe, avaient toutes des partenaires en Afrique. Les lauréats devaient verser une contribution financière correspondant à 5 à 25 % de la subvention D-MADE. (L'équipe de sélection pouvait lever cette exigence pour des motifs exceptionnels[249].) Outre le prix en espèces, les lauréats bénéficiaient d'une assistance technique personnalisée et d'un suivi de leurs activités pendant une année.

El Cucayo. Ce programme de financement paritaire par voie de concours, lancé par le Gouvernement de l'Equateur, s'adresse aux migrants équatoriens qui désirent créer ou étendre une entreprise en garantissant sa rentabilité financière. Mis en œuvre par le Secrétariat national des migrants (Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI), il procure des informations et conseils techniques, une formation et un mentorat, des sources de financement initial et une assistance pour obtenir des lignes de crédit auprès des banques publiques. Les postulants doivent être citoyens équatoriens, avoir résidé au moins une année à l'étranger, ne pas avoir passé plus de 60 jours sur le territoire national pendant la dernière année de résidence à l'étranger, s'être réinstallés en Equateur depuis 2007 et ne pas avoir de contentieux juridique qui les rendrait inadmissibles au programme.

Plusieurs modalités de financement sont proposées, qui se résument essentiellement à un arrangement 50-50 (le postulant et le SENAMI versent chacun la moitié du montant du projet) ou 25-75 (le postulant assume 75 % des coûts et le SENAMI 25 %). Dans le premier

cas, l'entrepreneur peut demander une subvention allant jusqu'à 50 000 dollars pour une entreprise communautaire (c'est-à-dire associant au moins deux migrants et un organisme communautaire) ou 2 500 dollars pour une entreprise individuelle ou familiale. Dans le deuxième cas, l'entrepreneur peut demander jusqu'à 15 000 dollars pour une entreprise individuelle ou familiale ou 50 000 dollars pour une entreprise associative (c'est-à-dire réunissant au moins cinq personnes, dont deux au moins sont des migrants)[250].

Les résultats sont convaincants : entre 2008 et 2010, le programme a financé 502 entreprises rentables, créé 2 051 emplois en Equateur, fourni une assistance technique pour élaborer 642 projets d'affaires et offert à 4 329 personnes une formation en investissement social productif.

2. Consentir des prêts

Ministère israélien de l'immigration et de l'intégration. Le Ministère offre des programmes et services aux anciens résidents d'Israël qui souhaitent établir ou transférer une entreprise sur le territoire national. Deux catégories de prêts sont disponibles pour créer une entreprise : ceux qui proviennent du Fonds garanti par l'Etat d'aide aux petites entreprises (Ministère du commerce, de l'industrie et du travail) et ceux qui proviennent du Fonds pour le nouvel immigrant indépendant (Ministère de l'immigration et de l'intégration)[251]. Une personne ne peut demander qu'une seule fois l'aide du Fonds pour le nouvel immigrant indépendant[252]. La procédure d'agrément est la suivante[253] :

- Le conseiller transmet à la Commission du Fonds le plan commercial, accompagné de sa recommandation ;
- La Commission du Fonds examine divers aspects liés à l'affaire et l'entreprise et détermine le montant du prêt ;
- La Commission fixe les garanties et cautions que l'initiateur d'entreprise doit présenter ;
- L'initiateur de l'entreprise est dirigé vers une banque partenaire avec laquelle est lié le Ministère de l'intégration, afin d'y obtenir le prêt.

Ces prêts sont accessibles aux citoyens de retour ainsi qu'aux immigrants (considérés pour la plupart comme des membres de la diaspora juive) et, dans certains cas, aux enfants d'immigrants.

E. Orienter les fonds privés vers le secteur privé ou l'infrastructure publique

Un certain nombre d'initiatives privées et de partenariats public-privé canalisent des fonds vers des entreprises privées et des projets d'infrastructure publique. Il en existe un large éventail, des programmes qui offrent la possibilité d'investir dans des entreprises particulières des pays en développement, à ceux qui procurent des fonds de nature publique et privée, équivalents aux rapatriements de fonds, pour réaliser des projets d'infrastructure publique telle la construction de routes, de centrales électriques ou d'écoles. Contrairement aux programmes grâce auxquels les entrepreneurs de la diaspora reçoivent directement des subventions, des prêts ou une formation en vue de mener à bien leurs propres activités commerciales, ces modalités d'investissement ciblé mobilisent les capitaux de la diaspora et les dirigent vers des entreprises et des travaux de développement de l'infrastructure dans les pays d'origine.

Toutefois, certaines critiques se sont élevées ces dernières années à l'encontre des programmes qui reposent sur des partenariats public-privé — telles les initiatives de la Banque interaméricaine de développement (BID) qui regroupent les investissements des associations de villes natales, ou le programme mexicain *Tres por Uno* (3x1) qui centralise les fonds et les oriente vers des projets d'infrastructure publique. On leur reproche de ne pas assez privilégier la création d'entreprises et d'emplois et d'investir dans des projets dont l'Etat devrait se charger. Les gouvernements se rendent compte aujourd'hui qu'ils doivent plutôt favoriser la création de PME et d'emplois. Les encadrés 15 et 16 décrivent deux programmes qui tentent d'atteindre cet objectif.

Encadré 15 : *Homestrings* – Une plate forme pour l'investissement de la diaspora

Homestrings est une plate-forme qui s'adresse à la diaspora et aux investisseurs du monde entier. Elle a été créée en 2011 par un Américain, Eric-Vincent Guichard, lui-même investisseur, qui a grandi en Guinée. *Homestrings* recherche et rassemble des occasions de placement qui présentent au moins 66 % de chances d'être rentables pour la diaspora. Les participants peuvent investir 5 000 livres sterling ou plus dans des fonds, projets et partenariats public-privé. Les collaborateurs de la plate-forme, qui comprennent des institutions financières et des fonds de placement privés (Actis, Small Enterprise Assistance Funds, Summit Development Group, Ecobank, Insparo Asset Management et TLG Capital), gèrent les portefeuilles détenus dans les marchés en développement et émergents. *Homestrings* ne permet pas aux particuliers dont le patrimoine net est inférieur à 1 million de dollars d'investir par le biais de sa plate-forme, ni à celles qui ont perçu des revenus annuels inférieurs à 200 000 dollars pour une personne ou 300 000 dollars pour un couple au cours des deux années précédentes.

Sources : Renee Horne, *Investor vs. Entrepreneur — Who Makes the Most Impact? The Case of the Africa Diaspora*, World Entrepreneur Society, 28 juin 2011 ; Homestrings, Preferences, www.homestrings.com/Member/Preferences ; AllAfrica.com, *Online Product to Help Diaspora Invest at Home*, 27 juillet 2011, http://allafrica.com/stories/201107280606.html.

Encadré 16 : *Liberian Diaspora Fund*

Ce fonds a été créé par The Khana Group et par le Liberian Professional Network en vue d'orienter les fonds rapatriés par la diaspora vers des PME au Libéria ; le but est d'aider à combattre la pauvreté et le chômage de manière durable. Ce sont des Libériens qui possèdent et gèrent ce fonds d'investissement social grâce auquel les membres de la diaspora investissent dans des entreprises et secteurs précis de l'économie, notamment l'agro-alimentaire, la pêche, les ressources naturelles, la technologie, l'infrastructure et la santé. Ses indicateurs de rendement sont le recul de la pauvreté et la création d'emplois. Dans le souci de répartir les risques, 75 % des sommes proviennent de la diaspora et 25 % émanent d'organisations multilatérales, de l'agence américaine Overseas Private Investment Corporation, de la Banque mondiale, de l'USAID et d'autres sources. En plus d'ouvrir des possibilités d'investissement aux entrepreneurs, le fonds dispense une formation en comptabilité, marketing et autres techniques essentielles de gestion et offre un mentorat par des experts.

Source : Liberian Diaspora Fund, *Overview,* http://liberiandiasporafund.org/about_us.htm ; Liberian Professional Network Strategic Plan 2011 & Beyond, www.liberianprofessionalnetwork.org/files/LPN_Strategic_Plan_2011_Beyond.pdf.

Tres por Uno (3x1) para Migrantes. Ce programme mexicain a été lancé en 1999 sur le modèle du *Dos por Uno* (2x1), qui associait le Gouvernement de l'Etat du Zacatecas et le Gouvernement fédéral du Mexique. Cette initiative a eu un impact indéniable sur la participation des migrants et le développement local. La municipalité, le gouvernement de l'Etat et l'administration centrale donnent chacun un dollar pour chaque dollar qu'un membre de la diaspora verse par le biais d'une association de ville natale du Mexique. Au 31 décembre 2010, le programme était présent dans 28 des 31 Etats du Mexique[254] ; il avait approuvé 2 488 projets, dont 874 portaient sur l'urbanisation et le pavage, 571 sur l'eau potable, le drainage et l'électricité, 359 sur l'éducation, la santé et les sports, 332 sur des activités productives et 56 sur le réseau routier en zone rurale[255]. Le financement total provenant des associations de migrants, des municipalités, des Etats et du gouvernement fédéral dépassait 1 192,8 millions de pesos (100 millions de dollars environ) en 2010.

Afin de cibler des projets d'infrastructure sociale, le Secrétariat du développement social (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL) du gouvernement fédéral a fixé à 800 000 pesos le plafond par projet d'infrastructure, d'équipement ou de service à la communauté (25 % du coût total d'un projet) et à 300 000 pesos la limite par projet productif (création d'emplois et d'impôts) (50 % du coût total). En ce qui concerne le premier groupe, le gouvernement peut augmenter le plafond si l'ampleur et l'incidence sociale du projet le justifient, à condition d'obtenir l'agrément du Comité de validation et de service au migrant (COVAM). Les projets sont répartis en six catégories : éducation, santé et sports ; eau potable, drainage et électricité ; routes et autoroutes ; culture et loisirs ; rénovation urbaine ; et activités communautaires productives.

Encadré 17 : Cuatro Por Uno – Mettre à contribution les partenariats public-privé

Misant sur le succès du programme 3x1, le géant des transferts monétaires Western Union a annoncé en 2005 le lancement au Mexique du programme 4x1 — un dispositif par lequel Western Union (premier partenaire du secteur privé) fournit un quatrième niveau de financement paritaire, en plus des municipalités, de l'Etat et du gouvernement fédéral. Le premier volet a démarré en 2005 par le financement de huit projets dans l'Etat du Zacatecas. Western Union s'est engagée à verser 1,25 million de dollars de contrepartie, 250 000 dollars étant réservés à chaque Etat mexicain participant. Le type de projets créateurs d'emplois qui sont admissibles portent sur l'infrastructure agricole, la conservation des ressources naturelles et le développement économique de type communautaire, telle l'amélioration structurelle ou la modernisation technique des petites entreprises, des établissements d'enseignement et des centres de soins. Les associations de villes natales doivent toutefois présenter une demande à Western Union pour obtenir le financement paritaire de projets de développement au Mexique. En 2008, l'entreprise a financé 21 autres projets dans cinq Etats (Zacatecas, Veracruz, Guanajuato, Michoacan et Guerrero).

Certaines critiques ont été formulées à l'égard des frais élevés demandés par les sociétés de transfert de fonds telles que Western Union. Le fait de rendre aux communautés une partie des bénéfices qui ont été réalisés grâce à elles, par des programmes de ce genre, transmet un message clair aux migrants qui résident aux Etats-Unis d'Amérique ainsi qu'à leur famille au Mexique.

Sources : SEDESOL, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto: Informe Trimestral 2010 H. Cámara de Diputados: Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20*, Mexico, 2011, www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1558/1/images/Cuarto_Informe_Trimestral_2010_Anexos.pdf ; Western Union, *Western Union Expands Initiative to Promote Community, Economic Development in Mexico; Mexican State of Michoacan the Second State to Benefit from 4x1 Program*, communiqué de presse, 23 juin 2006, http://ir.westernunion.com/phoenix.zhtml?c=203395&p=irol-newsArticle_Print&ID=1429994&highlight=.

Un projet pilote de la GIZ. En Allemagne, l'Agence de coopération internationale (GIZ) a établi, pour le compte du Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ), un projet pilote de trois ans visant à faire participer les associations des diasporas présentes sur le territoire à la réalisation de programmes d'infrastructure sociale qui soutiennent le développement dans leurs pays d'origine. Un cofinancement des investissements était prévu[256]. Le projet pilote devait préciser les conditions préalables à une coopération fructueuse avec les groupes des diasporas et déterminer les critères devant servir à élaborer concrètement un arrangement de coopération avec ces groupes pour réaliser des activités non lucratives[257].

Plusieurs projets ont été mis en œuvre par la GIZ en partenariat avec des associations des diasporas, dont :

- Afghan Bedmoschk Solar Center e.V., qui a installé des centrales solaires et éoliennes pour alimenter en électricité 12 familles isolées d'Afghanistan. Deux hommes du village ont appris à assurer l'entretien des centrales[258] ;

- Afghanisch-Deutscher-Ärzteverein (ADAV) e.V., une association de migrants en Allemagne qui, avec l'aide de la GIZ, a formé des médecins afghans grâce au transfert de compétences. Elle a organisé un cours sur les méthodes avancées d'échographie de diagnostic à l'intention de médecins des provinces du sud et du sud-ouest de l'Afghanistan, dont cinq femmes. Les participants ont pu ensuite offrir ce type de diagnostic à leurs patients dans leurs villes respectives. ADAV entend continuer à dispenser de tels cours.
- Kasser e.V., organisation de migrants établie à Hambourg, a aidé à construire une école de filles dans la ville de Herat, en Afghanistan, en collaboration avec une firme d'ingénieurs afghans et une entreprise de bâtiment locale. La direction de l'école s'occupe seule de l'administration, règle les dépenses et verse les salaires. L'établissement, qui a ouvert ses portes en 2008, compte dix classes, une salle des professeurs et une bibliothèque ; elle est fréquentée par plus de 200 jeunes filles de milieux défavorisés. Kasser e.V. équipe la bibliothèque et propose du matériel didactique[259].

2 Défis et enseignements

Les pouvoirs publics, les institutions multilatérales, les entreprises privées, les banques d'Etat et les banques commerciales, les organismes sans but lucratif et les institutions des diasporas, avec leurs atouts et champs de compétence respectifs, jouent tous un rôle capital dans la mobilisation des diasporas en faveur du développement. Nous avons analysé plus haut cinq domaines — accès à l'information, accès aux réseaux, accès à la formation, accès au financement et investissement dans l'infrastructure publique — dans lesquels sont intervenus les Etats et autres organisations en vue d'associer les diasporas au développement.

Les initiatives décrites ont concouru de manière appréciable à l'engagement des diasporas, mais cela n'a pas été sans difficulté. Nous examinerons ici les principaux défis qu'il a fallu relever et les leçons que l'on peut en tirer.

A. Obtenir l'adhésion des institutions et des particuliers

- **Rechercher des partenaires dont la mission sociale est d'aider les personnes désavantagées ou inexpérimentées**. Beaucoup d'organisations, en particulier les entreprises privées à but lucratif

(ce qui inclut les banques commerciales), hésitent à participer à des projets de développement qui associent les membres de la diaspora. Les banques, par exemple, peuvent juger que les personnes à faible revenu qui connaissent mal le monde des affaires ou disposent d'un capital restreint représentent un risque excessif et, par conséquent, refuser de leur offrir des prêts ou d'autres services. Cependant, comme l'a constaté la BID avec la banque brésilienne CAIXA, certaines institutions financières ou autres ont la mission sociale de travailler avec la « base » et croient que les migrants peuvent devenir des chefs d'entreprise s'ils reçoivent la formation voulue. Sans l'adhésion des institutions, les projets qui veulent aider les membres de la diaspora à se lancer en affaires ou à investir dans le développement pourraient être voués à l'échec[260].

- **Etablir des institutions fortes, dans une perspective à long terme**. Selon Molly Pollack, Directrice de *ChileGlobal,* plusieurs enseignements cruciaux ont été tirés de la mise en place de ce réseau de la diaspora : 1) nécessité de réfléchir à la façon d'assurer la viabilité de l'organisation à longue échéance ; 2) importance de jouir d'un appui politique dans le pays d'origine, afin de pouvoir réagir rapidement à l'évolution des intérêts de la diaspora ; et 3) avantages de choisir les membres, plutôt que d'ouvrir l'adhésion à tous, si l'on veut avoir un véritable impact[261]. Les subventions accordées par la Banque mondiale et d'autres organisations sur la base de concours ont permis aux membres de la diaspora d'ouvrir des entreprises prometteuses qui soutiendront le développement durable de leur pays d'origine. Mais ces concours entraînent souvent des frais élevés et semblent limités dans leur portée ; les postulants qui ne sont pas retenus doivent trouver d'autres sources de financement. Les gouvernements et les organisations internationales doivent, pour commencer, établir si ce mode de financement crée effectivement des entreprises durables qui concourent au développement à un coût raisonnable et, quand tel est le cas, déterminer comment assurer la pérennité de tels programmes.

B. Coordonner l'action des partenaires

- **Etablir un guichet unique à l'usage des entrepreneurs de la diaspora**. Bon nombre d'organisations procurent des informations ou des services relativement aux investissements, à l'entreprenariat et aux partenariats commerciaux. Mais elles tendent à agir seules, sans véritable cohérence, vision ou stratégie globale.

Par l'entremise des instances qui s'occupent de la diaspora, les gouvernements pourraient établir un portail Web qui donne tous les renseignements utiles : modalités de création d'entreprise, investissements possibles, services de conseil disponibles, frais moyens pour les rapatriements de fonds, fiscalité, capitaux exigés, prêts, etc. Le site pourrait aussi comporter des liens vers les réseaux de la diaspora, les établissements de formation, les banques ou les organisations internationales qui sont partenaires du gouvernement.

- **Définir la stratégie et le cadre d'action du gouvernement en vue d'associer la diaspora**. La politique adoptée sera différente si le but est de promouvoir et de soutenir l'entreprenariat au sein des membres de la diaspora à l'étranger, ou d'attirer les investissements et les entrepreneurs actuels ou futurs dans le pays d'origine. L'une des façons de s'assurer que les entreprises viendront soutenir les priorités et les objectifs de développement national est d'énumérer les grands secteurs industriels vers lesquels doit aller l'investissement. De tels paramètres aideront le gouvernement à faire connaître ses priorités économiques aux membres de la diaspora et, ainsi, à stimuler l'activité économique dans les secteurs qui en ont le plus besoin.

- **Préciser les fonctions de chaque partenaire, avant et pendant la mise en œuvre des projets**. La coordination est primordiale lorsque plusieurs institutions prennent part à une initiative, faute de quoi les efforts se chevaucheront, les ressources seront gaspillées et la mise en œuvre sera ralentie ou se soldera par un échec. Toutes les parties doivent présenter clairement leurs attentes et connaître parfaitement leur rôle, durant la phase de planification comme pendant l'exécution du projet.

- **Mobiliser les ressources voulues auprès du secteur public et du secteur privé**. Les gouvernements des pays d'origine et de destination, les organismes multilatéraux, les groupes de la diaspora, les entreprises privées et un large éventail d'organisations de la société civile disposent de ressources utiles pour les initiatives de développement. Nouer des partenariats avec les nombreuses parties intéressées est bon pour le développement en général, et pour l'engagement des diasporas en particulier.

C. Parer aux imprévus

- **Etablir un plan en cas de circonstances contraires**. Des éléments extérieurs imprévus, telle une crise financière ou une catastrophe naturelle, peuvent compromettre l'ampleur et l'efficacité de tout projet. Ainsi, lorsque la banque CAIXA cherchait des partenaires aux Etats-Unis d'Amérique, elle s'est heurtée à la frilosité des institutions touchées par la crise financière mondiale ; après bien des démarches infructueuses, elle a finalement réussi à conclure un partenariat avec une banque américaine, mais a dû revoir le calendrier de ses activités.

- **Choisir de manière stratégique les segments de la diaspora à solliciter en premier et les actions à engager**. La qualité est peut-être préférable à la quantité quand on tente de créer un réseau influent qui sera entendu des décideurs et interviendra dans les politiques. A l'inverse, la mobilisation de la base est sans doute nécessaire quand on veut obtenir la reconnaissance et un large appui des pouvoirs publics.

D. Choisir des partenaires expérimentés

- **Bien connaître ses partenaires**. L'un des grands enseignements que la GIZ a tirés de l'exécution de projets avec diverses organisations des diasporas est que les instances gouvernementales et autres institutions qui soutiennent ces groupes doivent apprendre à connaître leurs partenaires avant de conclure un accord de coopération. Ainsi, les gouvernements devraient commencer par répertorier les compétences et les capacités des organisations des diasporas et déterminer si leurs membres ont suffisamment de temps et de ressources pour s'engager vraiment. Ils auraient intérêt à saisir les relations politiques sous-jacentes et le niveau de communication des diasporas avec les gouvernements des pays d'origine et les acteurs locaux du secteur privé et des organismes sans but lucratif. Ils doivent déterminer si les diverses organisations représentent bien, comme elles l'affirment, l'ensemble de la diaspora et trouver un équilibre délicat entre l'inclusion du plus grand nombre et la possibilité de gérer les relations avec les diasporas. En outre, les gouvernements des pays de destination devraient rechercher des partenaires du secteur public dans les pays d'origine et convenir avec eux d'objectifs communs. Enfin, il est important que les pouvoirs publics et les institutions veillent à ce que les organisations des diasporas s'approprient les projets mis en œuvre.

- **Faire appel à des partenaires qui ont une solide expérience et une connaissance approfondie du milieu des affaires sur place**. Si beaucoup d'organisations souhaitent prendre part aux projets destinés à mobiliser les ressources et le dynamisme des diasporas, toutes ne sont pas en mesure de procurer un appui utile et bénéfique. Par exemple, les institutions choisies pour exécuter des projets qui comportent un financement par voie de concours devraient détenir une longue expérience dans des domaines tels que les services de conseil aux entreprises, la formation ou la création et le maintien de réseaux des diasporas. Parallèlement, les gouvernements devraient voir à renforcer les capacités des organisations moins aguerries, afin qu'elles puissent devenir des partenaires à part entière.

- **Travailler avec des partenaires qui comprennent les besoins particuliers des populations locales et des diasporas**. Toutes les organisations qui sont capables et désireuses de dispenser une formation générale en gestion ou de mener à bien des projets de transfert de compétences ne saisissent pas forcément les besoins sur place. Ainsi, le projet MIDA Guinée Femmes a fait appel aux membres de la diaspora établie en Afrique de l'Ouest, plutôt qu'en Europe ou en Amérique du Nord, pour expliquer aux bénéficiaires comment créer une PME, ce qui a permis de transmettre des informations plus pertinentes. Le choix des partenaires peut déterminer si les jeunes entreprises seront viables ou fermeront leurs portes. Les institutions multilatérales, par exemple, peuvent mettre à profit leurs relations avec les organisations locales pour faciliter l'obtention d'un prêt auprès des banques locales qui accordent un microfinancement aux petites et moyennes entreprises.

- **Externaliser certaines tâches pour optimiser le rapport coût-efficacité**. Une seule organisation ne saurait fournir des ressources et des services exhaustifs aux membres de la diaspora. Pour offrir des services ciblés et de qualité, les gouvernements et grandes institutions recourent souvent à des partenaires qui sont mieux à même d'élaborer des programmes répondant à des besoins particuliers. C'est une sage décision, tant du point de vue pratique qu'économique.

E. Prendre les mesures voulues advenant un conflit d'intérêts

- **Prendre des décisions éclairées en cas de conflit d'intérêts**. Les bailleurs de fonds devraient décider en toute connaissance de cause de soutenir ou non des projets dans lesquels existent des conflits d'intérêts. Par exemple, l'offre de formations en gestion ou en finance intéresse bien sûr les institutions financières à but lucratif ; des organisations qui ne sont pas représentatives de la diaspora tentent parfois d'accaparer les avantages d'un projet au profit d'un petit groupe. Quand survient une telle situation, les gouvernements peuvent recourir avec la diligence voulue au recueil d'informations et à la négociation avec les organisations partenaires pour apprécier au mieux ce qui constitue une juste affectation des ressources.

F. Evaluer et suivre les projets

- **Les organismes publics et privés devraient suivre les réalisations avec soin**. Ceux qui consentent des prêts ou des subventions par voie de concours à des prestataires de services devraient évaluer sans cesse leurs programmes. Les prestataires de services ont eux-mêmes intérêt à surveiller de près les résultats et à mesurer l'impact des programmes au moyen de divers indicateurs : des services efficaces assurent la viabilité des entreprises et permettent, parfois, d'obtenir des fonds d'institutions gouvernementales. Les institutions publiques et privées qui dispensent des cours de gestion et de création d'entreprise doivent elles aussi suivre et évaluer sans relâche le fruit de leurs efforts afin de savoir comment étoffer leurs programmes et améliorer les services. Voici quelques indicateurs utiles en la matière : données sur la nationalité, le sexe, l'âge et le niveau d'instruction des bénéficiaires du projet ou du programme ; nombre d'entreprises créées grâce au programme ; longévité des entreprises créées ou renforcées ; nombre de nouvelles entreprises ayant obtenu un financement ; nombre de clubs ou de réseaux d'affaires mis sur pied ; et nombre de conseillers et de formateurs intervenant sur place.

- **Ajuster les services en fonction du résultat des évaluations**. Le suivi et l'évaluation procurent des informations précieuses sur le type de soutien (enseignement en ligne ou en personne, ateliers, assistance technique, transfert de compétences par le biais d'échanges professionnels ou de programmes de réinsertion, etc.) qui aide le mieux les futurs entrepreneurs à atteindre leurs

objectifs. Les initiatives qui créent peu d'entreprises viables pourraient être reconsidérées, tandis que les plus efficaces pourraient être renforcées. Les établissements qui œuvrent dans plusieurs pays devraient s'assurer que leurs partenaires locaux respectent les normes qu'ils ont fixées et dispensent des services de même nature et de même niveau qu'eux.

G. Chercher des solutions nouvelles à des problèmes anciens

- **Recourir à des instruments financiers novateurs pour soutenir le développement durable**. En plus de proposer une formation et des occasions d'investissement, les gouvernements, les institutions multilatérales et les sociétés privées devraient faire preuve d'imagination lorsqu'ils cherchent à mobiliser plus avant les ressources des diasporas. Divers mécanismes de financement d'un type nouveau peuvent orienter les investissements vers l'infrastructure publique de base ou les services à la population. Mentionnons à cet égard les obligations destinées aux diasporas, la titralisation des futurs rapatriements de fonds, les subventions publiques et les programmes public-privé de financement paritaire.

- **Adopter dans tout le gouvernement une même approche pour mobiliser les ressources de la diaspora**. Les programmes de développement ciblés assortis d'un cofinancement se sont avérés efficaces pour diriger les ressources vers l'infrastructure publique et les services à la population. Ils présentent le grand avantage d'établir une approche globale, associant plusieurs ministères et paliers de gouvernement, pour aider à formuler les politiques touchant à la migration et au développement et pour trouver des synergies. Mais ils doivent encore parvenir à stimuler les investissements dans des secteurs productifs, tels que la création de petites et moyennes entreprises génératrices d'emplois. Parallèlement, l'investissement dans l'infrastructure publique grâce aux rapatriements de fonds est critiqué par certains, qui estiment que cette tâche revient à l'Etat. Plusieurs programmes cherchent donc maintenant à affecter les rapatriements de fonds et les fonds de contrepartie à la création d'emplois et d'entreprises.

- **Les technologies de l'information sont décisives et les projets qui renforcent les capacités dans ce domaine ont plus de chances de réussir**. Les entreprises ont absolument besoin de matériel informatique et de logiciels efficaces pour accomplir une multitude de tâches : observer les préférences de la clientèle ; connaître en

temps réel les prix du marché ; analyser les facteurs de risque associés aux prêts ; communiquer entre succursales, par delà les frontières et le long de la chaîne de valeur ; expliquer les produits aux clients potentiels qui s'intéressent aux modalités de demande de prêt ; confirmer les remboursements d'emprunt ; permettre aux clients d'accéder à leurs comptes ; et réaliser un nombre incalculable d'autres opérations. Les services de consultants chevronnés sont inestimables dans ce domaine, vu la vitesse à laquelle évoluent les technologies de l'information.

- **Lors du choix des bénéficiaires, on doit tenir compte de la connaissance du contexte local, pas seulement du plan d'entreprise**. Dans le cadre du Programme de retour d'Afghans qualifiés (RQA) de l'Union européenne, l'OIM a évalué les plans d'entreprise des candidats, mais elle a aussi cherché des personnes qui se disaient habiles à anticiper et résoudre les problèmes susceptibles de survenir en Afghanistan. La plupart des bénéficiaires des subventions étaient bien préparées et pleines de ressources. Il semble, pourtant, qu'un participant ait supposé à tort que son local disposerait de l'électricité quand il commencerait à offrir ses cours d'informatique ; n'ayant pas prévu l'achat d'une génératrice, son projet a échoué. Il est arrivé rarement que les bénéficiaires des subventions EU-RQA ignorent manifestement les conditions sur place[262]. Sachant que deux entreprises seulement, sur huit évaluées, ont dû fermer leurs portes, l'OIM a bien fait de choisir des candidats qui présentaient de solides aptitudes pour se lancer en affaires.

Chapitre 8 : Retour des talents, circulation des compétences, retour virtuel – Evolution des idées sur le transfert de capital humain

Aujourd'hui, la compétitivité d'un pays dans le monde, sa productivité et son essor économique dépendent d'une main-d'œuvre dont les connaissances et les compétences s'actualisent sans cesse. De nombreux pays ne sont pas en mesure de dispenser l'enseignement requis pour relever ce défi et beaucoup d'autres voient leurs travailleurs les plus qualifiés rejoindre à l'étranger des centres d'innovation où praticiens, ingénieurs, scientifiques et inventeurs travaillent en collaboration et en compétition. Trop de pays sont tenus à l'écart des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux qui traversent la planète, mais également des connaissances et des technologies qui les rendent possibles.

Il est souvent question depuis quelque temps de « gain de compétences », « bassin de compétences », « réserve de compétences » et « circulation de compétences »[263] ; ces expressions dénotent l'intérêt croissant porté aux façons de mettre à profit les qualifications et l'expérience des diasporas pour combler les lacunes dont souffrent les pays d'origine. Appuyées par des mesures d'avant-garde, ces notions aident à ce que les émigrants qualifiés et leur descendance participent aux efforts déployés dans leur pays d'origine — où ils transmettront leurs compétences professionnelles en qualité de professeurs, mentors, directeurs de recherche ou, simplement, praticiens lors de séjours temporaires.

Transfert de capital humain : Un éventail de mesures viables

1. Faire intervenir les membres des diasporas en tant que praticiens pour pallier le manque de ressources et de connaissances
   - Demander aux diasporas d'offrir bénévolement leur temps et leur savoir-faire
   - Offrir des avantages, matériels et autres, en échange des services dispensés
   - Administrer les programmes de « retour » en partenariat avec le secteur privé

2. Faire intervenir les membres des diasporas en qualité de partenaires
   - Soutenir les recherches qui associent les diasporas et les acteurs locaux
   - Rapprocher les communautés par delà les frontières grâce au jumelage

3. Faire intervenir les membres des diasporas par le biais de réseaux scientifiques et techniques

Défis et enseignements

1. Axer les programmes sur la demande
2. Préciser dès le départ quels sont les participants potentiels
3. Offrir des avantages propres à attirer la diaspora ciblée
4. Se préparer à ce que les diasporas ne connaissent pas très bien le contexte local ou les changements survenus récemment dans leur pays d'origine
5. Créer des organismes ou des postes spéciaux pour faciliter la mise en œuvre
6. Déterminer avec soin la durée de l'engagement
7. S'assurer la participation effective des principaux intéressés
8. Investir dans une stratégie d'information efficace et diversifiée
9. Suivre l'exécution des projets
10. Associer le secteur privé
11. Veiller à ce que l'infrastructure soit en place pour assurer la réussite des programmes novateurs

1 Tendances en matière de programmes et de politiques

La perception des moyens les plus efficaces de transférer le capital humain a évolué. La plupart des mesures prises entrent dans trois grandes catégories. Les gouvernements ont cherché à associer les diasporas en tant que :

- Praticiens qui comblent directement le manque de ressources et de connaissances cruciales, par le retour définitif, temporaire ou même virtuel des migrants ;
- Partenaires qui soutiennent les personnes sur place grâce à un échange durable de ressources et de connaissances ;
- Membres de réseaux scientifiques, techniques ou d'affaires avec lesquels il est possible d'effectuer des recherches, des affaires et des investissements dans le pays d'origine.

A. Faire intervenir les membres des diasporas en tant que praticiens

Les tout premiers programmes visant les diasporas incitaient souvent les expatriés à venir exercer leur métier dans leur pays d'origine, afin de combler directement le manque de ressources et de connaissances cruciales par un retour définitif, temporaire ou même virtuel.

1. Demander aux diasporas d'offrir bénévolement leur temps et leur savoir-faire

Certains programmes font appel à l'altruisme et ne prévoient que peu de mesures incitatives, voir aucune. La Dominique, par exemple, a demandé aux membres de sa diaspora d'aider à mettre sur pied un établissement d'enseignement supérieur, le Dominica State College. Les Dominiquais qui, aux Etats-Unis d'Amérique, exerçaient des fonctions d'encadrement dans des universités ont été priés de participer à l'élaboration des programmes d'études, et de la structure de l'établissement, et à la coordination de son ouverture[264]. Tous ont offert leurs services gracieusement.

De même, en 2007, l'organisme CUSO-VSO (Canadian University Service Overseas and Voluntary Service Overseas) a lancé un programme de bénévolat à l'intention de la diapora guyanienne qui vit au Canada. Le programme s'appuie sur le travail d'une association d'enseignants retraités du Guyana[265] (Canada-Guyana Teacher Education Project). Depuis les années 1980, cette association envoie pendant l'été des professeurs guyaniens résidant au Canada dans les zones rurales de leur pays d'origine où, de façon bénévole, ils forment des enseignants et élargissent l'accès à l'éducation.

L'Erythrée encourage les membres de la diaspora à revenir dans leur pays pour servir dans le secteur de la santé, par exemple ouvrir des écoles de médecine, dispenser des soins, pratiquer des interventions chirurgicales, etc. Selon Hanna Simon, du Département des Erythréens à l'étranger, la plupart des personnes qui répondent à l'appel ont déjà travaillé plusieurs années dans le pays. Elles reviennent généralement en groupes, quand il s'agit de médecins, et restent sur place un certain nombre d'années. L'Erythrée travaille en étroite concertation avec sa mission en Allemagne ; elle a ouvert récemment une faculté de médecine avec l'aide des associations de la diaspora aux Etats-Unis d'Amérique et à Cuba[266].

2. Offrir des avantages, matériels et autres, en échange des services dispensés

Les pays d'origine peuvent certes mobiliser les compétences de personnes bénévoles, mais la majorité des initiatives de « retour des talents » comportent des mesures incitatives, d'ordre matériel et autre. D'ordinaire, lorsque les gouvernements ont trouvé les personnes souhaitées, ils essayent de les persuader de revenir dans leur pays

d'origine, pour y effectuer des recherches ou ouvrir une entreprise, en leur offrant divers avantages : prise en charge des frais de déménagement, majoration du salaire, subvention du prêt hypothécaire en cas d'achat de maison, allocation de fonds de démarrage ou apports ultérieurs de capitaux pour l'entreprise, et ainsi de suite[267]. Cette façon de s'y prendre n'est pas nouvelle. La province chinoise de Taiwan a ouvert la voie dès les années 1960 (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : Faire appel à la diaspora taiwanaise

Depuis 1960, la province chinoise de Taiwan attire les universitaires de la diaspora en leur proposant différents avantages, tels le remboursement des frais de voyage (billet d'avion et autres indemnités pour l'intéressé et les personnes à sa charge) et un service de placement. C'est la Commission nationale de la jeunesse (NYC), un bureau ministériel, qui octroie les aides en question.

Les initiatives se sont intensifiées au fil du temps et, dans les années 1980, les pouvoirs publics offraient des avantages consistants aux membres expérimentés de la diaspora pour les persuader d'entreprendre une deuxième carrière dans la province chinoise de Taiwan, notamment : rémunération équivalant à celle perçue à l'étranger, subvention pour le logement et l'éducation des enfants et milieu de travail doté d'installations, d'instruments et de matériel modernes.

Les autorités taiwanaises ont également ouvert en 1980 le parc industriel et scientifique de Hsinchu, cherchant à reproduire la forte concentration de savoir-faire et de créativité que l'on trouve dans la Silicon Valley, en Californie ; beaucoup d'experts d'origine taiwanaise y travaillent aujourd'hui. On a ainsi fourni aux entreprises une infrastructure soigneusement pensée et mis en place diverses mesures incitatives, dont des aides pour des logements de type occidental, des écoles et des services commerciaux. Surtout, la province chinoise de Taiwan a proposé un capital-risque aux entreprises innovantes appartenant à la diaspora. C'est une grande réussite. Des entreprises de haute technologie appartenant à des intérêts étrangers ou à la diaspora sont venues s'y installer et, en 2000, Hsinchu employait 102 000 personnes et générait un chiffre d'affaires de 28 milliards de dollars. Cette année-là, des Taiwanais établis aux Etats-Unis d'Amérique possédaient 113 des 289 entreprises du complexe ; 70 d'entre eux exploitaient également une entreprise dans la Silicon Valley. Les expatriés de retour étaient hautement éduqués, près de 500 d'entre eux étant titulaires d'un doctorat.

Sources : Kevin O'Neil, « Brain Drain and Gain: The Case of Taiwan », *Migration Information Source*, septembre 2003, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=155 ; AnnaLee Saxenian, *The New Argonauts*, Harvard University Press, Cambridge, 2006 ; AnnaLee et Jinn-Yuh Hsu, « The Silicon Valley- Hsinchu Connection: Technical Communities and Industrial Upgrading », *Industrial and Corporate Change*, Vol. 10, N° 4 ; Shirley L. Chang, « Causes of Brain Drain and Solutions: The Taiwan Experience », *Studies in Comparative International Development*, Vol. 27, N° 1, p. 27 à 43.

D'autres pays ont suivi. La Chine a ouvert en 1989 un centre de services aux migrants de retour qui verse des aides au logement, permet l'achat hors taxe d'ordinateurs et d'automobiles et paie les billets d'avion pour le retour des étudiants qui ne perçoivent aucune aide financière[268]. Depuis les années 1990, plusieurs parcs scientifiques, zones de développement spécial et complexes de haute technologie ont été ouverts à Beijing, la capitale, ainsi que dans la plupart des villes des provinces chinoises.

Entre 1994 et 1998, la Jamaïque a mis en œuvre un programme de retour des talents assorti de nombreux et généreux avantages financiers pour attirer les expatriés : subvention unique à la réinstallation, prime salariale mensuelle, billet d'avion pour le retour du candidat et de ses proches parents, remboursement des frais d'expédition des biens personnels à concurrence de 50 %, deux années d'assurance maladie et accident et, même, fourniture du matériel et des documents dont le candidat a besoin pour exercer sa profession[269].

En Uruguay, la Commission sectorielle de recherche scientifique (CSIC) a été fondée en 1990 au sein de l'Université de la République. Elle administrait, entre autres, un programme d'embauche de scientifiques qui accordait la préférence aux expatriés de retour, ainsi qu'un programme d'aide économique destiné à faciliter l'adaptation au nouveau cadre de travail dans l'université[270].

Après la fin de la dictature en Argentine, survenue en 1983, le gouvernement a pris des mesures en vue d'encourager le retour des exilés et de tisser des liens avec les expatriés susceptibles de contribuer au développement national. Outre cette politique globale, le Conseil national de recherches scientifiques et technologiques (CONICET) a déployé des efforts particuliers en faveur du retour des membres de la diaspora, dont l'octroi d'une aide financière pour les frais de voyage, de déménagement et de réinstallation des intéressés et de leurs proches parents[271].

D'autres pays d'origine, telles la Croatie et la Thaïlande, ont également perçu l'importance d'offrir divers avantages pour attirer les membres de leur diaspora. Alessia Pozzi estime que, bien qu'« une communauté scientifique digne de ce nom » existe en Croatie, elle n'est pas du même niveau que celles de l'Allemagne et d'autres pays développés d'Europe[272]. La Croatie propose donc des instruments financiers intéressants aux instituts locaux de recherche afin qu'ils modernisent leurs installations. De même, le Gouvernement de la Thaïlande sait que l'ensemble d'avantages prévus dans son programme *Reverse Brain Drain* (Inversion de l'exode des compétences) n'est pas assez attrayant pour de nombreux participants potentiels. Selon Noppawan Tanpipat, le gouvernement s'efforce d'améliorer le programme afin de recruter les talents dont le pays a besoin[273].

3. Composer le meilleur assortiment de mesures incitatives

Comment trouver la combinaison de mesures la plus efficace — celle qui attirerait les membres de la diaspora sans créer de ressentiment

chez les acteurs locaux ? Comme le fait valoir l'Inspecteur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), faisant référence au programme Migrations pour le développement en Afrique, « dans une certaine mesure, les migrants sont déjà favorisés et… ils ne devraient pas être les bénéficiaires, mais bien les investisseurs »[274]. La majorité des praticiens pensent aujourd'hui qu'il n'est pas juste de payer les membres de la diaspora trois ou quatre fois plus que les ressortissants locaux[275]. Depuis le tout début du programme MIDA Grands Lacs (2009-2012), par exemple, les affectations reposent sur le volontariat et ne donnent lieu qu'à une indemnité de subsistance destinée à couvrir les dépenses quotidiennes[276].

L'encadré 2 illustre l'importance d'élaborer un ensemble de mesures qui sont adaptées aux conditions sur place. Ce qui est efficace ici ne conviendra pas ailleurs. Dans certains contextes, les membres de la diaspora sont « considérés comme des personnes qui ont fui un régime dur ou des conditions économiques difficiles pour avoir une plus belle vie ». Il est donc possible que ceux restés derrière ne les accueillent pas « à bras ouverts » au moment de leur retour, comme le formule Ronald Skeldon, expert des migrations à l'Université du Sussex.

Encadré 2 : Quand les mesures incitatives sont-elles indiquées ?

Lorsque la Chine a entrepris de courtiser les membres de sa diaspora, au début des années 1990, les observateurs ont remarqué que la démarche suscitait une vive animosité entre les anciens expatriés, appelés « faction des tortues marines de retour », et les nationaux restés sur place, la « faction des tortues terrestres ». En 2006, David Zweig écrivait : « La décision prise par les unités de favoriser les ´éléments extérieurs qui avaient étudié à l'étranger, plutôt que leurs membres de longue date qui n'étaient jamais partis, a été critiquée parce que cela revenait à « perdre un fils pour gagner un gendre ».

Luo Keren, Fei Guo et Huang Ping ont également perçu ce problème en Chine ; le traitement de faveur accordé aux migrants de retour, qui était en soi un bon moyen de les inciter à revenir dans le pays, a aussi créé des tensions entre eux et la population locale.

Les entretiens approfondis que Dovelyn Agunias a conduits avec des experts en Chine donnent toutefois à penser que l'image des migrants de retour a changé récemment au sein de la population locale.

Henry Wang, qui préside la plus grande organisation d'anciens expatriés chinois parrainée par le gouvernement, et Biao Xiang et Hongxing Cai, tous deux chercheurs universitaires, ont avancé plusieurs explications à l'apaisement des tensions. Tout d'abord, la qualité des personnes de retour s'est améliorée ces dernières années. Ensuite, les chercheurs sur place voient moins les membres de la diaspora comme des concurrents que comme des partenaires qui apportent des moyens financiers et des connaissances. La distinction entre tortues marines et tortues terrestres tend également à s'estomper parce que les spécialistes locaux

peuvent plus facilement sortir du pays pour assister à des conférences internationales ou des séminaires et participer à des programmes d'échange de courte durée. Enfin, davantage d'expatriés de retour, surtout dans les milieux d'affaires, décident de rester en Chine ; comme on pouvait s'y attendre, ces récents arrivants sont mieux disposés à l'égard de la diaspora que ceux qui ne sont jamais partis.

Les mesures énergiques que le gouvernement a prises pour soutenir la concurrence (décrites en détail dans l'encadré 4 plus bas) doivent donc être replacées dans le contexte d'une Chine qui change rapidement. D'autres voies sont possibles. La Croatie, par exemple, s'est aperçue que les tensions entre les scientifiques locaux et ceux de la diaspora sont moindres quand on aide parallèlement les premiers à accéder à des sources nationales et internationales de financement. Incidemment, un nombre croissant de chercheurs locaux trouvent que la collaboration avec des membres réputés de la diaspora a accru leurs chances d'obtenir des fonds supplémentaires, auprès de sources privées notamment.

Il va sans dire qu'il faut, au minimum, s'assurer que les personnes de retour sont qualifiées et ne prennent pas la place de travailleurs locaux ou d'entreprises existantes.

Sources : Entretiens avec Henry Wang, Biao Xiang et Hongxing Cai réalisés par Dovelyn Agunias, cités dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community », *Skills and Technology Absorption in Mauritius*, Giuseppi Larossi (responsable de la publication), Banque mondiale, Washington, D.C., à paraître ; Luo Keren, Fei Guo et Huang Ping, « China: Government Policies and Emerging Trends of Reversal of the Brain Drain », *Return Migration in the Asia Pacific*, Robyn Iredale, Fei Guo et Santi Rozario (responsables de la publication), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, Massachusetts, 2003.

Les gouvernements doivent être prêts à puiser dans les ressources financières et techniques du secteur privé, des autres gouvernements et des organisations internationales pour répartir efficacement et résolument le coût de l'engagement. Le projet MIDA Grands Lacs, par exemple, a établi que la collaboration entre les universités des pays d'accueil et d'origine atténuait les problèmes d'intégration lors du retour des expatriés.

4. Administrer les programmes de « retour » en partenariat avec le secteur privé

Au lieu de partir de zéro, certains gouvernements ont préféré s'associer à des organisations internationales et s'appuyer sur des programmes existants qui ont fait leurs preuves en matière de transfert de capital humain.

Les premières politiques adoptées cherchaient à encourager le retour des membres de la diaspora. Cette optique a été réexaminée dernièrement. Les gouvernements se sont rendu compte que les diasporas pouvaient combler directement les lacunes sur le plan des connaissances et des ressources humaines en revenant temporairement, ou même virtuellement, dans leur pays d'origine. Ils ne se centrent plus sur la réinstallation des migrants pour apprécier l'efficacité d'un programme. Nous présentons ci après trois projets de ce type administrés par l'OIM.

Retour d'Afghans qualifiés (RQA). Après la chute du régime des talibans en 2001, l'Administration transitoire afghane (remplacée ensuite par l'Administration de la République islamique d'Afghanistan) a ouvert les frontières aux expatriés désireux de rentrer dans leur pays. En coopération avec le nouveau gouvernement, l'OIM a facilité le retour d'Afghans éduqués et hautement qualifiés qui résidaient un peu partout dans le monde. L'objectif du programme était d'identifier les ressortissants à l'étranger qui détenaient les compétences et l'expérience souhaitées et de les aider à trouver un emploi dans différents secteurs de l'économie locale[277].

Cofinancé par la Commission européenne, le Programme de retour d'Afghans qualifiés de l'Union européenne (UE) a débuté en mars 2003 et duré 28 mois. Il fallait, pour s'en prévaloir, résider dans l'un des Etats membres de l'UE et satisfaire à plusieurs critères d'éducation et de profession. Les participants étaient autorisés à s'installer définitivement en Afghanistan, même si le programme visait surtout à faciliter un retour volontaire pour un séjour de six mois à un an.

Le programme EU-RQA comportait un ensemble de dispositions destinées à couvrir les frais et besoins fondamentaux des participants et à attirer un grand nombre de talents. Les personnes qui étaient employées dans le secteur public ou privé recevaient un billet d'avion aller-retour entre leur pays de résidence et l'Afghanistan, une indemnité unique d'installation de 600 euros (ou l'équivalent en dollars) et un salaire mensuel de 300 euros. Les femmes percevaient 50 euros de plus par mois, à titre de prime d'encouragement.

Les participants qui créaient leur propre entreprise recevaient un billet d'avion, une indemnité d'installation et jusqu'à 5 000 euros pour l'achat de matériel ou de fournitures[278]. L'OIM devait faciliter le processus avec l'aide des gouvernements de l'Afghanistan et des pays européens.

Une évaluation externe commandée à la fin du programme a mis à jour des résultats encourageants. Selon l'évaluation réalisée sur place, presque tous les participants ont occupé des postes de haut niveau correspondant à leurs qualifications. Beaucoup dirigeaient un département, certains supervisaient des procédés techniques et d'autres exerçaient des fonctions cruciales de gestion et d'administration, telles que les achats ou la comptabilité. Dans les sociétés privées, les bénéficiaires du programme ont généralement côtoyé de nombreux services, ils n'étaient pas cantonnés à un seul département ou bureau[279].

La plupart des participants ont occupé des postes qui leur convenaient et pour lesquels ils avaient les qualifications voulues, souvent acquises lors d'emplois antérieurs. Ils ont introduit de nouvelles aptitudes, techniques, méthodes et technologies sur le lieu de travail et, dit-on, ont « apporté un professionnalisme et une exactitude » à l'exécution de tâches telles que la comptabilité et la tenue des dossiers[280].

Migrations pour le développement en Afrique (MIDA). Comme le programme RQA, le MIDA vise à mettre les compétences et les ressources financières de la diaspora africaine au service de projets de développement sur le continent. Présenté comme un programme de renforcement des capacités, il s'attache principalement à faciliter les mouvements temporaires et ne donne pas lieu au retour définitif des migrants[281].

Le programme MIDA soutient le retour d'expatriés qualifiés dans des secteurs clés, pour une période plus ou moins longue ou de façon virtuelle. De par sa conception, il présente un plus grand potentiel de développement que les programmes de retour de nationaux qualifiés (RQN) qui l'ont précédé. Par exemple, il est en train d'être inclus dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ou leur équivalent, de la République démocratique du Congo, du Rwanda et du Burundi[282].

Le programme comporte une stratégie d'ensemble, mais l'OIM élabore des projets spécifiques pour un pays, une région et/ou une branche d'activité donné. Un comité directeur multisectoriel est mis sur pied dans chaque pays afin d'assurer une meilleure coordination et une plus grande cohérence des politiques au sein du gouvernement. Les réseaux de participants renforcent les interactions entre pays d'origine et pays de destination, ce qui stimule les retours temporaires ainsi que les projets de développement associant la diaspora et/ou favorisant l'investissement productif des fonds rapatriés[283].

Le programme MIDA est présent dans onze pays d'Afrique : Bénin, Burundi, Ethiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Ouganda, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda et Sénégal. Les évaluations de trois de ses projets ont mis en lumière des résultats assez encourageants.

- Le projet MIDA Grands Lacs, financé par la Coopération belge au développement, cherche à renforcer les capacités dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement rural ; des experts

originaires de cette région de l'Afrique, résidant en Europe, sont invités à combler le manque de compétences en la matière. Au cours de ses différentes phases, le projet a soutenu les institutions partenaires locales, l'apprentissage à distance grâce aux nouvelles technologies de l'information (tels les cours de médecine en ligne de l'Université de Lubumbashi), les filières de rapatriement de fonds sûres, efficaces et bon marché et les investissements dans la région. En moins de trois ans, plus de 250 expatriés congolais, rwandais et burundais ont pris part au projet[284]. Pour la phase IV, qui se déroule actuellement, on a adopté une approche pluriannuelle comportant un appel d'offres pour des projets de renforcement des capacités qui ont été élaborés avec l'aide d'experts appartenant à la diaspora ; les projets sont mis en œuvre sur la base de missions d'experts – dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement rural. Vingt-quatre projets pluriannuels de ce genre étaient en cours dans les trois pays participants lors de la rédaction du présent manuel[285].

- Le projet MIDA Ghana Santé a pour but de renforcer les centres hospitaliers et autres établissements de soins publics et privés en faisant appel à des migrants d'Europe (Royaume-Uni et Pays-Bas essentiellement). Souvent cité dans les débats ministériels, discussions au sein de l'UE et documents de politique comme exemple concret d'un programme liant la migration et le développement, il facilite le retour temporaire de professionnels de la santé appartenant à la diaspora. Une évaluation des résultats laisse penser que, malgré son envergure réduite, le projet a élargi la collaboration entre les particuliers et institutions du Ghana et les pays de destination des migrants. Il aide aussi les professionnels locaux à suivre une formation de courte durée en Europe, ce qui n'est pas le cas des autres projets MIDA[286].

- Le projet pilote MIDA Italie a été exécuté en 2003 et 2004 avec l'appui du Ministère italien des affaires étrangères. Il visait à apprécier dans quelle mesure les migrants provenant de l'Afrique subsaharienne souhaitaient contribuer au développement socio-économique de leur pays d'origine. L'Ethiopie et le Ghana ont été choisis pour la phase pilote. Le projet a répertorié 200 associations de migrants, a créé un site Web pour les migrants Ethiopiens désireux de se joindre à des activités de développement, a constitué une base de données sur ceux ci et a étudié plus de 150 propositions de projets de petites et moyennes entreprises (PME) émanant d'organisations de migrants africains[287].

Retour temporaire de nationaux qualifiés (TRQN) — Pays-Bas. L'OIM donne aux migrants qualifiés établis aux Pays-Bas la possibilité de prendre part à la reconstruction de leur pays d'origine. Les participants effectuent un séjour sur place au cours duquel ils exécutent des tâches pour lesquelles on manque de personnel qualifié. Des affectations temporaires ont eu lieu en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Ethiopie, en Géorgie, en Sierra Leone et au Soudan.

Les migrants aux Pays-Bas qui veulent contribuer au relèvement de leur pays d'origine peuvent s'inscrire auprès de l'OIM pour une mission rémunérée de quelques semaines à trois mois. Les institutions qui ont des postes à pourvoir dans les pays concernés peuvent elles aussi faire appel à l'OIM pour trouver des candidats qualifiés. En plus de faciliter le retour de travailleurs dans leur pays d'origine, l'OIM organise des affectations virtuelles, au cours desquelles les participants apportent leur contribution via le réseau Internet ou un système de vidéoconférence. A ce jour, le programme TRQN a facilité quelque 300 retours pour des affectations temporaires dans six pays[288].

Encadré 3 : OIM – Cinquante années de soutien au retour des talents

L'OIM met en œuvre des programmes de retour des talents depuis près de 50 ans en Amérique latine, et depuis une trentaine d'années en Afrique et en Asie.

Les pays d'Amérique latine, constatant dans les années 1960 qu'un nombre important de leurs professionnels et travailleurs qualifiés migraient vers les pays développés, ont voulu les inciter à revenir pour aider à relever les défis du développement. En 1964, le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, qui deviendrait l'OIM, a lancé le Programme de migration sélective (SELMIG) qui comportait le mouvement de professionnels, techniciens et travailleurs migrants de nationalité européenne dans les pays d'Amérique latine.

Par son programme RQN, l'OIM a continué à faciliter le retour des migrants vers l'Amérique latine dans les années 1970. L'absence de barrière linguistique et la facilité avec laquelle s'intégraient et s'adaptaient les experts expatriés ont conduit à privilégier cette formule, vu le coût élevé de l'installation de spécialistes européens en Amérique latine. Autrement dit, on a jugé que le retour définitif d'expatriés était plus efficace pour contrer l'exode des compétences que l'affectation d'experts étrangers pendant un court séjour.

Ce type d'initiative en faveur du retour des talents a été étendu dans les années 1980 à l'Afrique et à l'Asie et se poursuit aujourd'hui. Les programmes identifient les candidats qui conviennent aux postes clés à pourvoir dans la fonction publique ou le secteur privé, selon une liste établie au préalable ; les futurs employeurs, dans les pays d'origine, doivent ensuite évaluer le profil des postulants et donner leur accord. Les professions concernées relèvent d'une multitude de domaines, dont la médecine, le génie, les sciences, l'éducation, l'économie et l'informatique.

Source : Organisation internationale pour les migrations, *L'expérience du MIDA et au-delà.*

Transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés (TOKTEN) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce programme organise des missions de consultant qui sont exécutées sur une base bénévole pendant trois semaines à six mois. Lorsqu'il a été lancé en Turquie, en 1997, il ciblait les scientifiques, experts en technologie et gestionnaires d'origine turque résidant à l'étranger. Il s'est étendu depuis à une cinquantaine d'autres pays en développement[289]. Grâce au programme TOKTEN, les personnes qui détiennent un diplôme d'études supérieures et une solide expérience professionnelle peuvent faire un court séjour dans leur pays d'origine afin de transmettre les compétences qu'elles ont acquises à l'étranger. Elles exécutent le plus souvent des tâches qui seraient autrement confiées à des consultants internationaux. Les participants ne perçoivent pas de salaire mais une indemnité de subsistance ; leurs frais de voyage sont remboursés et ils bénéficient d'une assurance maladie.

Le programme est très actif en Cisjordanie et à Gaza. Depuis 1994, il a permis à plus de 400 expatriés palestiniens d'exercer des fonctions élevées, de conseil et de planification, dans des ministères importants et d'autres grandes institutions palestiniennes, des organisations non gouvernementales et des institutions du secteur privé. Environ 18 % des consultants TOKTEN ont décidé de s'établir définitivement dans les territoires occupés.

Comme l'indique l'analyste Aaron Terrazas du Migration Policy Institute (MPI) dans une étude du programme TOKTEN, c'est « sans doute le premier programme structuré qui a cherché à faciliter le bénévolat au sein des diasporas » ; les objectifs étaient initialement les suivants[290] :

- Abaisser le coût des services de conseil technique ;
- Permettre aux pays en développement de faire appel à des consultants qui ont les connaissances linguistiques ou culturelles souhaitées ;
- Favoriser le retour ou l'engagement à long terme d'expatriés qualifiés dans leur pays d'origine ;
- Dépolitiser l'action bénévole axée sur le développement en se plaçant sous l'égide du PNUD, afin de ne dépendre d'aucun pouvoir politique.

Les bureaux du PNUD dans les pays participants gèrent les activités avec l'aide du programme des Volontaires des Nations Unies et des gouvernements sur place, de donateurs et, parfois, du secteur privé.

Programme de retour d'experts. Le Centre pour la migration internationale et le développement (CIM) est une initiative conjointe de l'Agence allemande de coopération internationale (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) et des Services de placement international (ZAV) relevant de l'Agence fédérale allemande de l'emploi (BA). Le Centre est l'organisme de placement professionnel de l'Agence allemande de coopération pour le développement. Il a lancé le Programme de retour d'experts il y a plus de 25 ans, dans le but de mettre en relation les organismes de pays partenaires qui cherchent des personnes qualifiées et les experts correspondants qui résident en Allemagne et dans d'autres pays de l'UE.

Le CIM a été créé en reconnaissance de la ressource précieuse que sont les diasporas. Son Programme de retour d'experts aide les personnes originaires de pays en développement, émergents ou en transition économique, qui résident et travaillent en Allemagne ou qui y ont achevé leurs études ou leur formation, à rentrer dans leur pays d'origine pour y exercer leurs talents. Le Centre procure des services de conseil et de placement ainsi qu'un soutien financier pour les postes qui revêtent une grande importance au regard de la politique de développement.

Le Programme donne aux experts expatriés l'occasion de mettre en pratique leurs connaissances, leur expérience et leurs relations là où elles seront le plus utiles. Ses buts sont de promouvoir la migration internationale comme facteur de développement et d'encourager le transfert de connaissance par l'intégration professionnelle d'experts de retour. Il souhaite également que ces derniers fassent office de passerelles pour la coopération économique et le développement international[291].

Depuis 2004, le Programme a aidé plus de 10 000 personnes à planifier leur carrière, retourner dans leur pays d'origine et y trouver un emploi qui leur convient. Un appui financier est parfois accordé aux experts qui rentrent dans l'un des pays suivants en vertu d'un accord avec le CIM : Afghanistan, Bolivie (Etat plurinational de), Brésil, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Egypte, Ethiopie, Géorgie, Ghana, Inde, Indonésie, Jordanie, Maroc, Mongolie, Pakistan, Pérou, République arabe syrienne, Tunisie, Turquie et Viet Nam ; cela vaut également pour les territoires palestiniens occupés[292].

B. Faire intervenir les membres des diasporas en qualité de partenaires

Les initiatives récentes reconnaissent que les membres des diasporas apportent une contribution utile comme praticiens, qui compensent les lacunes en matière de connaissances et de ressources humaines dans leur pays d'origine, mais également comme sources de savoir, d'influence et d'emploi, indépendamment de leur retour. Plusieurs pays ont choisi de promouvoir les partenariats entre les acteurs sur place et la diaspora ; ils ont lancé une série de programmes qui, au-delà du modèle de retour des talents, tentent d'instituer un échange bilatéral durable de ressources et de connaissances.

1. Soutenir les recherches qui associent les diasporas et les acteurs locaux

Les projets de partenariat ciblent en général des personnes en particulier et donnent lieu à des travaux de recherche en collaboration.

Projet de collaboration sur la base des disciplines universitaires. L'une des récentes initiatives de la Chine, appelée couramment Projet 111, permet aux grands experts de la diaspora chinoise d'intégrer les équipes de chercheurs rattachées à l'une des 126 « bases d'innovation » réparties dans tout le pays (voir l'encadré 4)[293].

Encadré 4 : Le Projet 111 – Attirer les meilleurs et les plus brillants

Le Gouvernement chinois a accru le financement de ses ambitieux programmes afin d'attirer les membres de sa diaspora considérés comme les meilleurs et les plus brillants. Pour le Projet 111, la Chine a dégagé des crédits s'élevant à 600 millions de yuans (88 millions de dollars), soit environ 1,8 million de yuans (265 000 dollars) chaque année, pendant cinq ans, pour chaque « base d'innovation ». Ces fonds étaient réservés au financement direct des activités de recrutement dans les bases d'innovation, tel le versement d'indemnités de subsistance aux universitaires de la diaspora pendant leur court séjour en Chine, l'achat de billets d'avion et la fourniture d'autres avantages. En plus de l'aide financière du Projet 111, les bases d'innovation reçoivent un appui du gouvernement fédéral afin de financer les travaux de recherche en soi, qui sont menés en collaboration, et de moderniser les installations et les équipements ou d'en acheter, au besoin.

Grâce à ce financement imposant et durable, chaque base d'innovation peut recruter la fine fleur de la diaspora, y compris des lauréats de prix Nobel et d'éminents scientifiques et intellectuels qui travaillent dans les meilleures universités et les plus grandes entreprises dans le monde. Hongxing Cai, expert chinois établi en Australie, étudie actuellement le Projet 111. Il a découvert que lors du lancement du programme, beaucoup de bases d'innovation

« ne savaient pas comment employer cet argent ». Le financement était si généreux que nombre d'entre elles avaient l'impression qu'il « tombait du ciel » et était « tout bonnement inimaginable », a-t-il déclaré lors d'un entretien.

Source : Entretien avec Hongxing Cai réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community ».

Unity through Knowledge Fund (UKF). Cet autre programme récent, exécuté en Croatie, veut renforcer la collaboration entre les chercheurs. Il a été lancé en 2007 par le Ministère croate de la science, de l'éducation et des sports avec un solide financement de la Banque mondiale. Le programme accorde des subventions pouvant atteindre 200 000 euros aux projets qui rassemblent des scientifiques et des professionnels résidant en Croatie et à l'étranger[294].

Projet Reverse *Brain Drain* en Thaïlande. Ce projet a été mis sur pied au sein de l'Agence nationale pour l'avancement de la science et de la technologie (NSTDA) en 1997. Son but est de faire en sorte que les compétences et les relations des professionnels thaïlandais établis à l'étranger servent le développement national, dans le domaine notamment des sciences et de la technologie.

Le réseau créé dans le cadre du projet vise la diffusion et l'échange d'informations sur les besoins en Thaïlande, à l'intention des partenaires de la NSTDA et de réseaux nationaux et étrangers. Un volet particulier du programme permet à un membre de la diaspora de s'associer avec un homologue local, de proposer un projet conjoint et de bénéficier d'un financement. Le projet en question doit remplir certaines conditions : 1) faire preuve d'innovation ; 2) avoir le potentiel d'améliorer la compétitivité de la Thaïlande ; 3) donner lieu à des réalisations ou des produits utiles ; et 4) mettre à profit les connaissances et compétences des professionnels thaïlandais à l'étranger et de leurs collègues sur place.

Le projet finance également les séjours de courte durée de professionnels de la diaspora invités à donner des conférences et ateliers sur des sujets particuliers. Les universités et organismes gouvernementaux sur place qui sont en relation avec des professionnels thaïlandais à l'étranger et désirent organiser des ateliers peuvent également présenter une demande de financement partiel.

2. Rapprocher les communautés par delà les frontières grâce au jumelage

Il est également possible de rapprocher les communautés en structurant les relations entre les municipalités de différents pays, par des ententes de jumelage. Les deux communautés bénéficient, autant l'une que l'autre si possible, d'une telle alliance qui repose sur des intérêts et des objectifs communs ou complémentaires. Le rôle principal revient aux administrations locales dans les pays d'origine et de destination.

Le jumelage n'est pas un phénomène nouveau. Il remonte à la Deuxième Guerre mondiale et concerne aujourd'hui une multitude de communes, en Europe de l'Ouest surtout. Ce qui est nouveau, c'est que les villes abritant une forte population d'origine étrangère souhaitent signer une entente de jumelage avec les municipalités qui sont des sources importantes et/ou récentes d'immigration.

Jumelage de communes aux Pays-Bas. Un certain nombre de municipalités néerlandaises entretiennent depuis quelques années des relations avec les administrations locales de pays tels que la Turquie, le Suriname et le Maroc, dont proviennent beaucoup d'immigrants aux Pays-Bas. Le jumelage avec les « pays de diaspora », comme on les appelle, est assez récent, la plupart des rapprochements n'ayant eu lieu qu'après 1999. Il existe à ce jour 39 ententes de jumelage axées sur les diasporas aux Pays-Bas, et d'autres sont en cours d'élaboration[295].

Un volet essentiel de la plupart des partenariats noués entre deux villes est la réalisation de projets axés sur le renforcement de l'administration locale, en particulier dans le domaine de la gestion des déchets et de l'éducation. Selon l'analyse réalisée par Edith van Ewijk et Isa Baud, onze des 39 ententes de jumelage aux Pays-Bas s'intéressent à la gestion des déchets[296]. L'agglomération néerlandaise de Zeist, par exemple, donne à la municipalité de Berkane, au Maroc, des conseils sur la manière d'améliorer les pratiques dans ce domaine. Il est intéressant de savoir que beaucoup de municipalités recourent à des partenariats avec des entreprises privées.

Plusieurs communes mettent en relation leur chambre de commerce ou certaines entreprises locales avec celles d'une autre ville en vue de stimuler le développement économique. Ainsi, Rotterdam a conclu des partenariats économiques avec Nador, au Maroc, et Istanbul, en Turquie ; elle a fait appel à sa Société de développement (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) et à sa chambre de commerce pour épauler l'essor économique des deux municipalités partenaires[297].

Dans leur analyse de ces initiatives, van Ewijk et Baud dégagent quatre grandes catégories de projets, soit ceux qui 1) renforcent la gouvernance locale dans des domaines tels que la prestation de services, l'administration publique et la participation des citoyens, 2) stimulent le développement économique, 3) favorisent les relations et la mobilité transnationales et 4) soutiennent l'intégration des migrants dans la société néerlandaise[298].

Van Ewijk et Baud ont noté que le recrutement de migrants comme agents chargés des politiques semble avoir un effet positif sur la coopération, parce qu'ils ont une connaissance du contexte local et facilitent la communication – atouts décisifs puisque la plupart des échanges mettent en jeu un savoir tacite et des connaissances contextuelles ou intrinsèques. Les auteurs ont relevé en outre que la plupart des migrants « souhaitent vivement contribuer au développement de leur pays d'origine »[299].

***Partnership Together* (P2G)**. Cette initiative similaire (initialement appelée Partnership 2000, P2K) est mise en œuvre par l'Agence juive pour Israël ; elle consiste à jumeler des communautés de la diaspora juive avec 27 régions sur l'ensemble du territoire national[300].

La plate-forme, dotée d'un budget annuel de 25 millions de dollars, relie 550 communautés établies dans le monde entier au sein de 45 partenariats. Plus de 300 000 personnes, en Israël et à l'étranger, prennent part à quelque 500 programmes chaque année. Décrite comme une initiative locale de portée nationale, la plate-forme vise à échanger des idées, analyser les points forts, les difficultés et les modèles de réussite et étendre le pouvoir des deux communautés afin de stimuler le changement. Par le biais d'un mécanisme de comité mixte reliant les communautés participantes, chaque année plus de 10 000 bénévoles étudient ensemble diverses questions et solutions, arrêtent les budgets et déterminent les projets à entreprendre. Les régions visées par les partenariats axent essentiellement leurs efforts sur l'éducation et le développement économique[301].

C. Faire intervenir les membres des diasporas par le biais de réseaux scientifiques et techniques

Certains pays appuient la création de réseaux scientifiques, techniques et d'affaires composés d'experts locaux et de membres de la diaspora. Plusieurs recourent aux moyens de communication virtuelle grâce à Internet. L'Erythrée, par exemple, s'assure la participation des membres de sa diaspora par ses sites Web, tandis que l'Allemagne a

établi un portail destiné aux personnes qui ont étudié sur son territoire. Les échanges virtuels avec des spécialistes de la diaspora sont également appuyés par les Philippines, l'Uruguay (postes consulaires), la Bulgarie, la Colombie, le Burundi, l'Estonie, la Hongrie, la Suisse et l'Equateur[302]. D'autres pays combinent les échanges sur Internet et les rencontres personnelles.

En principe, les réseaux permettent aux experts, ingénieurs, universitaires, fonctionnaires et autres spécialistes éminents, à l'étranger et sur place, de se rencontrer et d'étudier les possibilités de recherche, d'affaires et d'investissement dans le pays d'origine.

***Red Caldas* en Colombie**. C'est l'un des premiers réseaux de ce type ; il a été créé en 1991 par l'Institut colombien pour l'avancement de la science et de la technologie, organisme public mieux connu sous son acronyme espagnol, Colciencias. Kristof Tamas indique, dans une étude des réseaux des diasporas, que Red Caldas a été « l'une des premières initiatives à établir des contacts entre les membres d'une diaspora scientifique et des projets scientifiques et technologiques dans leur pays d'origine ». Le réseau a une foule de réalisations à son actif, dont l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et la valorisation des ressources humaines dans les champs scientifiques et technologiques. Par ses conférences, bourses d'études et projets, il a mobilisé les chercheurs, a favorisé les échanges entre eux et a même encouragé leur retour en Colombie. Tamas souligne qu'un grand nombre de membres de Red Caldas ont participé à des activités de développement économique et culturel qui ont été bénéfiques pour la Colombie[303].

La réussite du programme doit beaucoup au jumelage de scientifiques de renom qui, en collaborant à des projets de recherche en Colombie et dans les pays partenaires, ont concouru au renforcement des capacités, à l'échange de chercheurs et à la formation de diplômés. Ils pouvaient également mettre le fruit de leurs travaux au service du développement, même si l'expansion industrielle et le passage à la production ne faisaient pas vraiment partie de la mission du réseau[304].

Le programme a pris de l'ampleur les premières années, mais il s'est essoufflé dans les années 1990 et a pris fin en 2000. L'encadré 5 montre qu'il est parfois plus difficile de garder les réseaux en service que de les mettre sur pied.

Encadré 5 : Les défis de la pérennité des réseaux

Beaucoup de membres ont délaissé *Red Caldas* au profit de réseaux de recherche plus spécialisés. Cela arrive souvent, car les réseaux qui relient les membres des diasporas sont très hétérogènes. De plus, les experts de domaines scientifiques et technologiques sont souvent trop pris par leurs tâches au sein de l'institution ou de l'entreprise qui les emploie pour entretenir des relations avec des partenaires de pays lointains[305]. Les responsables des réseaux doivent donc veiller à ce que ces derniers gardent tout leur intérêt sur le plan professionnel et à ce que les membres qui continuent d'y participer en retirent des avantages.

L'Afrique du Sud a tenté, comme la Colombie, d'établir des réseaux réunissant les membres de sa diaspora, mais a échoué à deux reprises. Elle a créé en 1998 le réseau SANSA *(South African Network of Skills Abroad)* puis en 2003 le réseau SADN *(South African Diaspora Network)*. L'un comme l'autre se sont atrophiés, faute de financement et d'un intérêt soutenu des membres.

Le réseau SANSA visait à rapprocher les expatriés d'experts et de projets locaux. Sa gestion a été confiée à la Fondation nationale de recherche, l'organisme gouvernemental chargé de promouvoir et de soutenir la recherche fondamentale et appliquée et l'innovation. Le réseau détenait une base de données sur le lieu de résidence, les qualifications et d'autres caractéristiques des Sud-Africains hautement qualifiés établis à l'étranger. Ses membres accueillaient les étudiants diplômés d'Afrique du Sud dans des laboratoires ou des programmes d'études, participaient à la formation ou à la recherche avec leurs homologues sud-africains, facilitaient les contacts professionnels ou lançaient des projets de recherches ou d'affaires. D'autres initiatives s'intéressaient à des secteurs précis, tels la santé et le droit ; des bases de données sur les membres de la diaspora existaient dans plusieurs pays, outre l'Afrique du Sud, notamment le Nigéria, le Bénin et le Burkina Faso[306].

Le réseau SADN reliait une quarantaine de chefs d'entreprise connus de la région de Londres et les dirigeants d'entreprise en Afrique du Sud qui avaient besoin d'aide, d'orientation et d'appui pour étendre leurs activités à l'étranger. Les membres de la diaspora associés au réseau étaient en relation avec le South African Business Club de Londres et l'Ecole des hautes études commerciales de l'Université du Cap.

Sources : Kristof Tamas, *Diaspora Relations and Return*, manuscrit non publié soumis à l'Organisation internationale pour les migrations, 2007 ; Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options: A Review of the Literature*, MPI, Washington, D.C., 2006.

RedEsColombia. Avec l'appui de l'OIM, le Ministère colombien des affaires étrangères a créé récemment une autre plate-forme en réseau, appelée *RedEsColombia.* Le site Web a pour but d'intensifier les échanges entre les membres de la diaspora et de susciter de nouvelles idées en matière de développement. On y affirme que l'élargissement du capital social se traduit par une accélération du développement. Le Gouvernement de la Colombie estime que cette initiative est l'une de ses grandes réussites à ce jour[307].

Plusieurs thèmes sont abordés dans le site Web : le Réseau de la connaissance encourage les rapprochements entre les diplômés (scientifiques et chercheurs, étudiants et professeurs) et les établissements d'enseignement (universités, instituts de recherche) ; le Réseau du commerce facilite les contacts et le partage de savoir au profit

des Colombiens du monde des affaires ; le Réseau de la culture ouvre des possibilités de communication, d'échange, de socialisation et de coopération entre les artistes et autres intervenants dans la vie culturelle en Colombie ; enfin, le Réseau de la communauté propose de nouvelles formes d'inclusion et de participation citoyenne des segments vulnérables de la société et des associations de Colombiens, à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national.

Who Is Who in BiH Diaspora. En Bosnie-Herzégovine, le Département de la diaspora, qui relève du Ministère des droits de l'homme et des réfugiés, a démarré ce projet de publication en 2006 afin de rentrer en contact avec les membres de la diaspora dont la vie professionnelle est couronnée de succès. La première édition a vu le jour en 2009 ; elle présentait la biographie complète de 142 titulaires d'un doctorat et chercheurs d'origine bosniaque. La suivante, intitulée *Who Is Who in BiH Diaspora: PhD Holders and Researchers,* est parue en 2010 et portait sur 242 membres de la diaspora. Cette initiative a favorisé la coopération entre les milieux universitaires et professionnels de Bosnie-Herzégovine et les personnes mentionnées dans les deux publications.

Le Département de la diaspora a reçu des commentaires positifs des participants qui ont envoyé des informations à leur sujet. Comme le personnel du Département a pris contact avec les intéressés par Internet dans le cadre de ses activités courantes, le coût du projet s'est situé aux alentours de 2 500 euros, soit les frais d'impression des deux documents. La mise sur pied d'une base de données est en cours[308].

Le *Brain Gain Network* (BGN) aux Philippines. Ce réseau de professionnels et d'organismes réputés établis aux Philippines et à l'étranger veut accroître la compétitivité de l'économie nationale. Il s'agit d'une organisation privée, financée par Narra Venture Capital, qui encourage la coopération entre les experts et étudiants philippins qui résident à l'étranger et les professionnels, étudiants et entreprises aux Philippines.

La base de données de BGN renferme des informations sur 2 240 membres, dont la plupart vivent aux Etats-Unis d'Amérique et à Singapour. Grâce à un moteur de recherche, les membres peuvent consulter le profil des autres personnes pour trouver des professionnels qui répondent à leurs critères en termes de qualifications, d'éducation ou de secteur d'activité[309].

L'objectif est de mettre à la disposition de la diaspora une plate-forme pratique qui lui permet d'établir des contacts pour ouvrir une entreprise aux Philippines, fournir des services de consultant aux organisations sur place ou créer à l'étranger une entreprise qui fera affaire avec les Philippines. Le réseau BGN est également associé à des bureaux de recrutement, afin d'aider les membres de la diaspora à trouver un emploi dans le secteur commercial, les milieux universitaires et les organisations gouvernementales et non gouvernementales ; les employeurs potentiels ont, eux aussi, accès à la base de données.

2 Défis et enseignements

A. Axer les programmes sur la demande

Trop de programmes démarrent alors que les besoins du pays bénéficiaire restent flous. Une telle imprécision entraîne divers problèmes, limite sensiblement l'impact du programme et compromet, au bout du compte, sa viabilité. Par exemple, l'évaluation de l'ancien programme RQN en Afrique a mentionné « l'absence d'analyse approfondie des caractéristiques et besoins précis du pays, qui aurait permis de faire concorder les objectifs du programme et les objectifs nationaux, ainsi que la méconnaissance des secteurs prioritaires et des exigences particulières sur le plan des ressources humaines[310] ». Ces insuffisances ont été confirmées par une évaluation de la troisième phase du programme RQN en Afrique effectuée à la demande de l'Union européenne, qui a révélé que ce programme n'était pas suffisamment lié aux secteurs jugés prioritaires dans les plans de développement des pays d'origine, qu'il consommait trop de ressources par rapport au petit nombre de retours effectifs (c'est-à-dire que le coût de chaque retour était trop élevé), qu'il souffrait d'une adhésion insuffisante et d'un manque de coopération avec d'autres institutions et donateurs[311] et qu'il n'obtenait que de faibles niveaux de rétention à long terme. De plus, le programme partait surtout des compétences que les membres de la diaspora avaient à offrir, plutôt que des compétences dont avaient besoin les pays bénéficiaires ; en conséquence, il était difficile de déterminer si les nationaux africains qualifiés participant au programme ne seraient pas rentrés malgré tout[312].

Il arrive que l'exécution des programmes soit retardée parce que les participants n'ont pas de tâches précises à accomplir lorsqu'ils entrent en fonction dans les institutions gouvernementales. S'agissant du programme de retour EU-RQA, l'évaluation a mis en lumière que « les institutions n'étaient pas prêtes à accueillir un Afghan qualifié ou à tirer parti de ses

compétences professionnelles ». Pourtant, tous les organismes publics devaient préparer des définitions d'emploi, mais il est apparu que « les descriptions de poste ont été ignorées ou perdues par l'employeur ou l'employé, ou n'ont pas été suivies »[313]. En ce qui a trait au programme TRQN parrainé par les Pays-Bas, on s'inquiète du faible nombre d'institutions ou d'organisations éthiopiennes qui ont été choisies pour accueillir les participants, ce qui diminue « les chances que les bonnes personnes soient affectées aux bons postes »[314].

Une mauvaise appréhension des besoins sur place accroît le risque qu'un programme soit détourné par des acteurs malhonnêtes ou corrompus. Il arrive, par exemple, que des expatriés s'arrangent pour prendre part à un programme en faveur de la diaspora dans le but premier de réduire leur budget de vacances. Un exemple en est donné par l'évaluateur du programme TOKTEN–Sri Lanka dans son rapport :

> *La demande d'un service de conseil émane du consultant lui-même, tandis que l'organisation hôte se contente d'aménager son séjour. En substance, le consultant crée le service et la demande exprimée à cet égard, se désigne lui-même et définit souvent son mandat, en collusion avec son « contact » dans l'organisme d'accueil*[315].

Dans le même ordre d'idée, l'évaluation du programme RQA de l'OIM a montré que, parfois, « un bénéficiaire en Europe s'inscrit au programme » sachant que le recrutement sera confié à « une connaissance dans le ministère ». L'inverse peut également se produire : « Un fonctionnaire du ministère entend parler du programme, suggère à un proche résidant dans l'UE de s'y inscrire et demande ensuite que l'OIM aide son ami ou son parent à venir travailler dans le ministère en question »[316]. On peut avancer que cette sorte de collusion entre des nationaux sur place et des membres de la diaspora est un moyen efficace et peu coûteux d'obtenir les compétences voulues dans un très court délai, mais il faut se prémunir de toute manipulation par des personnes sans scrupules.

Les programmes doivent être résolument axés sur la demande dans les pays d'origine pour attirer les bons partenaires de la diaspora. Faisant référence au réseau de talents de la diaspora mis sur pied par le Mexique, Carlos González Gutiérrez, ancien Directeur de l'Institut des Mexicains à l'étranger (IME), s'est aperçu que les membres du réseau ont parfois du mal à cerner précisément les domaines qui se prêteraient à une collaboration. Il estime que c'est le pays d'origine qui doit « trouver et préciser les idées, prendre l'initiative et approcher la diaspora, pas

l'inverse. Il appartient au pays d'origine de dire 'oui, c'est intéressant' ou 'oui, c'est parfait, mais nous ne pouvons malheureusement nous y intéresser pour le moment' »[317].

B. Préciser dès le départ quels sont les participants potentiels

Pour élaborer des projets viables, il importe de commencer par recenser les réseaux existants, les intérêts, les attentes et les ressources disponibles au sein des communautés expatriées. Les enquêtes, les questionnaires et la création de bases de données — toutes tâches qui peuvent se faire en ligne — permettent de se faire une idée précise des compétences, des qualifications et de l'expérience de la communauté, d'obtenir des informations sociales et démographiques, et de connaître les schémas d'emploi ainsi que le lieu et la durée du séjour dans le pays d'accueil. Ces données peuvent ensuite être analysées et mises en corrélation avec les besoins recensés[318].

Durant la mise en oeuvre du projet MIDA Italie, en 2006 et 2007, le Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI, un institut de recherche italien) a entrepris de mettre en évidence les outils les mieux adaptés pour identifier les compétences, savoir-faire et ressources de la diaspora africaine en Italie ; il est arrivé à la conclusion que les meilleurs résultats étaient obtenus grâce à des discussions de groupe et des entretiens thématiques[319]. Les groupes, en particulier, ont permis aux chercheurs de prendre note des points de vue, priorités et attentes des migrants. Lors de la deuxième phase du projet TRQN, un exercice similaire a été réalisé pour des groupes de migrants des Pays-Bas originaires d'Afghanistan, de Bosnie-Herzégovine, de Géorgie, d'Ethiopie, de Sierra Leone et du Soudan. Cette tâche est parfois réalisée dans le cadre du projet, et non pendant la phase préparatoire.

C'est au stade du recensement des ressources qu'il est possible de déterminer si les groupes cibles potentiels ont le profil requis. Par exemple, une étude menée en 2005 sur les expatriés africains résidant en Italie a fait apparaître que les Nigérians formaient l'un des plus grands groupes de la diaspora africaine[320]. Malgré leur nombre, l'analyse préliminaire réalisée en 2006 et 2007 a montré que la plupart d'entre eux semblaient être victimes de la traite ; il convenait donc d'accorder la priorité aux mesures de protection et de soutien, plutôt qu'aux initiatives de migration et de développement[321]. Ce résultat de la phase de pré-évaluation a permis d'axer les initiatives de migration et développement sur les communautés ghanéenne et sénégalaise qui, quantitativement et qualitativement, possédaient les ressources organisationnelles,

financières et entrepreneuriales et les compétences nécessaires. En outre, leurs nombreuses associations ont assuré un appui socioculturel et, plus particulièrement, ont favorisé les liens transnationaux avec la communauté d'accueil au niveau local et national[322].

C. Offrir des avantages propres à attirer la diaspora visée

Les programmes qui sont assortis de mesures incitatives jugées inadéquates par la diaspora risquent de ne pas attirer les compétences et les ressources nécessaires à leur efficacité. La Jamaïque, par exemple, a eu de la difficulté à recruter et à conserver des travailleurs qualifiés et compétents à des postes de direction, en raison du niveau assez bas de rémunération dans la fonction publique[323]. L'expérience acquise pendant la mise en œuvre des programmes RQN dans nombre de pays d'Afrique confirme que, si les avantages offerts sont inadaptés, les membres de la diaspora qui jouissent d'une bonne situation dans le pays d'accueil, surtout si leurs enfants y sont nés, sont moins portés à revenir dans leur pays d'origine à titre définitif ou même temporaire, pour y contribuer au développement[324].

Les programmes ne doivent pas négliger d'autres besoins personnels tels que le logement, l'éducation des enfants, les transports et l'assurance maladie. L'un des plus gros problèmes auxquels sont confrontés les membres de la diaspora, quelle que soit la durée de leur séjour dans le pays d'origine, est de trouver un logement convenable et abordable. Une évaluation du programme EU-RQA a conclu que si « le salaire proposé dans le cadre des mesures d'assistance n'était pas un élément décisif ou un obstacle à la participation, la possibilité de se loger à un coût abordable constituait un problème de taille pour les bénéficiaires »[325]. Les membres de la diaspora qui envisageaient de rester plus longtemps en Afghanistan se demandaient également s'ils pourraient inscrire leurs enfants dans de bonnes écoles[326]. Les dépenses, outre le loyer, incluaient les transports, les communications (crédit pour les appels dans le pays de résidence par téléphone mobile) et la nourriture. Les participants au programme EU-RQA ont déclaré qu'il était très difficile de vivre avec une indemnité de subsistance de 300 euros par mois, vu les loyers sur place. On a suggéré que le programme accorde une aide au logement ou que l'OIM intervienne afin d'obtenir des logements bon marché en signant des accords globaux avec des agents locaux[327]. Il faut également penser aux soins médicaux, surtout dans les pays qui relèvent d'un conflit. Selon les évaluateurs du programme EU-RQA, « certains participants ont estimé que l'absence d'assurance de base constituait un risque déraisonnable pour plusieurs

candidats car, advenant un décès ou une maladie en Afghanistan, la famille en Europe perdrait son principal soutien économique »[328].

D'autres mesures visant les conditions de travail, tel l'accès à des installations et un matériel modernes et suffisants, sont essentielles à la réussite des programmes qui s'adressent à la diaspora. L'existence d'une infrastructure qui soutient la progression professionnelle et crée un contexte dynamique et évolutif (établissements d'enseignement supérieur en science et technologie, laboratoires de recherche bien équipés, etc.) compte pour beaucoup dans la décision de s'engager auprès de son pays d'accueil. Ainsi, dans le cadre du programme TOKTEN, le travail des bénévoles a souffert d'un manque général de ressources dans un grand nombre d'institutions et d'organisations hôtes. Les évaluateurs ont noté qu'au Rwanda, notamment, « beaucoup se sont plaints du manque de moyens informatiques et de l'impossibilité d'avoir accès à Internet », ce qui a rendu leur tâche plus difficile[329]. Les directeurs de programmes observent souvent que les membres de la diaspora, habitués à vivre et à travailler dans des pays où les ressources abondent, ont du mal à s'ajuster à des milieux vétustes assez rapidement pour que les objectifs du programme soient atteints. De fait, un grand nombre de membres de la diaspora estiment ne pas avoir très bien réussi à transmettre leurs connaissances, leurs compétences et leur expérience à cause des outils, du matériel et des installations de recherche inadéquates ou inadaptées qu'ils ont trouvés sur place. Déçus par les conditions de travail, beaucoup n'ont pas souhaité s'inscrire à nouveau ou n'ont pas encouragé leurs collègues à prendre part aux programmes ultérieurs[330].

Selon Tamara Keating[331], Chef d'unité à l'OIM, il est crucial de procéder avec soin à l'évaluation des besoins et à la description du matériel nécessaire pour chaque affectation. Le programme MIDA Grands Lacs de l'OIM a tenté d'éviter ces problèmes grâce à une planification structurée et systématique de la mise en œuvre des projets, y compris la fourniture de l'équipement requis au titre du transfert de savoir. Mais des difficultés semblables peuvent quand même surgir si l'équipement n'est pas commandé et/ou livré à temps.

D. Donner à la diaspora des informations sur le contexte dans leur pays d'origine

Malgré les affinités culturelles et linguistiques que partagent les experts de la diaspora et les groupes de migrants, il faut savoir que beaucoup d'expatriés ne se tiennent pas au courant de la situation dans leur pays d'origine. Plus leur séjour hors du territoire national a été long,

plus ils auront du mal à se réadapter au contexte local. C'est encore plus vrai quand le stade de développement est très différent dans le pays d'origine et le pays de résidence.

Le manque d'infrastructures, les conditions de travail et de vie différentes, et le degré de sécurité (ou d'insécurité) peuvent aussi avoir une incidence sur le succès des retours de courte durée de nationaux qualifiés[332]. C'est pourquoi, le projet MIDA Ghana Santé se conforme à la bonne pratique qui consiste à proposer des cours préparatoires et des séances d'orientation aux participants. En outre, les professionnels de la diaspora peuvent apporter leur concours en informant d'autres membres de la diaspora de la situation[333].

E. Créer des organismes ou des postes spéciaux pour faciliter la mise en œuvre

En plus d'avoir une valeur symbolique, les organismes ou postes spéciaux présentent un intérêt pratique pour exécuter les activités quotidiennes des projets visant la diaspora. Le programme RQN en Jamaïque, par exemple, avait un comité directeur qui « veillait au bon déroulement du programme, en ce qui concerne surtout les critères de sélection et de recrutement des candidats et l'appui offert pour la réintégration ». Le comité était également tenu au courant des problèmes opérationnels qui surgissaient pendant la mise en œuvre et aidait à la résoudre[334]. L'Ethiopie a constitué un groupe d'appui formé essentiellement de représentants des ministères et autres instances d'échelon fédéral[335]. Le réseau mexicain des talents a désigné un point de contact national qui assure la liaison avec plusieurs secteurs[336]. Les programmes peuvent aussi recruter du personnel local, qui parle la langue de la population visée, pour accroître l'intérêt des participants. Selon l'évaluation qui a été faite du programme EU-RQA, le fait d'engager une personne d'origine afghane a permis aux candidats de mieux comprendre le programme et le processus de mise en œuvre[337].

Par ailleurs, les coordonnateurs ou correspondants qui travaillent dans les institutions ciblées et les nationaux qui prennent part à la gestion du projet peuvent renforcer l'adhésion dans les pays bénéficiaires. Si aucun correspondant n'est désigné à l'intérieur des institutions bénéficiaires, il y a plus de risques que les activités ne soient pas exécutées et soient mal soutenues, et que l'adhésion au projet et l'appropriation des résultats soient faibles. Lors de la cinquième phase du projet MIDA Grands Lacs de l'OIM, tous les intéressés devaient désigner un correspondant dans les institutions bénéficiaires pour la durée de chaque projet[338]. Les décideurs

doivent toutefois s'assurer que les correspondants, dont le rôle est parfois décisif, sont en mesure de résoudre les problèmes, et qu'ils ne les amplifient pas. Ainsi, le projet MIDA Ghana Santé comportait la mise sur pied d'une équipe spéciale chargée de guider les activités, qui réunissait des représentants d'organismes gouvernementaux, d'associations professionnelles et de l'ambassade d'Allemagne. L'évaluation du projet a révélé que « l'équipe spéciale est 'utilisée au maximum de ses capacités et surchargée de travail', [ce qui] a augmenté les pressions sur les ressources humaines et créé des formalités administratives et délais inutiles, comme l'a montré la difficulté de convoquer les réunions »[339]. Selon Keating, « Le défi est de maintenir, à distance, la motivation des correspondants et de veiller à ce que la transition se passe bien lorsqu'ils sont mutés à un autre poste, comme cela arrive fréquemment »[340].

F. Déterminer avec soin la durée de l'engagement

La plus grande contrainte imposée à la mise en œuvre des programmes est peut-être la brièveté des affectations et, en fait, des programmes eux-mêmes. Un grand nombre de mesures en faveur des diasporas ne s'inscrivent pas dans la durée et dépendent du soutien du gouvernement central, qui varie d'une administration à l'autre, et des donateurs. Etant donné qu'il faut généralement des années d'essais et d'erreurs pour maîtriser les éléments techniques déterminants, les gouvernements doivent prévoir assez de temps pour que les programmes prennent de l'ampleur. La plupart des initiatives décrites dans ce manuel sont conduites selon des cycles de deux ans, ce que les responsables ont trouvé beaucoup trop court. Vu la durée moyenne des affectations de courte durée — moins de deux mois — et la diversité des tâches à accomplir dans la plupart des cas, il restait peu de temps aux volontaires pour tisser des liens professionnels et transmettre plus de connaissances et de techniques à leurs homologues des institutions hôtes. Une enquête portant sur le projet chinois 111 a révélé que 70 % des spécialistes sur place auraient besoin de plus de temps pour travailler avec les experts de la diaspora[341]. Des observations similaires ont été faites par les évaluateurs de projets exécutés au Ghana, en Afghanistan et au Rwanda. En ce qui concerne notamment le programme EU-RQA, « les anciens bénéficiaires et leurs supérieurs et collègues estiment qu'une période de 6 à 12 mois est trop courte pour améliorer sensiblement l'efficacité d'une entreprise ou d'un service institutionnel »[342].

La durée des affectations doit être fixée après une analyse minutieuse des activités prévues dans chaque cas. A l'évidence, certaines tâches requièrent plus de temps que d'autres, en particulier celles qui

mettent en jeu une solide compétence pratique. Il faudrait donc envisager des modalités spéciales pour les affectations plus longues (trois à six mois), selon la nature des activités à entreprendre. Des séjours répétés dans le pays d'origine et des contacts virtuels de suivi sont également possibles.

G. S'assurer la participation effective des principaux intéressés

Les initiatives prises en faveur de la diaspora jouissent presque toujours d'un ferme engagement de tous les acteurs. Mais il n'en a pas été ainsi lors de la phase pilote du projet MIDA Italie ; bon nombre d'objectifs ont été atteints, mais il est manifeste que le crédit en revient surtout à l'OIM et au Gouvernement italien[343]. Comme le fait valoir l'OIM dans son évaluation du programme : « Ni le gouvernement ni le secteur privé des pays d'origine ne se sont engagés concrètement à soutenir la réalisation du projet pilote et à concourir activement à l'intégration de MIDA Italie dans les politiques nationales, afin de mettre à profit les compétences et les ressources des diasporas. L'appropriation du programme ne s'est pas faite dans les pays africains, comme on le recommandait, mais au sein du Gouvernement de l'Italie »[344].

L'appropriation est cruciale ; sans elle, la viabilité du programme est compromise. Le site Web mis sur pied par l'OIM pour inciter la diaspora éthiopienne à investir dans son pays d'origine n'a pas bénéficié de la coopération active du gouvernement sur place ; sa pérennité était donc incertaine[345]. Le projet MIDA Grands Lacs a lui aussi pâti d'un manque d'appropriation. Les trois pays retenus — Rwanda, Burundi et République démocratique du Congo — ont beaucoup moins soutenu le projet que les pays de résidence des diasporas (Belgique et Italie) et les bailleurs de fonds[346].

Le ferme engagement des gouvernements est une condition de la réussite des programmes visant la diaspora. L'importance cruciale de la coopération entre toutes les parties prenantes est l'un des enseignements les plus précieux tirés des projets MIDA passés et en cours. La collaboration étroite entre les ministères intéressés et les autres acteurs des secteurs ciblés s'est avérée extrêmement bénéfique. Ainsi, le projet MIDA Ghana Santé n'aurait pas pu être réalisé sans l'aide, d'une part, de partenaires aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne, et, d'autre part, des experts ghanéens. Dans le cadre du projet MIDA Grands Lacs, l'OIM a signé avec les trois pays partenaires un mémorandum d'accord aux termes duquel le gouvernement met les agents des ministères concernés à l'entière disposition du projet. Ces agents ne font pas partie du personnel de l'OIM mais travaillent dans les ministères[347].

L'échec de réseaux de talents tels que *Red Caldas*, SANSA et SADN a été imputé à une centralisation excessive. Le contrôle généralisé exercé par les gouvernements sur les activités de ces réseaux semble avoir détourné certains membres et éveillé la méfiance d'autres.

H. Investir dans une stratégie d'information efficace et diversifiée

Les sites Web et le bouche à oreille sont deux excellents moyens de faire connaître un projet. S'agissant du programme EU-RQA, les recherches sur Internet, les relations sociales et les organismes communautaires ont été les sources d'information les plus souvent citées sur le programme de retour d'Afghans qualifiés. L'OIM s'est adressée directement à un grand nombre de porte-parole des communautés qui ont spontanément parlé du programme à leurs collègues et parents[348].

Si l'on veut atteindre les jeunes et, parfois, les femmes, il est important de ne pas se limiter aux associations de migrants classiques. Dans le cas du programme EU-RQA, les bénéficiaires plus jeunes ont souvent indiqué que les organismes de la communauté afghane étaient divisés sur la base de leurs convictions et allégeances politiques. Par ailleurs, les Afghans âgés de moins de 40 ans résidant en Europe étaient moins proches des organismes communautaires que leurs aînés. Il est essentiel d'attirer les jeunes générations et les femmes pour assurer le succès des programmes en faveur des diasporas[349]. La publicité dans les médias peut permettre de toucher le public le plus large possible, et notamment d'atteindre l'objectif majeur d'une plus grande participation des femmes[350].

Des campagnes de sensibilisation et d'information doivent être conduites à la fois dans les pays d'origine et dans les pays de destination. C'est l'une des grandes leçons de la phase I du programme MIDA Grands Lacs, lancée en 2001. Certains experts de la diaspora s'étaient heurtés à un sentiment de défiance, voire à de la jalousie de la part du personnel local. En revanche, au cours de la deuxième phase lancée trois ans plus tard, la connaissance et la perception générales du programme par le public étaient meilleures. Le degré d'acceptation des membres de la diaspora était généralement plus élevé, condition importante pour l'efficacité du renforcement des capacités[351].

I. Suivre l'exécution des projets

Des mécanismes de contrôle devraient garantir que les subventions sont employées comme prévu. Il est ressorti de l'évaluation du programme EU-RQA que l'OIM faisait preuve d'une « grande vigilance dans le suivi

des projets de création d'entreprise individuelle et s'assurait que les subventions servaient à acquérir des biens matériels ». La subvention de 5 000 euros était fournie en nature ; les participants présentaient des demandes de matériel et de fournitures et c'était l'OIM qui procédait aux achats[352].

Les règles doivent être scrupuleusement appliquées et respectées pour parer à tout soupçon de corruption. Dans quelques programmes de retour de l'OIM, bien que les règles et procédures aient été suivies la plupart du temps, un soutien additionnel était parfois accordé à certains employeurs. Ces rares exceptions ont malheureusement « terni l'image du programme aux yeux de nombreux bénéficiaires, qui avaient l'impression que d'autres jouissaient d'un traitement de faveur à leurs dépens ». Pour prévenir les critiques éventuelles, les administrateurs devraient publier les procédures et expliquer pourquoi un appui supplémentaire est accordé à titre exceptionnel[353].

J. Associer le secteur privé

Le secteur privé joue un grand rôle dans les programmes destinés à la diaspora, car il est souvent le mieux à même d'intégrer les compétences apportées par les expatriés. Les évaluateurs du programme EU-RQA avancent que « les sociétés privées étaient beaucoup mieux préparées et aptes que les organismes du secteur public. Très peu des bénéficiaires [participants de la diaspora] ayant travaillé dans des entreprises ont mentionné que leur employeur n'était pas prêt à les accueillir ou qu'on ne profitait pas assez de leurs compétences »[354]. Selon les entretiens réalisés avec les collègues et les supérieurs des membres de la diaspora affectés dans le secteur privé, la plupart des bénéficiaires du programme EU-RQA ont occupé des postes qui leur convenaient et pour lesquels ils avaient les qualifications requises, acquises en exerçant des fonctions similaires dans le passé. Dans les domaines techniques, ils ont introduit de nouvelles méthodes et technologies. Ceux qui ont exercé des fonctions de gestion et d'administration auraient apporté un professionnalisme et une exactitude à l'exécution de tâches telles que la comptabilité et la tenue des dossiers[355].

La rémunération étant souvent plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé, on a relevé moins de mécontentement parmi les participants de retour que dans le cas du programme EU-RQA[356].

K. Veiller à ce que l'infrastructure soit en place pour assurer la réussite des programmes novateurs

Grâce aux nouvelles technologies de communication permettant le transfert virtuel de savoir-faire et de compétences, des expatriés hautement qualifiés peuvent partager leurs connaissances avec des collègues de leur pays d'origine sans devoir être physiquement présents. Cependant, cette formule se heurte au problème de la qualité des équipements disponibles. L'expérience a montré que certains établissements hôtes — comme les hôpitaux dans le projet MIDA Ghana ou les projets TRQN des Pays-Bas — ne disposaient pas d'installations de communication électronique appropriées. Au Soudan, même l'utilisation de Skype était problématique[357].

Chapitre 9 : Les contributions philanthropiques

La philanthropie d'ordre privé joue un rôle grandissant dans les activités de développement. En 2005, environ 2,2 % de tous les dons effectués par les organismes de bienfaisance établis aux Etats-Unis d'Amérique, soit quelque 800 millions de dollars, sont allés vers les pays en développement[358]. Il est difficile de connaître le volume des dons plus modestes, rarement structurés, effectués par les millions de particuliers qui envoient de l'argent dans leur pays d'origine à des fins altruistes, sans que leurs parents ou amis en profitent directement, sans y avoir d'intérêt commercial et sans viser principalement à asseoir leur pouvoir politique. L'élargissement des communautés transnationales qui interagissent par delà les frontières et l'ampleur des sommes acheminées par les expatriés vers leur pays d'origine ont conduit à s'intéresser de plus près au potentiel de développement que recèle la générosité des diasporas.

On entend par philanthropie des diasporas les dons privés que les diasporas effectuent au profit de causes très diverses dans leur pays d'origine. Les motivations, objectifs, capacités et bienfaits sont très variables. Les donateurs sont des magnats de l'industrie, de grands entrepreneurs, des célébrités ou des vedettes sportives internationales mais aussi, de plus en plus, des particuliers dont les revenus se situent dans la tranche intermédiaire ou inférieure qui, par l'ensemble de leurs contributions, génèrent des flux massifs d'investissement social. Certains mécènes disposent des connaissances et des relations voulues pour choisir leurs causes et agir de leur propre chef. D'autres font appel à des intermédiaires, par commodité ou pour étendre la portée de leur contribution personnelle. Parmi ces intermédiaires figurent les associations de villes natales, les organismes communautaires, les groupes confessionnels, les réseaux professionnels, les fondations créées par les diasporas et les plates-formes Internet d'organismes caritatifs[359].

Les secteurs public et privé, les organisations non gouvernementales (ONG) et les membres des diasporas ont chacun des points forts qu'ils mettent au service du développement ; la coordination de leur action peut avoir des effets notables et durables. Mais ils ont aussi des points

faibles. Les organismes officiels de développement sont généralement liés à l'administration et sont soumis à l'arbitraire politique et aux restrictions budgétaires. Le secteur privé peut mobiliser des sommes importantes mais les entreprises privées sont très soucieuses des bénéfices qui doivent rémunérer les actionnaires et les investisseurs. Les organismes privés bénévoles sont, eux aussi, capables de réunir des fonds auprès de sources diverses, mais la coordination et l'action collective ne sont pas sans obstacle. Les donateurs privés, même les plus fortunés, ne peuvent (ou ne veulent) allouer qu'un certain montant au développement. Devant ce constat, les agences officielles chargées du développement international ont tendance à coordonner leurs interventions avec celles des migrants et des donateurs privés. L'existence d'un solide secteur à but lucratif rend l'action des organismes d'aide plus utile et viable à long terme. A court et moyen terme, il arrive fréquemment que les associations de bienfaisance privées lancent des projets de démonstration et d'innovation sur le plan des politiques qui comportent un risque élevé, n'intéressent pas les entreprises et ne sont pas réalisables par les agences de développement.

1 Programmes et politiques possibles

Si, dans le passé, la philanthropie était surtout le fait de riches industriels, un grand nombre de particuliers dont les revenus se situent dans la tranche intermédiaire, voire inférieure, contribuent maintenant à des causes humanitaires. Les philanthropes d'aujourd'hui — qui composent un groupe très hétérogène — cherchent davantage à effectuer des dons stratégiques qui induiront un changement social et orienteront les politiques, plutôt que d'apporter des solutions de fortune à des problèmes chroniques.

Globalement, les gouvernements ont cherché à mobiliser les dons des diasporas en faisant appel aux particuliers, en s'adressant aux organisations et en regroupant les fonds par le biais d'intermédiaires.

A. Faire appel aux particuliers

De nos jours, les entrepreneurs et industriels, généralement sensibles aux questions sociales, se joignent aux efforts déployés pour infléchir les politiques touchant, par exemple, la santé, l'éducation, la démocratie, la liberté de la presse, la lutte contre la pauvreté et la compétitivité économique. Une bonne partie de ceux qui ont réussi contestent le *statu quo* et mettent leur richesse au service des causes qu'ils

soutiennent. Bill Gates et Warren Buffett, milliardaires et philanthropes, ont convaincu 69 personnes et familles des Etats-Unis d'Amérique, dont quatre au moins sont des immigrants et trois appartiennent à la deuxième génération issue de la migration, de faire don de la majorité de leur fortune à des œuvres de charité[360]. Mais des personnes plutôt pauvres ou moyennement aisées versent, elles aussi, d'importantes contributions aux organismes de bienfaisance pour apporter des changements dans leur communauté. Une recherche parue dans *The Economist* indique que les pauvres sont plus enclins à donner que les riches ; c'est également le cas des personnes issues de milieux très défavorisés qui ont fait fortune[361].

Les particuliers peuvent fixer librement leurs priorités et réagir sans délai aux questions ou possibilités qui surgissent, contrairement à la plupart des groupes de donateurs qui doivent s'entendre à l'avance sur leur intervention. Au sein des diasporas, il peut s'agir de personnes capables de donner de petites sommes pour des causes particulières dans leur communauté d'origine, mais aussi de migrants fortunés qui ont les moyens de faire des dons plus conséquents.

Un certain nombre de membres des diasporas ont fait beaucoup pour leur pays d'origine, en vue parfois de soutenir un changement politique ou socio-économique. Andrew Carnegie, né en 1835 dans une famille de pauvres tisserands écossais, a créé en Ecosse et ailleurs plusieurs établissements d'enseignement, fondations et organisations qui jouent encore aujourd'hui un rôle considérable. Ses premiers dons ont permis de construire une piscine publique et une bibliothèque dans sa ville natale, Dumferline ; peu après, des « bibliothèques Carnegie » surgissaient un peu partout dans le monde anglophone. Il a également contribué à la mise sur pied d'universités, d'organisations internationales (dont la Société des Nations et l'Organisation des Etats américains), d'instituts de protection sociale et d'organismes de consolidation de la paix, et laissé en héritage une fondation privée qui poursuit son action philanthropique. George Soros, financier américain né en Hongrie, a créé l'Open Society Institute (rebaptisé Open Society Foundations) afin de promouvoir la démocratie dans le monde en développement et dans l'ancien bloc soviétique. La fondation établie par Mo Ibrahim, magnat britannique des télécommunications d'origine soudanaise, parraine la remise d'un prix annuel de 5 millions de dollars dans le but de promouvoir une bonne gouvernance sur le continent africain.

D'autres membres des diasporas privilégient l'aide humanitaire et le secours aux populations. Aux Etats-Unis d'Amérique, des artistes connus et des athlètes professionnels appartenant à la communauté haïtienne

ont amassé des fonds pour aider les secours et la reconstruction après le tremblement de terre qui a dévasté Haïti en janvier 2010. Certains se centrent sur le développement communautaire. La chanteuse de variétés Shakira Isabel Mebarak Ripoll a ouvert aux Etats-Unis d'Amérique la Fondation Pieds Nus (Fundación Pies Descalzos) en faveur de l'éducation des enfants dans son pays natal, la Colombie. Des athlètes d'origine nigériane appartenant à la Ligue nationale de football américain ont constitué un groupe sans but lucratif pour l'intervention de la diaspora dans la communauté (Athletes in Diaspora Community Interventions) qui appuie le lancement d'un programme de développement des jeunes par les sports au Nigéria. La star brésilienne du football Ronaldo de Assis Moreira a ouvert à Porto Alegre, sa ville natale, l'Institut Ronaldhino pour le développement de la jeunesse.

Diosdado (Dado) Banatao, ingénieur électricien philippin, a fondé trois entreprises de haute technologie qui ont fait sa fortune. Il verse des contributions philanthropiques par l'entremise d'un fonds (Banatao Family Filipino American Education Fund), qui aide les jeunes d'origine philippine, en Californie du Nord, à poursuivre des études supérieures en sciences et en génie. M. Banatao soutient que l'éducation, dans ces grandes disciplines notamment, est la base même du développement technologique et de l'essor économique. Dans les années 1990, il a ouvert un centre d'informatique moderne dans l'école publique de sa ville natale, Iguig, province de Cagayan, qu'il fréquentait étant enfant[362]. En qualité de président de PhilDev (Philippine Development Foundation) en 2011, il s'est employé avec d'autres membres de la diaspora et avec le gouvernement des Philippines à promouvoir l'enseignement des sciences et de la technologie, dès l'école primaire, dans toutes les régions du pays.

B. S'adresser aux organisations

Outre les particuliers, les organisations jouent un rôle important dans les pays et régions en développement. Faute de temps, de moyens ou de connaissances, les membres des diasporas s'en remettent souvent à des associations de bienfaisance pour acheminer leurs dons vers des projets communautaires précis dans leur pays d'origine.

1. Fondations axées sur les diasporas

Aux Etats-Unis d'Amérique, des organismes sans but lucratif dûment enregistrés réunissent des fonds, déductibles du revenu imposable, qu'ils envoient dans les pays d'origine des diasporas. Nous présenterons ici

l'American India Foundation (AIF), BrazilFoundation, Give2Asia, PhilDev et la Fondation Rafik Hariri.

American India Foundation (AIF). Créée pour soutenir les secours après le tremblement de terre qui a secoué le Gujarat en 2001, l'AIF a aidé plus de 1,5 million de personnes grâce aux programmes menés à bien par quelque 115 ONG indiennes. Elle organise chaque année des événements de collecte de fonds à New York, San Francisco, Los Angeles, Boston, Chicago, Dallas, Washington, D.C., et Seattle[363].

BrazilFoundation. Depuis 2000, cette fondation permet aux donateurs de recommander un organisme sans but lucratif ou un projet particulier dans lequel ils souhaiteraient investir au Brésil. Les domaines d'intervention sont l'éducation, la santé publique, les droits humains, la citoyenneté et la culture. Après étude de l'organisme en question, la fondation achemine les fonds et propose aux donateurs des services de suivi et d'évaluation du projet[364].

Give2Asia. Cette association, fondée en 2001, est présente dans une vingtaine de pays afin d'épauler les entreprises, petites ou grandes, et les fondations. Elle a procédé à des investissements avec la Fondation Skoll, l'Omidyar Group, l'Asia Foundation, la Fondation Caterpillar et la société Johnson & Johnson, entre autres. Son action avait généré plus de 177 millions de dollars en 2011[365].

PhilDev (Philippine Development Foundation). L'Ayala Foundation USA (AF-USA), créée en 2000, a été rebaptisée PhilDev en 2009. Sa mission est d'étendre et d'encourager la philanthropie parmi les Américains d'origine philippine et de les mettre en relation avec des organismes locaux, sans but lucratif et convenablement gérés, qui s'efforcent de trouver des solutions stratégiques à la pauvreté. Elle s'emploie à mettre en place un cadre d'entreprenariat et d'innovation scientifique et technologique de nature à favoriser le développement social et économique du pays. La fondation finance ses activités grâce à des dons déductibles d'impôt, en vue d'atteindre les objectifs suivants[366] :

- Elargir l'enseignement et la formation des jeunes en science et en génie ;
- Accroître le nombre d'experts et de praticiens qualifiés en science et en génie dans la population philippine ;
- Favoriser l'innovation en axant les recherches scientifiques et technologiques sur le développement de produits et d'entreprises viables et compétitifs sur la scène internationale ;

- Soutenir les programmes de formation et l'établissement de réseaux afin de stimuler l'entreprenariat et la création d'entreprises et d'emplois ;
- Aider à instaurer un cadre juridique, une structure financière et des mécanismes de soutien propices à l'entreprenariat aux Philippines ;
- Préconiser le recours à des indices fiables de compétitivité mondiale ;
- Fonder un réseau mondial de relations qui intensifie et appuie l'innovation et l'entreprenariat dans le pays.

PhilDev a lancé en 2005 le programme *Gearing up Internet Literacy and Access for Students* (Initiation et accès à Internet pour les étudiants) à l'intention des 6 000 écoles publiques d'enseignement secondaire et plus que comptent les Philippines. En 2010, le projet avait doté quelque 3 000 établissements (44 % du total) d'un accès à Internet[367]. Depuis ses débuts en 2000, sous le nom de AF-USA, PhilDev a amassé au-delà de 10 millions de dollars, a soutenu plus de 200 projets dans cinq secteurs (agriculture, santé, technologies de l'information, énergie, infrastructure) et a conclu des partenariats avec 161 organisations[368].

Fondation Hariri aux Etats-Unis d'Amérique. L'ancien premier ministre et homme d'affaires libanais Rafik Hariri a créé cette fondation en 1985. Son but est de faciliter l'accès à l'éducation en accordant des prêts sans intérêt et des bourses aux jeunes Libanais qui étudient aux Etats-Unis d'Amérique. Le remboursement des prêts par les anciens bénéficiaires sert à financer les études d'autres jeunes. La fondation gère, entre autres, un programme de bourses avec l'Université de Boston, qui prend totalement en charge deux années de frais de scolarité pour un enseignement au niveau de la maîtrise, octroie des bourses pour participer à l'Institut de recherche scientifique (programme d'été de six semaines offert par le Massachusetts Institute of Technology et le Center for Excellence in Education), au cours duquel 80 élèves du secondaire choisis parmi les plus brillants dans le monde entreprennent des recherches scientifiques, et administre le programme de bourses Gebran G. Tueni pour l'étude des droits humains au Carr Center for Human Rights, Harvard Kennedy School of Government[369].

2. Programmes conjoints de don

Un certain nombre de gouvernements, d'entreprises privées et d'associations de migrants ont institué, seuls ou en commun, des

programmes qui aident à canaliser des ressources vers les projets de développement dans les pays ou communautés d'origine des diasporas. Ainsi, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique fait des dons aux organismes de bienfaisance privés afin de financer des projets dans les pays en développement, mais de telles initiatives sont très récentes et les données sont rares ou inexistantes.

Plusieurs programmes de dons visent un secteur particulier. L'Institut des Mexicains à l'étranger (IME), par exemple, gère un programme pour l'éducation des adultes appelé Becas (Bourses). Depuis 2005, il a accordé des subventions pouvant atteindre 15 000 dollars par année à des établissements qui s'adressent aux migrants mexicains. L'objectif est d'ouvrir plus largement les portes de l'enseignement supérieur aux Mexicains qui résident aux Etats-Unis d'Amérique. Les subventions de l'IME vont aux organisations qui offrent des cours d'anglais et une formation professionnelle aux migrants, ainsi qu'aux établissements d'enseignement qui octroient des bourses personnelles aux étudiants d'origine étrangère[370]. Le programme est mis en œuvre par l'entremise du Bureau de la haute direction de l'Université de Californie qui, à titre d'intermédiaire, reçoit 685 000 dollars environ du Gouvernement mexicain et détermine à qui iront ces subventions et quel sera le montant de chacune d'elles. Entre 2005 et 2007, l'IME a procédé à 210 dons au profit de 14 482 étudiants et enseignants. Les bénéficiaires viennent en aide aux migrants de toutes origines, mais il est impératif qu'ils aient le statut d'organisme sans but lucratif pour recevoir des subventions[371.]

3. Financement paritaire

Parmi les programmes qui font appel à la générosité des diasporas, les plus connus reposent sur un mécanisme de financement paritaire : l'ensemble des contributions versées par des organisations d'expatriés donne lieu à une contrepartie en fonds publics ou privés. Plusieurs paliers de gouvernement peuvent, ainsi, allouer un dollar ou plus pour chaque dollar que les associations de migrants investissent dans leur communauté. Les associations de villes natales, qui regroupent les personnes provenant de la même ville dans le pays d'origine, servent fréquemment d'intermédiaires dans ce genre de programme.

Tres por Uno (3x1) para Migrantes. Ce programme mexicain est sans doute l'exemple de financement paritaire le plus souvent cité. Il a été lancé en 1999 sur le modèle du *Dos por Uno* (2x1), qui associait le Gouvernement de l'Etat du Zacatecas et le Gouvernement fédéral du

Mexique. Cette initiative a eu un impact indéniable sur la participation des migrants et le développement local. La municipalité, le gouvernement de l'Etat et l'administration centrale donnent chacun un dollar pour chaque dollar qu'un membre de la diaspora verse par le biais d'une association de ville natale du Mexique.

Entre 1992 et 2001, le programme 3x1 a mené à bien 400 projets dans lesquels les migrants ont investi 5 millions de dollars (pour un financement total de 15 millions de dollars). Au cours de la seule année 2003, le gouvernement fédéral a accordé 10 millions de dollars à 898 projets, sur un total de 40 millions de dollars[372]. Au 31 décembre 2010, le programme était présent dans 28 des 31 Etats du Mexique[373] ; il avait approuvé 2 488 projets, dont 874 portaient sur l'urbanisation et le pavage, 571 sur l'eau potable, le drainage et l'électricité, 359 sur l'éducation, la santé et les sports, 332 sur des activités productives et 56 sur le réseau routier en zone rurale[374]. Les bénéficiaires du programme 3x1 ont reçu en 2010 des fonds du gouvernement excédant 550 millions de pesos (39 millions de dollars E.-U. environ)[375]. Afin de cibler des projets d'infrastructure sociale, le gouvernement fédéral (Secrétariat du développement social, SEDESOL) a fixé à 800 000 pesos le plafond par projet d'infrastructure, d'équipement ou de service à la communauté (25 % du coût total d'un projet) et à 300 000 pesos la limite par projet productif (création d'emplois et d'impôts) (50 % du coût total). En ce qui concerne le premier groupe, le gouvernement peut augmenter le plafond si l'ampleur et l'incidence sociale du projet le justifient, à condition d'obtenir l'agrément du Comité de validation et de service au migrant (COVAM). Etant donné l'impact majeur sur l'infrastructure sociale, le budget affecté au programme 3x1 en 2010 était plus de cinq fois supérieur à celui de 2003[376]. Le financement total provenant des associations de migrants, des municipalités, des Etats et du gouvernement fédéral dépassait 1 192,8 millions de pesos (100 millions de dollars E.-U. environ) en 2010.

Les projets sont généralement répartis en six catégories :

- Education, santé et sports ;
- Eau potable, drainage et électricité ;
- Routes et autoroutes ;
- Culture et loisirs ;
- Rénovation urbaine ;
- Activités communautaires productives.

Tableau 1 : Programme 3x1 au Mexique – Nombre d'entités participantes et fonds alloués par les intervenants, 2002–2007

Concept	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Etats participants	20	18	23	26	26	27
Projets	942	899	1 436	1 691	1 274	1 613
Municipalités bénéficiaires	247	257	383	425	417	443
Groupes de migrants participants	20	200	527	815	723	857
Etats de résidence aux Etats-Unis d'Amérique	8	17	31	35	34	37
Budget (en millions de pesos mexicains)						
Fédéral, alloué aux projets	113,7	99,9	175,9	232,1	192,0	257,7
Etats, municipalités et migrants	266,5	277,7	461,8	619,7	556,9	690,8

Source: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): *Programa 3x1 para Migrantes*, 2008.

Tableau 2 : Programme 3x1 – Nombre de projets soutenus entre 2002 et 2007

Budget (en millions de pesos)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Eau potable, drainage, électricité	226	274	547	440	236	376	2 099
Routes et autoroutes	67	57	83	100	58	77	442
Santé, éducation et sports	190	113	114	151	122	186	876
Rénovation urbaine et pavage	276	282	477	591	452	623	2 701
Bourses d'études 3x1	0	0	0	15	25	66	106
Centres communautaires	127	143	160	298	317	220	1 265
Activités productives	40	22	53	77	45	50	287
Autre	16	8	2	19	19	15	79
Total	**942**	**899**	**1 436**	**1 691**	**1 274**	**1 613**	**7 855**

Source: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa 3x1 para Migrantes*, 2008.

Tableau 3 : Programme 3x1 – Crédits gouvernementaux alloués, 2003–2010

Année	Budget (en millions de pesos)		
	Initiaux	Ajustés	Dépensés
2003	110,00	100,00	99,64
2004	220,00	191,32	187,69
2005	160,00	237,06	233,47
2006	119,50	197,35	191,92
2007	220,00	255,26	244,85
2008	503,47	493,92	491,80
2009	562,38	524,10	518,12
2010	557,50	553,70	546,30

Source: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa 3x1 para Migrantes*, 2008.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. Le Gouvernement d'El Salvador a créé ce fonds d'investissement social pour le développement local (FISDL) en 1990 afin de canaliser les rapatriements de fonds de la diaspora vers des projets de développement. Au départ, le fonds devait être temporaire et servir à guider les activités d'investissement social et de reconstruction après la guerre. En 2006, il est devenu une institution permanente chargée de combattre la pauvreté et de favoriser l'investissement dans le capital humain et l'infrastructure sociale.

Dans le cadre du programme de subventionnement paritaire du FISDL appelé *Unidos por la Solidaridad* (Unis pour la solidarité), les administrations locales, les ONG, les organisations salvadoriennes et les associations de villes natales à l'étranger sont invitées à épauler le développement dans trois grands domaines (infrastructure sociale de base, investissements commerciaux et partenariats public-privé) et à contribuer au *Programma de Apoyo Temporal al Ingreso* (Programme d'aide temporaire au revenu – PATI)[377]. Le programme permet d'amasser des fonds pour construire des écoles, des routes, des ponts, des installations municipales de loisirs et des établissements de soins dans le pays. Le financement se fait sur le modèle du programme 3x1 mexicain. Les partenariats public-privé portent sur des projets telle l'ouverture d'hôtels et d'autres commerces dans les municipalités, grâce aux contributions de la diaspora et à l'apport en nature du FISDL qui, par exemple, facilite et coordonne le projet. Enfin, avec un financement partiel de l'USAID, le Gouvernement d'El Salvador soutient le PATI, un programme de rémunération des jeunes qui participent à des projets de services dans la communauté. Par ce programme, l'Etat aide les jeunes entrepreneurs à mettre sur pied de petites entreprises qu'il présente en ligne et incite

les associations de la diaspora à investir dans celles ci. Plus de 25 000 Salvadoriens en bénéficient, mais le programme cherche d'autres sources de financement afin d'étendre ses moyens et sa portée. Au mois de juillet 2007, le programme *Unidos por la Solidaridad* avait organisé 14 concours de financement et orienté plus de 11 millions de dollars vers 45 projets dans 27 municipalités sur le territoire national. Les fonds provenaient à 60 % du FISDL, à 19 % (2,13 millions de dollars environ) des associations de villes natales et à 20 % des municipalités.

Au cours de la période 2009-2011, le programme a déboursé 11 millions de dollars afin de prêter assistance à 11 communes et 16 000 personnes durement touchées par le passage de l'ouragan Ida, en novembre 2009. De plus, la Banque mondiale, d'autres organisations internationales et plusieurs gouvernements nationaux ont débloqué un budget de 37,7 millions de dollars sur deux ans pour soutenir le renforcement des capacités locales et institutionnelles[378]. Il s'agit essentiellement de donner aux jeunes de quartiers insalubres, âgés de 16 à 25 ans, la possibilité de servir la communauté et de suivre des cours à l'Institut salvadorien de formation professionnelle. Les participants reçoivent 100 dollars par mois pendant six mois. Le programme a été lancé comme projet pilote dans 11 municipalités frappées par l'ouragan Ida, où il a porté secours à 3 829 habitants ; il a ensuite aidé 9 404 résidents de 25 autres municipalités pauvres[379].

Le FISDL gère un autre programme couronné de succès grâce à un prêt de 20 millions de dollars consenti par la Banque mondiale ; les municipalités demandent aux associations de villes natales de verser de l'argent dans un fonds et reçoivent une partie des sommes amassées pour réaliser un projet de développement.

Projet pilote de la GIZ. L'Agence allemande d'aide internationale (GTZ) a précédé la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). En 2007, elle a établi pour le compte du Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ), un projet pilote de trois ans visant à faire participer les associations des diasporas présentes sur le territoire à la réalisation de programmes qui soutiennent le développement dans leurs pays d'origine. Un cofinancement des investissements dans ces projets d'infrastructure sociale était prévu[380]. Le projet pilote devait préciser les conditions préalables à une coopération fructueuse avec les groupes des diasporas et déterminer les critères devant servir à élaborer concrètement un arrangement de coopération avec ces groupes pour réaliser des activités non lucratives[381].

Outre les initiatives décrites dans l'encadré 3 du chapitre 7 consacré à l'investissement direct, la GIZ soutient un réseau de compétences allemandes-marocaines (Deutsch-Marrokanisches Kompetenznetzwerk – DMK). Il s'agit d'un organisme à but non lucratif établi à Munich, qui compose un réseau multidisciplinaire de 460 experts marocains et résidents allemands hautement qualifiés d'ascendance marocaine (nés ou habitant depuis longtemps sur le territoire national). Il encourage le transfert de savoir et de technologie vers le Maroc, appuie les investissements dans ce pays et facilite l'intégration des migrants dans la société allemande. Les projets du DMK sont nombreux, par exemple : améliorer l'enseignement de l'informatique dans les écoles marocaines ; offrir une formation technique dans les universités du Maroc ; promouvoir la coopération scientifique (y compris le don d'équipement et la formation dans le domaine médical) entre l'Université Cady Ayyad – Marrakech et l'Hôpital universitaire Ibn Tofail ; dispenser des cours en sciences informatiques, au niveau de la maîtrise, conjointement à l'Université technique de Munich et à l'Université Al Akhawayn d'Ifrane, au Maroc ; proposer un mentorat aux étudiants marocains inscrits dans les universités allemandes ; et aider les coopératives qui exploitent l'arganier à commercialiser leurs produits, telle l'huile d'argan, en Allemagne et dans d'autres pays[382].

C. Regrouper les fonds par le biais d'intermédiaires

Certaines organisations recourent à leurs vastes réseaux caritatifs, parfois transnationaux, pour rassembler des fonds et les acheminer vers des projets locaux de développement. L'une des grandes forces de ces organisations ou initiatives est qu'elles font intervenir assez largement les ONG sur place, les membres et associations des diasporas, ainsi que les fondations et organisations internationales, telle la Banque interaméricaine de développement (BID), qui peuvent faire des dons de même ampleur que les fonds amassés.

Hispanics in Philanthropy (HIP) est une organisation transnationale créée en 1983. Son siège se trouve à San Francisco et elle a des bureaux à New York, en Floride, au Minnesota, en Caroline du Nord et au Mexique. HIP est formée de plus de 600 donateurs représentant des œuvres de bienfaisance du secteur public et privé dans tout le continent américain[383]. Ses programmes visent à renforcer les relations, les liens et la collaboration entre les personnalités de la société civile dans divers pays et d'étendre les ressources dont dispose le secteur associatif en Amérique latine[384]. A cette fin, HIP dirige un fonds de rapprochement des donateurs (Funders' Collaborative for Strong Latino Communities) qui a amassé au-delà de 39 millions de dollars et fait des dons à plus de 500 organismes

latino-américains sans but lucratif dans les Amériques[385]. Elle s'engage à soutenir les activités philanthropiques par-delà les frontières car, selon elle, les membres des communautés latino-américaines ont une action transnationale quand ils rapatrient des fonds vers leur pays d'origine et favorisent le développement de leur ville natale. Au milieu des années 1990, HIP a lancé un programme d'échange, portant sur des services de mentorat et des stages, pour le personnel de fondations aux Etats-Unis d'Amérique et en Amérique latine et a parrainé des recherches sur le rapprochement des communautés transnationales.

HIP a l'avantage de pouvoir mettre en commun les fonds et les connaissances de donateurs en Amérique latine et aux Etats-Unis d'Amérique. Elle a conclu un partenariat avec le Fonds d'investissement multilatéral (FIM) de la BID afin d'établir un programme qui favorise l'appui local et l'apport des diasporas aux initiatives productives en Amérique latine *(Promoting Diaspora and Local Support for Productive Initiatives).* Ce programme a financé des projets locaux de développement économique, générateurs de revenus, qui étaient soutenus par des organisations de la diaspora argentine, mexicaine et dominicaine en Amérique latine. Outre les fonds provenant du FIM et de HIP, les donateurs nationaux se regroupaient pour offrir un financement paritaire. L'objectif global du programme était d'améliorer la situation économique des communautés à faible revenu touchées par la migration en Argentine, au Mexique, en République dominicaine, en El Salvador, au Nicaragua et au Guatemala. Plusieurs initiatives en ont bénéficié. Le projet *Comercio Exterior Solidario – Hecho por Argentinos y Argentinas* (Commerce extérieur solidaire – Pour les Argentins et les Argentines) a été mis en œuvre par l'Association mutuelle d'emploi et de gestion solidaires (Mutual GESOL) ; il a accru l'exportation de biens produits par plus de 600 entrepreneurs de Buenos Aires, en mettant ces derniers en relation avec des membres de la diaspora qui les ont aidés à préciser et réaliser leur idée. Citons encore le projet *Fammi Olio* (Huile Fammi) de la Fondation Marzano, grâce auquel 26 petits producteurs d'olive de la région de Mendoza, en Argentine, ont vu s'améliorer leur condition socio-économique, et un projet du Centre humanitaire pour les œuvres et l'échange culturel qui a aidé les éleveurs des régions montagneuses d'Irapuato et de Salamanca, au Mexique, à adopter de meilleures pratiques d'élevage des chèvres[386]. Globalement, le programme a subventionné six organismes (deux au Mexique, deux en République dominicaine et deux en Argentine), a réuni plus d'un million de dollars en fonds locaux de contrepartie, a contribué à établir des réseaux de donateurs nationaux, incluant les entreprises, et a organisé des ateliers de renforcement des capacités, des séances d'information et des réunions des bénéficiaires sur l'expérience acquise et les enseignements tirés.

La **Nacional Financiera (Nafin)** est une institution bancaire vouée au développement. Elle a été formée par le Gouvernement mexicain afin de stimuler l'expansion et la modernisation de l'ensemble du secteur industriel selon une approche régionale, en offrant des prêts et une assistance technique aux micro, petites et moyennes entreprises de tous les Etats du Mexique. Les principales sources de financement sont les organisations internationales de développement (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, BID, banques étrangères, etc.) et les placements en valeurs mobilières sur les marchés mondiaux et locaux.

Le Département des services aux entreprises et instances gouvernementales de la Nafin a réalisé en 2002 un projet pilote qui dirigeait les rapatriements de fonds des Mexicains résidant aux Etats-Unis d'Amérique vers des activités productives sur le territoire national. Trois groupes de partenaires y ont contribué : les gouvernements d'Etats mexicains (Jalisco, Zacatecas et Hidalgo), le secteur privé (consultants en entreprise et investisseurs potentiels) et des associations de villes natales aux Etats-Unis d'Amérique[387].

Le projet avait un double but : mettre sur pied une association regroupant des représentants des Etats, des consultants en entreprise et des entrepreneurs, et constituer un fonds d'affectation spéciale qui oriente les sommes rapatriées par les migrants et autres subventions vers des investissements productifs. Plus précisément il devait aider à financer 60 nouvelles entreprises ou à étendre les activités de sociétés existantes. Le projet a débuté en 2002, duré quatre ans et accompli la plupart de ses objectifs. La Nafin a présidé à la création de[388] :

- Trois sous-comités à l'échelon des Etats, formés de représentants gouvernementaux, consultants en entreprise et coordonnateurs de la Nafin qui ont informé les associations de villes natales de ces possibilités d'investissement ;
- Trois fonds d'affectation spéciale à l'échelon des Etats, qui ont canalisé les investissements des associations de villes natales vers 14 entreprises (sur 225 propositions reçues).

Selon l'évaluation finale du projet, plus de 3,5 millions de dollars ont été recueillis auprès des migrants, investisseurs privés pour la plupart, 56 groupes d'entrepreneurs potentiels ont reçu une assistance technique en gestion et trois entreprises florissantes sont encore en affaire[389].

Regroupement de donateurs en ligne. Ces dernières années, des entrepreneurs sociaux ont créé des plates-formes en ligne grâce auxquelles les particuliers peuvent mettre en commun des ressources et financer ensemble des projets de développement. Les deux organisations de ce type les plus importantes et les plus connues sont Kiva et GlobalGiving, aux Etats-Unis d'Amérique. Leurs approches sont toutefois différentes. Kiva permet à des particuliers de prêter de l'argent dans les pays en développement en passant par des institutions de microfinancement. Contrairement à l'usage, les prêts sont consentis sans intérêt — les donateurs ou les investisseurs de Kiva ne perçoivent rien en échange. Pour sa part, GlobalGiving rassemble les dons effectués directement par des personnes pour soutenir des projets précis. Ces deux plates-formes sont trop récentes pour qu'on puisse apprécier leur impact avec quelque exactitude. Elles ne s'adressent pas précisément aux membres des diasporas, mais ces derniers pourraient bien s'y intéresser. Deux sites Web similaires — JustGiving et MyCharityPage — offrent aux particuliers la possibilité de créer des pages en ligne afin de réunir des fonds pour des associations caritatives ou des causes particulières. Depuis 2000, JustGiving a amassé plus de 712 millions de dollars auprès de 6,5 millions de donateurs, au profit de 6 300 organismes de bienfaisance. Une autre organisation, Wokai, procure des microprêts aux habitants de la Chine rurale[390].

Encadré 1 : Transformer les philanthropes en agents de développement – Quelques pierres d'achoppement

Les philanthropes qui veulent s'attaquer aux causes mêmes du dénuement, estimant que les dons de charité sont de simples expédients, risquent fort d'être entraînés dans des débats politiques houleux.

L'action collective comporte aussi certains écueils. Ainsi, quand les associations de migrants rassemblent les dons de nombreuses personnes, elles ont souvent du mal à fixer les priorités.

Enfin, il n'est pas toujours aisé de trouver des partenaires sur place quand beaucoup de membres des diasporas se méfient des institutions d'intervention sociale dans leur pays d'origine.

2 Défis et enseignements

Les philanthropes des diasporas contribuent de manière inestimable et diverse au développement de leur pays d'origine : dons financiers de nature privée, mise sur pied d'institutions intermédiaires et de plates-formes en ligne qui réunissent les fonds destinés à des projets

locaux, promotion de l'entreprenariat et de l'innovation, démarrage d'entreprises et création d'emplois. Ils souhaitent depuis longtemps aider leur pays à accéder à l'économie du savoir et à y jouer un rôle de premier plan. Malheureusement, les membres des diasporas ne parviennent pas toujours à ce que leur contribution soit aussi utile qu'ils le voudraient.

Toute activité philanthropique se heurte à certaines difficultés : transparence, emploi efficace des ressources, établissement des priorités, limites structurelles de l'incidence des dons privés, représentation, ampleur de l'action engagée et viabilité. En plus de ces problèmes, les philanthropes des diasporas sont aux prises avec des questions très délicates touchant au choix des objectifs et des priorités, à la définition claire des objectifs et des résultats et aux moyens de vaincre la méfiance envers le secteur des organismes sans but lucratif.

A. Définir clairement les objectifs et les priorités

Il est possible que les objectifs poursuivis par les philanthropes des diasporas ne coïncident pas avec ceux des gouvernements des pays d'origine. Bien plus, certains gouvernements considèrent avec suspicion, voire hostilité, les organisations des diasporas bâties sur un sentiment d'appartenance et refusent d'appuyer les activités proposées, contrecarrant ainsi la coopération ou l'exécution des projets.

Ecarter toute ambiguïté dans les objectifs

Si beaucoup de fondations et d'ONG qui financent des projets dans les pays d'origine des diasporas sont empressées à montrer les retombées concrètes de leurs dons et interventions dans les communautés, certains de ces impacts ne durent peut-être pas longtemps. Les donateurs des diasporas peuvent, eux aussi, avoir du mal à favoriser une évolution et un développement économique durable s'ils se limitent à des actions humanitaires de courte durée. HIP s'est aperçue que les personnes qui envoyaient de l'argent en Amérique latine tendaient à privilégier des causes classiques et que la plupart précisaient les projets qu'elles souhaitaient aider. Leur manque d'intérêt pour les modèles de collaboration axés sur le développement économique a limité l'ampleur des fonds de contrepartie qui ont pu être recueillis. La Nafin a aussi découvert qu'il était très difficile de réunir des fonds provenant des associations de villes natales. Les migrants utilisent surtout les rapatriements de fonds pour combler des besoins de base, pas pour investir dans des entreprises. De ce fait, ils ont des attentes différentes quant au rendement, à la nature et aux

modalités des investissements, et ne parviennent pas aisément à un accord. Connaissant mal l'investissement de nature sociale, ils hésitent à soutenir de telles causes[391].

B. Combattre la méfiance envers le secteur et les institutions sans but lucratif

Les migrants privilégient leur famille et les institutions reconnues s'ils se méfient du secteur sans but lucratif et des organismes de bienfaisance qui œuvrent dans leur pays d'origine. Quoique ces contributions puissent être utiles, elles ne constituent peut-être pas le meilleur investissement social pour induire un développement durable. Ainsi, le programme salvadorien *Unidos por la Solidaridad* a de la difficulté à intéresser suffisamment la diaspora pour qu'elle contribue aux projets de développement sur place. De mauvaises expériences ont amené les Salvadoriens à se méfier des institutions publiques, qui manquent de transparence. S'ils veulent mobiliser les rapatriements de fonds des diasporas, les organismes caritatifs, qu'ils soient publics ou privés, devraient intensifier et améliorer la communication avec les associations de villes natales et leur transmettre des informations sur l'organisation, l'entreprenariat et les possibilités d'investissement dans les pays d'origine.

C. Trouver les bons partenaires dans le secteur public et privé

Les gouvernements et les institutions multilatérales doivent choisir avec soin les partenaires de la diaspora qui aideront à financer et mettre en œuvre les projets de développement. Les organisations des diasporas ne représentent pas toujours les intérêts de l'ensemble de la communauté, parfois divisée selon les partis politiques, les groupes religieux, les clans ou les tribus qui existent dans le pays d'origine. Les autres donateurs devraient s'assurer que la part active prise par les membres de la diaspora dans les efforts de développement n'a pas de répercussions fâcheuses dans la communauté, ni dans le pays qui est censé en bénéficier. La Nafin a eu du mal à trouver les bons partenaires pour des projets de développement. Elle souligne que l'initiative devrait avoir une portée plus large et que les activités devraient être coordonnées avec l'IME afin que les migrants qui souhaitent investir dans un Etat du Mexique puissent nouer des liens avec des partenaires locaux et les institutions financières présentes dans l'Etat en question.

Plusieurs organisations se sont également rendu compte que, dans certaines diasporas, les jeunes migrants s'identifient moins à leur communauté d'origine et les migrants qui jouissent d'une situation stable

sont plus enclins à investir. Il est important de connaître la population visée avant d'entreprendre une quelconque initiative de développement qui fait appel à la générosité.

D. Choisir des partenaires et agents d'exécution compétents et expérimentés

Le succès de toute initiative dépend fortement de la compétence et de l'expérience en matière d'exécution des projets de développement qui reposent sur la philanthropie. HIP, par exemple, sait comment renforcer les capacités et recueillir des fonds, tandis que les ONG locales bénéficiaires savent comment exécuter les projets. Le projet pilote de la Nafin s'est heurté à plusieurs obstacles, dont le manque d'expérience des employés affectés au projet dans le démarrage d'entreprise ou l'investissement. L'un des enseignements qui en ont été tirés est que, pour réussir, un projet d'investissement commercial exige plus que la formation des entrepreneurs. Les agents d'exécution doivent aussi connaître le monde des affaires ou former des partenariats avec des institutions qui ont cette connaissance, tels les organes du secteur privé ou les organismes sans but lucratif qui œuvrent dans le secteur social[392].

L'expérience de la BID dans les Amériques indique que beaucoup de groupes des diasporas ont « toujours orienté leurs efforts vers la défense des droits, la politique publique, le développement communautaire et d'autres questions sociales » et « détiennent peu de connaissance et d'expérience s'agissant des microentreprises ». La mise en œuvre des programmes peut s'en trouver ralentie. La BID tire trois grands enseignements de l'exécution de son projet avec HIP[393] :

- Les relations les plus utiles qui ont été tissées avec la diaspora découlaient parfois de liens familiaux ou d'amitié étroits avec des personnes résidant à l'étranger qui pouvaient faire des dons en nature, par exemple céder un terrain ou consacrer bénévolement du temps aux projets ;
- La tradition et le degré d'engagement vis-à-vis du pays d'origine varient d'un groupe à l'autre ; la diaspora mexicaine est la mieux organisée car elle participe depuis assez longtemps à des programmes d'investissement social, tel le programme 3x1 ;
- De manière générale, les ONG en Amérique latine doivent recevoir une formation complémentaire en gestion et direction d'entreprise pour pouvoir prêter plus ample assistance aux coopératives ou entreprises d'intérêt collectif.

E. Parer aux imprévus

La crise économique et financière qui a secoué les marchés mondiaux n'a pas épargné l'investissement social. HIP, qui veut étendre la philanthropie en Amérique latine par des initiatives conjointes avec la diaspora, a eu de la difficulté à mettre en œuvre ses projets dernièrement. Pendant la récession, les migrants à faible revenu ont été plus durement touchés par le chômage que les autres travailleurs ; une fois les rapatriements de fonds effectués au profit de leur famille, il ne leur reste plus grand-chose pour soutenir les causes humanitaires. Beaucoup de membres des classes moyennes ou fortunées, y compris au sein des diasporas, ont vu leur patrimoine perdre brusquement de la valeur lors de l'affaissement des marchés immobiliers et financiers ; leurs contributions aux œuvres de bienfaisance risquent d'en souffrir. Toutefois, le creusement des inégalités s'est accompagné d'une hausse constante du nombre de personnes extrêmement riches, dont les dons pourraient continuer de croître. La première génération de milliardaires expatriés, souvent profondément engagés dans l'action humanitaire, pourrait être à l'origine d'une expansion rapide de la générosité des diasporas, lorsque l'économie internationale sortira enfin du marasme induit par la grande récession.

Chapitre 10 : L'investissement dans les marchés financiers

Les flux financiers générés par les migrants et leur descendance sont au cœur du lien entre migration et développement. Les pouvoirs publics se sont plus particulièrement intéressés aux mouvements de capitaux les plus importants et les plus visibles, soit les rapatriements de fonds, et, dans une mesure moindre mais grandissante, aux investissements directs réalisés par les entrepreneurs des diasporas dans les affaires de leur pays d'origine. Une troisième catégorie de ressources privées émanant des expatriés, l'investissement dans les marchés financiers, est beaucoup moins connue et analysée. Les marchés financiers sont absolument essentiels au développement car, en recevant les fonds destinés à l'investissement, ils procurent les capitaux à long terme qui créent la richesse (et la détruisent advenant une crise financière). Ce sont les marchés des valeurs mobilières (actions), des obligations, des crédits ou des titres garantis par des actifs (les produits de base, par exemple), ainsi qu'un éventail complexe d'instruments dérivés. Ce genre d'investissement compose ce que l'on appelle globalement l'investissement indirect ou l'investissement de portefeuille.

Outre leurs revenus d'emploi, les membres des diasporas disposent d'un capital appréciable sous forme de comptes d'épargne et de retraite, de biens immobiliers et de placements dans des actions, obligations et autres instruments financiers[394]. Les pouvoirs publics, les banques et les entreprises ont le plus grand intérêt à offrir des produits qui orientent les capitaux de la diaspora vers des investissements propices à un développement durable.

Les investisseurs appartenant aux diasporas tendent à apprécier le risque de façon différente des autres. Etant donné leurs liens avec le pays d'origine, ils connaissent peut-être mieux les possibilités sur place et sont moins sensibles aux variations des taux de change parce qu'ils peuvent acquitter dans la monnaie nationale leurs obligations financières, tels les versements effectués au profit des membres de la famille ou les coûts afférents à l'exploitation d'une entreprise, à une hypothèque ou à la rémunération des actionnaires. Il est aussi possible qu'ils aient un horizon

temporel différent. Alors que la plupart des personnes qui investissent dans les marchés émergents veulent réaliser rapidement des bénéfices, les membres des diasporas sont souvent prêts à attendre plus longtemps que leur investissement rapporte. Ils peuvent même accepter que le rendement soit inférieur à celui qu'ils auraient obtenu en procédant à d'autres placements, comme une sorte de « décote patriotique ».

Soulignons qu'il est difficile voire impossible, à partir des données dont on dispose, de connaître l'ampleur de l'activité des diasporas sur les marchés financiers. Les investissements effectués par les expatriés dans les produits classiques, offerts à tous, ne peuvent être distingués des autres investissements étrangers. Néanmoins, les gouvernements et entreprises de plusieurs pays d'origine ont élaboré des instruments financiers spéciaux pour attirer les capitaux des diasporas. Certains produits s'adressent aux personnes très fortunées, d'autres sont accessibles aux petits épargnants. Les décideurs n'ont pas encore exploité la possibilité d'établir des mécanismes et instruments simples et fiables qui permettraient aux migrants (et autres petits épargnants) d'investir dans les marchés financiers sans s'exposer à un risque démesuré.

1 Programmes et politiques possibles

Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs moyens de mobiliser les capitaux des diasporas par l'entremise des marchés financiers, dont :

- Les comptes de dépôt spéciaux, libellés en monnaie nationale et devises étrangères ;
- Les prêts transnationaux grâce auxquels les expatriés peuvent acquérir des biens immobiliers et fonciers dans leur pays d'origine ;
- Les obligations destinées aux diasporas, qui permettent aux Etats d'emprunter à long terme ;
- La titralisation des futurs rapatriements de fonds qui élargit le pouvoir d'emprunt des banques, à des taux d'intérêt plus bas.

Nous étudierons ici trois de ces instruments, soit les comptes de dépôt spéciaux, les obligations destinées aux diasporas et les prêts transnationaux. La titralisation des flux liés aux rapatriements de fonds est analysée dans le chapitre 6.

A. Créer une catégorie particulière de comptes de dépôt

Il existe dans les banques commerciales du Bangladesh, de l'Inde, de la Tunisie et d'autres pays d'origine une catégorie particulière de comptes de dépôt dans lesquels les membres de la diaspora peuvent placer leur épargne. Les titulaires de tels comptes perçoivent des intérêts à un taux préférentiel et peuvent demander que les sommes soient libellées dans une monnaie étrangère. Parfois, les intérêts versés sont totalement ou partiellement exonérés d'impôt. Les économistes Christian Dustmann et Josep Mestres estiment qu'entre 1992 et 1994, environ 48 % des ménages immigrants en Allemagne avaient des économies dans leur pays d'origine[395].

La possibilité ainsi donnée aux membres des diasporas d'ouvrir un compte d'épargne dans leur pays d'origine permet aux banques de détenir plus de capitaux pour des prêts et investissements de rétrocession, mais permet aussi aux diasporas d'intervenir sur les marchés financiers de leur pays d'origine. (Il est nécessaire, dans de nombreux pays, de détenir un compte en banque pour investir dans les marchés financiers.)

Les comptes bancaires libellés en devises peuvent être intéressants pour les diasporas. Tout d'abord, c'est la banque qui assume les risques inhérents au change. Si les fonds sont libellés dans la monnaie nationale, c'est le titulaire du compte qui assume ce risque. Les comptes de dépôt en devises sont souvent utilisés par les épargnants locaux pour préserver la valeur de leur capital en période d'instabilité macroéconomique. Certaines institutions offrent à la fois des comptes courants et des comptes de dépôt à terme en devises. Dans le premier cas, le titulaire effectue des retraits quand bon lui semble. Dans le deuxième cas, il doit attendre un certain temps pour pouvoir retirer le principal sans pénalité, mais il bénéficie en contrepartie d'un taux d'intérêt supérieur.

Plusieurs économies émergentes et en développement — dont l'Albanie, l'Ethiopie, l'Inde, le Kenya, le Nigéria, Sri Lanka et la Turquie — ont assoupli leur réglementation afin d'inciter les membres de leur diaspora à ouvrir des comptes de dépôt en devises[396].

Banque centrale de l'Ethiopie. Elle autorise depuis 2004 l'ouverture de comptes de dépôt en monnaie étrangère à l'intention des membres de la diaspora qui souhaitent placer de l'argent dans leur pays d'origine. Sa directive N° FXD/31/2006 a créé un compte en devises pour les non-résidents éthiopiens et les non-résidents étrangers d'origine éthiopienne (et leurs entreprises). Ces comptes sont libellés en dollar E.-U., livre

sterling ou euro, mais les banques peuvent accepter des dépôts dans une autre monnaie convertible, dont le dollar canadien, le riyal saoudien, le yen japonais, le dollar australien et le dirham des Emirats arabes unis[397]. L'ouverture d'un tel compte se fait en personne ou par la poste, en déposant au minimum 5 000 dollars ou l'équivalent dans l'une des devises acceptées ; le montant maximum est fixé à 50 000 dollars. Les titulaires peuvent, entre autres, s'en servir pour cautionner ou garantir un prêt ou une soumission et pour effectuer sur place des paiements en birr. Selon la directive adoptée, les comptes courants en devises des non-résidents ne portent pas intérêt ; en revanche, les banques sont libres de déterminer le taux de rémunération des comptes de dépôt à échéance fixe.

Banque centrale de la République de Turquie. Cette institution propose elle aussi des comptes de dépôt à terme, ainsi que des comptes « Super FX », libellés en monnaie étrangère aux titulaires d'un passeport turc résidant à l'étranger. Les comptes à échéance fixe peuvent être libellés en euro, dollar américain, livre sterling ou franc suisse ; un solde minimum équivalant à 1 000 dollars est exigé pendant deux ans ou plus et le taux d'intérêt annuel est de 0,25 %, quelle que soit la devise. Quant aux comptes Super FX, ils peuvent être en euro ou en dollar américain ; le dépôt minimum est de 5 000 dollars, l'échéance varie d'un à trois ans et le taux d'intérêt est de 1 % pour les comptes en euro et de 0,25 % pour les comptes en dollar américain[398]. Les personnes qui remplissent les conditions voulues peuvent ouvrir un compte dans les agences de la Banque en Turquie ou dans des banques partenaires aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Allemagne, en France et aux Etats-Unis d'Amérique.

Comptes de dépôt en Inde. Les non-résidents indiens peuvent placer leurs économies dans des comptes en Inde qui sont libellés en monnaie étrangère ou en roupie. On estime qu'en mars 2010, ils détenaient 14,3 millions de dollars dans des comptes en devise et 33,6 millions dans des comptes en roupie[399]. Les devises (pour les non-résidents) sont la livre sterling, le dollar américain, le yen japonais, l'euro, le dollar canadien ou le dollar australien. L'échéance est d'au moins un an et d'au plus cinq ans. Les comptes peuvent servir à obtenir un prêt en Inde et à l'étranger, en monnaie nationale et étrangère. Les prêts consentis en Inde doivent servir à des fins personnelles ou commerciales, à effectuer un investissement direct en Inde non lié à un rapatriement, par apport de capitaux dans des entreprises indiennes, ou à acquérir des biens immobiliers en Inde à des fins de résidence personnelle. En outre, les prêts ne peuvent servir à une rétrocession, à une activité agricole ou de plantation, ni à un investissement dans des sociétés immobilières.

B. Lancer des obligations destinées aux diasporas

Depuis quelques années, les Etats font plus largement appel à leur réseau consulaire pour vendre des obligations destinées à puiser dans les ressources des diasporas. Cette nouvelle forme de financement aide les pays en développement à entreprendre des projets d'infrastructure. Les émetteurs réunissent ainsi des capitaux à long terme et à un taux d'intérêt souvent réduit du fait de la « décote patriotique », c'est-à-dire l'écart entre le taux du marché pratiqué pour les emprunts d'Etat et le taux que les diasporas acceptent de recevoir en raison de leur attachement à leur pays d'origine. Israël, l'Inde et d'autres pays se sont d'ailleurs rendu compte que cette décote est souvent faible et ne se concrétise pas toujours. Le plus grand avantage des obligations destinées à la diaspora est que les sommes plutôt réduites recueillies auprès des expatriés en viennent à composer des ressources substantielles pour le développement[400]. Autre élément important, le risque de défaillance généralement associé aux instruments de créance sur les Etats étrangers est parfois plus faible pour les diasporas ; les emprunts obligataires les intéressent car elles estiment que le pays a une bonne capacité de verser les intérêts et de rembourser le principal dans la monnaie nationale.

Plusieurs gouvernements ont émis des obligations afin d'attirer les capitaux des diasporas. Israël y recourt chaque année depuis 1951 par l'entremise de la Development Corporation, en vue d'amasser des fonds à long terme qui sont investis dans l'infrastructure. A la fin des années 1970, l'Egypte aurait lancé des emprunts obligataires à l'intention de ses travailleurs au Moyen-Orient. L'Inde a émis des obligations pour sa diaspora en 1991, 1998 et 2000 pour éviter un déséquilibre excessif de sa balance des paiements et pour maintenir la confiance dans son système financier en périodes de sanctions financières ou de besoins spéciaux. Sri Lanka propose depuis 2001 des obligations pour le développement à certaines catégories d'investisseurs, dont les non-résidents sri lankais, tandis que le Ghana a lancé en 2007 des bons d'épargne à l'occasion du cinquantième anniversaire de son indépendance. Enfin, l'Ethiopie a émis en 2008 des obligations du millénaire afin d'étendre le réseau de distribution électrique de sa société d'Etat, l'Ethiopian Electric Power Corporation (EEPCO)[401].

D'autres pays ont tenté de réunir des fonds par ce moyen. Dans une situation quasi désespérée, le Gouvernement de la Grèce a annoncé en mars 2001 qu'il pensait réunir 3 milliards de dollars par une série d'émissions trimestrielles destinées en premier lieu aux membres fortunés de la diaspora. Il a entrepris de vendre des obligations aux investisseurs

des Etats-Unis d'Amérique. Plusieurs agences de notation financière, dont Moody's, ont ramené la note de la Grèce à un niveau de risque élevé. Même si la diaspora grecque, qui compte 11 millions de personnes, est attachée à son pays d'origine, il en faut plus pour attirer des fonds substantiels. Les gouvernements doivent faire preuve de prudence et de discernement, s'adresser aux membres de la diaspora qui ont une perspective à long terme du développement et de la croissance économique.

La Banque mondiale conseille le Kenya, le Nigéria, les Philippines et d'autres pays en ce qui a trait à l'émission d'obligations pour la diaspora. Bien que la note de crédit d'un certain nombre de pays émergents et en développement se soit améliorée, les gouvernements doivent encore convaincre la diaspora de souscrire aux emprunts d'Etat. Il est très difficile d'inciter des personnes qui ont fui l'oppression à investir dans leur pays d'origine. L'Ethiopie, par exemple, n'a pas réussi à amasser suffisamment de fonds par l'émission d'obligations destinées à sa diaspora[402].

Bons d'épargne du cinquantième anniversaire de l'indépendance. Le Gouvernement du Ghana a émis en 2007 des bons d'épargne à échéance de cinq ans d'une valeur totale de 50 millions de dollars. Les Ghanéens résidant sur le territoire national et à l'étranger pouvaient souscrire à cet emprunt, jusqu'en juin 2008, auprès d'institutions financières agréées. L'objectif était de réunir des fonds pour mener à bien des projets d'infrastructure dans les dix régions du pays, de promouvoir l'épargne et de diversifier les instruments financiers offerts sur le marché. Les obligataires ne percevront qu'à l'échéance les intérêts composés par semestre, à un taux fixe de 15 à 15,5 %[403]. Selon le cabinet d'experts Strategic African Securities Limited, principal consultant en la matière, l'initiative du Ghana, comme celle de l'Ethiopie en 2008, n'a pas donné les résultats escomptés ; 20 millions de cedis ghanéens seulement ont été amassés, sur les 50 millions attendus[404].

Obligations de l'Etat d'Israël. Ces titres, émis par le biais de la Development Corporation for Israel à l'intention principalement de la diaspora, servent à bâtir l'infrastructure nationale. Soixante ans après sa mise en place par David Ben Gourion en 1951, ce programme a recueilli plus de 33 milliards de dollars[405]. Israël y voit aujourd'hui une source stable d'emprunt à l'étranger et un bon moyen d'entretenir des liens avec la diaspora. Les investisseurs peuvent choisir entre plusieurs échéances et plusieurs montants minimums (de 100 à 100 000 dollars). Grâce aux flux de capitaux générés, le gouvernement a investi au-delà de 26 milliards de dollars dans les transports, l'énergie, les télécommunications, les ressources en eau et d'autres projets d'infrastructure essentielle[406].

Obligations du Grand Barrage de la Renaissance en Ethiopie. Ce deuxième emprunt obligataire a été lancé par l'Ethiopie en 2011 pour financer la construction du Grand Barrage de la Renaissance qui abritera la plus grosse centrale hydroélectrique d'Afrique. On espère recueillir 4,8 milliards de dollars auprès de la diaspora. Quelques années plus tôt, l'Ethiopie avait émis les obligations du millénaire au profit de l'EEPCO. Ce premier emprunt n'avait pas atteint les objectifs annoncés, les investisseurs ayant jugé le risque trop élevé relativement à l'EEPCO, au gouvernement et à la situation en Ethiopie. Les obligations du Barrage de la Renaissance ont une valeur nominale de 50 dollars minimum ; elles peuvent faire l'objet d'au plus trois cessions. Les acquéreurs ont le choix entre une échéance de cinq ans ou de cinq à dix ans, ainsi qu'entre des titres portant ou non intérêt. Les obligations libellées dans la monnaie locale (le birr) ont une échéance de cinq ans (taux d'intérêt de 5,5 %) ou de plus de cinq ans (taux d'intérêt de 6 %)[407]. Le gouvernement assume tous les frais afférents au transfert des fonds pour acheter les titres. Les obligations sont libellées en monnaie locale ainsi qu'en devise étrangère. La Banque commerciale de l'Ethiopie (par l'entremise de ses agences), les ambassades, les consulats et d'autres bureaux agréés vendent les obligations en devise. On ne sait pas encore ce qu'il adviendra de cette initiative, mais il s'agit d'une façon nouvelle d'orienter l'investissement vers des projets publics d'infrastructure et de service à la population[408].

C. Consentir des prêts transnationaux aux expatriés et à leur famille

Il est possible pour les membres des diasporas d'obtenir un prêt transnational de faible montant dans leur pays d'origine en s'adressant aux banques ou aux établissements de microcrédit. Les institutions financières accordent ce genre de prêts pour étendre une entreprise, améliorer l'habitat, acheter une maison ou poursuivre des études, mais ce sont les emprunts hypothécaires qui remportent le plus grand succès. A partir de l'étranger, les migrants reçoivent ainsi un crédit au bénéfice des membres de leur famille sur place. En règle générale, ils ne peuvent offrir en garantie les biens qu'ils possèdent dans leur pays de résidence, parce que les lois sur la faillite et leur application diffèrent d'un pays à l'autre.

Pag-IBIG Overseas Program. Les organismes publics et privés proposent des prêts transnationaux à des fins diverses. Dans le cadre de ce programme du Gouvernement philippin, les ressortissants qui travaillent à l'étranger peuvent obtenir des fonds à court terme par un programme de prêt polyvalent (pour aider à payer des frais médicaux, scolaires ou courants immédiats, améliorer l'habitat, y compris l'achat de

meubles et d'appareils électroménagers, et couvrir des besoins connexes) et un programme de prêt post-catastrophe (pour ceux qui ont été touchés par une catastrophe récente). De plus, les travailleurs philippins outre-mer peuvent bénéficier d'un prêt au logement en vertu d'un programme de financement de l'utilisateur final ou du programme *Magaang Pabahay, Disenteng Buhay.* Pour s'en prévaloir, les expatriés doivent être membres de la caisse des pensions Pag IBIG et avoir contribué au fonds pendant au moins deux ans lorsqu'ils déposent leur demande[409].

Microfinance International Corporation (MFIC). Cette société américaine de services financiers est associée depuis 2006 à des institutions de microcrédit et des sociétés de transfert de fonds en El Salvador, au Guatemala et dans l'Etat plurinational de Bolivie. Elle propose des prêts hypothécaires transnationaux aux immigrants établis aux Etats-Unis d'Amérique et en Espagne. Les rapatriements de fonds sont pris en considération pour l'octroi d'un microcrédit. En partenariat avec deux organismes de microfinancement — Apoyo Integral de S.V. et Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito (AMC) — elle a lancé en septembre 2006 un programme pilote en El Salvador. Aux termes du dispositif mis en place, les deux organismes de microfinancement et la MFIC partageaient la moitié de tous les risques et de tous les revenus découlant de chaque prêt transnational consenti à des Salvadoriens. Ces derniers devaient résider dans la région de Washington, D.C., ne faire affaire avec aucune banque et utiliser l'argent pour acheter une maison ou un terrain, construire ou améliorer un logement, investir dans une entreprise existante ou payer des études. La MFIC a conduit les entretiens avec les personnes intéressées, procédé aux analyses de crédit, vérifié et traité les demandes, géré et encaissé les remboursements. Ses deux partenaires ont déterminé la valeur des biens, étudié les plans d'entreprise et la solvabilité des co-emprunteurs le cas échéant, établi les dossiers de crédit et déboursé les fonds. La plupart des prêts, d'un montant de 8 000 à 40 000 dollars, étaient garantis par un bien immobilier ou l'actif d'une entreprise en El Salvador ; l'échéance était de 10 à 15 ans et les taux d'intérêt se situaient entre 12 et 16 %. Le programme a accordé sept prêts transnationaux, pour un encours de crédit s'élevant à 132 000 dollars, mais 118 demandes ont été reçues — dont 29 ont été rejetées et 82 ne remplissaient pas les conditions voulues[410].

En 2010, la MFIC a conclu un partenariat stratégique avec Fedecredito, la plus grande fédération d'organismes de crédit et de banques de travailleurs en El Salvador. Le but est d'offrir des prêts hypothécaires transnationaux aux Salvadoriens résidant aux Etats-Unis d'Amérique qui souhaitent acheter une maison dans leur pays d'origine[411]. Les clients

pourront déposer une demande et effectuer les remboursements auprès de Alante Financial, une institution appartenant à la MFIC qui cible les immigrants sur le territoire américain.

2 Défis et enseignements

Divers instruments financiers, dont les comptes de dépôt spéciaux, les obligations destinées aux diasporas, la titralisation des futurs rapatriements de fonds et les prêts transnationaux, aident à mobiliser les ressources des diasporas. Ils permettent aux gouvernements de mobiliser l'épargne des migrants, pas seulement leurs revenus, et de se focaliser davantage sur les investissements à long terme et la capitalisation des marchés. Un ensemble judicieux d'instruments financiers convenablement commercialisés est de nature à stimuler l'investissement et, par conséquent, à soutenir la croissance des marchés financiers intérieurs, élargir la capacité d'emprunt de l'Etat et créer un cercle vertueux propice au développement durable. Les gouvernements ont néanmoins de la difficulté à promouvoir de tels instruments et à mettre l'investissement au service du développement national.

A. Favoriser la transparence et accroître la confiance dans les entreprises et les institutions financières locales

Tous les instruments financiers ne sont pas exploités à leur plein potentiel, notamment les comptes de dépôt spéciaux, les obligations destinées aux diasporas, les titres garantis par les rapatriements de fonds à venir et les prêts transnationaux. Les institutions multilatérales et les organismes publics et privés peuvent aider les pays en développement à améliorer leur secteur bancaire et à relever leurs cotes de crédit. Le risque économique, politique ou social que perçoivent les diasporas et les investisseurs en général est l'une des principales raisons pour lesquelles certains pays n'attirent pas suffisamment d'investissements étrangers. Même si les membres des diasporas sont attachés à leur pays d'origine et désirent prendre part à son développement, les risques politiques intrinsèques sont susceptibles de modérer leur ardeur. Ainsi faut-il régler les questions fondamentales de gouvernance, parallèlement à la promotion de l'investissement dans les pays d'origine des diasporas.

B. Mieux faire connaître et mieux maîtriser les instruments financiers qui s'adressent aux diasporas

Alors que les obligations destinées aux diasporas et autres titres d'emprunt peuvent soutenir le développement d'un pays (comme l'a montré Israël), peu de décideurs et de membres des diasporas connaissent suffisamment ces instruments financiers[412]. De surcroît, les gouvernements sont souvent rebutés par la complexité de la réglementation touchant l'émission d'obligations à l'étranger. Si un pays souhaite lancer des titres aux Etats-Unis d'Amérique par exemple, il doit enregistrer ces derniers auprès de la Commission américaine des opérations de bourse (SEC), qui impose des règles assez strictes en matière d'information du public. De plus, il doit payer des droits élevés sur certains marchés, qui peuvent excéder 500 000 dollars E.-U. aux Etats-Unis d'Amérique. Les gouvernements devraient donc choisir des pays dont la réglementation est plus souple, qui exigent des droits d'émission moins élevés et dans lesquels réside une forte population d'expatriés[413].

C. Promouvoir les accords internationaux sur la réglementation et son application

Les lois sur la faillite étant différentes d'un pays à l'autre, il peut être difficile de mettre en œuvre des programmes de prêts et autres mécanismes de financement transnationaux. Les gouvernements devraient renforcer leur coopération dans le but de faciliter la mobilisation des capitaux par delà les frontières ; ils pourraient, par exemple, s'entendre sur l'application réciproque des lois sur la faillite (afin que les banques acceptent les biens détenus à l'étranger comme garantie d'emprunt), harmoniser leurs systèmes de notation et faire connaître les cotes de crédit[414].

D. Délaisser les mesures temporaires au profit de la capitalisation des marchés à long terme

Les gouvernements ont peu de chances d'attirer les investissements de la diaspora s'ils continuent, par leur politique et attitude, à privilégier les gains rapides plutôt qu'une croissance durable. Quand ils lancent un emprunt obligataire à l'intention des expatriés, ils ne peuvent compter uniquement sur la « décote patriotique » pour réunir assez de capitaux en faveur du développement. Ils doivent aussi veiller à ce que les investissements génèrent un rendement et aient des retombées positives à long terme, et en convaincre les membres de la diaspora. Une autre façon d'intéresser les investisseurs consiste à assortir les obligations d'avantages fiscaux[415].

E. Régler les questions juridiques et techniques soulevées par les instruments financiers

Les programmes de prêts transnationaux aident sans doute les migrants à acheter une maison ou à se lancer en affaires dans leur pays d'origine, mais plusieurs points délicats doivent être réglés. Ainsi, la MFIC a découvert que le partage des risques, par moitié, entre elle-même et les organismes de microfinancement n'était pas facile à mettre en œuvre. De plus, si un client ne remboursait pas le prêt, elle n'avait aucune voie de recours légal aux Etats-Unis d'Amérique. Les différents établissements de garantie n'appréciaient pas non plus de la même manière le risque d'insolvabilité des emprunteurs. Beaucoup de clients n'avaient pas reçu d'informations cruciales sur l'estimation de la valeur du bien immobilier ou de l'entreprise. Enfin, la MFIC s'est trouvée confrontée à d'autres questions juridiques, telle l'opportunité de proposer un prêt à un immigrant sans papiers qui, par ailleurs, remplissait les conditions voulues[416].

Chapitre 11 : Le tourisme des diasporas

Le tourisme occupe une place centrale dans l'économie de nombreux pays en développement. En 2010, on dénombrait 940 millions d'arrivées de touristes internationaux et les recettes s'établissaient à 919 milliards de dollars[417]. Si la France était toujours la première destination de la planète, la Chine occupait la troisième place au titre des dépenses du tourisme international. Au cours des quatre premiers mois de l'année 2011, les arrivées de touristes internationaux ont progressé de 4,5 % malgré les difficultés éprouvées dans certaines régions du monde, notamment au Moyen-Orient et en Afrique du Nord où les chiffres ont chuté de 7 % et 11 % respectivement. Certaines sous-régions ont affiché des taux de croissance à deux chiffres : l'Amérique du Sud (17 %), l'Asie du Sud (14 %) et l'Asie du Sud-Est (10 %)[418].

Dans bon nombre de pays en développement, le tourisme constitue la première source de recettes en devises, soutient la création d'emplois et stimule d'autres secteurs importants pour le développement, telle la conservation des ressources naturelles. De fait, la part du tourisme international qui revient aux pays émergents et en développement a augmenté depuis vingt ans, passant de 31 % en 1990 à 47 % en 2010[419]. Le nombre d'arrivées de touristes internationaux a présenté entre 2000 et 2010 une croissance annuelle moyenne beaucoup plus forte dans les économies émergentes (5,6 %) que dans les économies avancées (1,8 %)[420]. En 1990, les économies émergentes accueillaient 139 millions de touristes internationaux, les économies avancées 296 millions ; l'écart était nettement moindre dix ans plus tard, soit 442 millions pour les premières et 498 millions pour les deuxièmes[421].

Les diasporas peuvent jouer un rôle particulier et important en créant des marchés pour de nouvelles destinations touristiques et pour des biens de nature culturelle produits dans leur pays d'origine. Les visiteurs appartenant à la diaspora sont plus susceptibles que les autres d'avoir ou de tisser des liens avec l'économie locale. Ils peuvent, par exemple, séjourner dans de petits hôtels ou chez des parents et fréquenter les restaurants et les boutiques appartenant à la population locale, au lieu de se cantonner dans des complexes touristiques coupés de la culture et de l'économie du pays.

1 Programmes et politiques possibles

Plusieurs gouvernements et organismes de pays en développement ont commencé à promouvoir le tourisme auprès des membres de la diaspora, sachant que ceux ci peuvent aider sensiblement à étendre ce secteur de l'économie. Ainsi, l'Union nationale des jeunes et étudiants érythréens organise depuis dix ans un voyage de découverte de l'Erythrée dans l'espoir de voir des liens durables se nouer entre la diaspora et son pays d'origine. Un grand nombre d'expatriés ont acheté une résidence en Erythrée dans la perspective d'y prendre leur retraite[422].

Les diasporas alimentent trois formes de tourisme au moins : le tourisme médical, le tourisme d'affaires et, surtout, le tourisme lié au patrimoine.

A. Promotion du tourisme médical

Plusieurs pays et régions se positionnent comme des destinations du tourisme médical en offrant des installations, des compétences et des services de grande qualité à des prix concurrentiels. Les Philippines, l'Inde, la province chinoise de Taiwan et Cuba, entre autres, organisent d'intenses campagnes pour faire connaître les soins qu'elles dispensent et obtenir l'appui de la diaspora. En conséquence, beaucoup d'expatriés ont investi, prêté bénévolement leur concours ou fait des dons au profit du secteur de la santé dans leur pays d'origine. Toutefois, il est généralement difficile de mesurer l'ampleur de leur contribution et de leur participation, car les investissements ne sont pas ventilés selon la population. Les Philippines, la Colombie et l'Estonie ont, elles aussi, inclus le tourisme médical dans leur stratégie touristique globale, mais elles pourraient se rapprocher davantage de leur diaspora.

B. Promotion du tourisme d'affaires

Lorsque des particuliers ou des groupes appartenant à la diaspora se rendent dans un pays pour affaires, pour assister à des séminaires ou à d'autres occasions, ils utilisent bien sûr les installations de conférence et logent dans les hôtels sur place. Les gouvernements, en partenariat avec les sociétés privées, font la promotion de ces commodités auprès des dirigeants d'entreprise et des associations professionnelles par le biais de sites Web. S'ils veulent intéresser les membres fortunés de la diaspora, les pouvoirs publics et les entreprises locales peuvent travailler

de concert pour présenter les possibilités d'affaires aux investisseurs et entrepreneurs potentiels, en combinant des séances d'information, des visites d'entreprises et des excursions dans les sites touristiques. Etablir de bonnes relations avec d'éventuels partenaires commerciaux est un excellent moyen d'attirer des investissements à long terme qui soutiendront durablement l'essor du secteur touristique.

C. Promotion du tourisme lié au patrimoine

Cette forme de tourisme s'intéresse à l'histoire, à la culture et à l'identité. Il s'agit souvent de la découverte de sites classés au patrimoine mondial par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). En 2011, les biens du patrimoine mondial classés par l'UNESCO se répartissaient comme suit : 48 % dans 50 pays d'Europe et d'Amérique du Nord, 9 % dans 30 pays d'Afrique, 7 % dans 16 Etats arabes, 22 % dans 31 Etats de la région Asie-Pacifique et 14 % dans 26 pays d'Amérique latine et des Caraïbes[423]. Ces sites attirent chaque année un grand nombre de touristes internationaux ; ils sont une source importante de développement dans les pays pauvres car, outre les revenus du tourisme en tant que tel, ils drainent des fonds internationaux pour leur restauration et leur sauvegarde.

1. Le tourisme motivé par les recherches généalogiques

Une autre forme de tourisme lié au patrimoine concerne plus particulièrement les diasporas. Les expatriés qui effectuent des recherches généalogiques peuvent se rendre dans leur pays d'origine afin de connaître leurs origines. Quelques initiatives public-privé les aident à localiser des documents et le lieu de sépulture de leurs ancêtres. Le site Web du programme *Discover Ireland* géré par l'Agence irlandaise de développement du tourisme national comprend un outil de recherche pour retrouver sa lignée ; les membres de la diaspora y ont accès à des informations historiques qui rendront leurs recherches plus fructueuses lors d'un séjour en Irlande[424]. De même, le programme *AncestralScotland* de l'organisme Visit Scotland offre sur son site Web un service de recherche et aide les membres de la diaspora écossaise à établir leur arbre généalogique[425].

Le Gouvernement de l'Inde, souhaitant dynamiser le tourisme et la philanthropie, a lancé par l'entremise de son Ministère des affaires indiennes à l'étranger (MOIA) un programme à l'intention des personnes d'origine indienne ; ces dernières, en particulier les descendants d'esclaves

ou de serviteurs dans les Caraïbes, à Maurice et aux Fidji, peuvent demander que l'on retrouve leurs origines dans les Etats de l'Uttar Pradesh et du Bihar[426]. Enfin, le tourisme de la diaspora africaine motivé par des recherches généalogiques cible les Afro-Américains qui désirent découvrir leurs racines en Afrique. L'UNESCO soutient le développement de la Piste du patrimoine de la diaspora africaine, une initiative lancée en 2002 par le Gouvernement des Bermudes en vue de préserver et d'expliquer les artefacts de la vie et du commerce des esclaves[427].

2. Les célébrations culturelles

Les gouvernements peuvent également stimuler le tourisme national et international en parrainant des célébrations ou festivals annuels qui soulignent un anniversaire ou font l'éloge du patrimoine culturel. Lors de l'événement *Homecoming 2009* organisé par le Gouvernement écossais, plus de 72 000 personnes sont venues de l'extérieur célébrer ensemble la culture, le patrimoine et le rôle de l'Ecosse dans le monde. L'événement a été, pour 23 000 d'entre elles, l'une des raisons de se rendre en Ecosse. Les dépenses totales se sont élevées à 53,7 millions de livres sterling et le rendement sur investissement a atteint 1:9,8, alors qu'on visait un rapport de 1:8.

Lors d'une enquête, 67 % des organisateurs ont déclaré que les festivités avaient été l'occasion d'introduire de nouvelles techniques de marketing et 84 % qu'une nouvelle clientèle avait pu être ciblée[428]. L'événement aurait eu un impact positif sur les activités touristiques locales selon l'étude réalisée par le gouvernement en mars 2010 ; d'autres ont fait valoir que la campagne n'avait pas généré autant de revenus que l'espéraient les organisateurs, et que beaucoup de fournisseurs et de prestataires de services n'avaient pas été payés. La proportion de visiteurs appartenant à la diaspora écossaise a été assez faible. Seulement 8,6 % des participants aux manifestations financées par *Homecoming 2009* et 4 % de l'ensemble des visiteurs venaient de l'étranger ; la majorité résidait dans d'autres régions de l'Ecosse ou du Royaume-Uni[429]. La deuxième édition se tiendra en 2014, année des Jeux du Commonwealth, de la Coupe Ryder et du 700e anniversaire de la bataille de Bannockburn[430].

3. Le tourisme religieux ou spirituel

De plus en plus de personnes parcourent le monde pour des motifs religieux ou spirituels. Les Nord-Américains dépensent, à eux seuls, plus de 10 milliards de dollars par an à ce titre ; ils voyagent seuls ou en groupes

pour effectuer un pélerinage, propager leur foi, travailler bénévolement ou dans le cadre d'une bourse d'études. Chaque année, quelque 2 millions de musulmans se rendent à la Mecque, en Arabie saoudite, pour le Hajj, 70 millions d'hindous se rassemblent sur les rives du Gange en janvier et février[431] et un grand nombre de migrants visitent les sanctuaires des saints soufis. Les voyages organisés prévoient parfois un arrêt dans la ville natale de grandes figures religieuses, tel le pape Jean-Paul II en Pologne.

4. La découverte du pays ancestral

Ces programmes cherchent à approfondir les relations entre les expatriés et la patrie de leurs ancêtres. On les trouve surtout dans les pays dont la diaspora a un fort sentiment d'appartenance en dépit de son éloignement, compose une communauté transnationale soudée et tient à perpétuer son identité, au sein des générations issues de la migration notamment. Ils comprennent les voyages d'études pour les jeunes, les échanges universitaires et les séjours organisés pour des personnalités du monde des affaires et de hauts fonctionnaires. Fondés le plus souvent sur des partenariats public-privé, ils veulent créer d'intenses liens affectifs avec le pays d'origine.

Taglit-Birthright Israel. Depuis 1999, ce programme a invité des centaines de milliers de Juifs du monde entier à passer dix jours en Israël, tous frais payés, en vue de consolider leur attachement politique et ethnique envers le pays. Les bénéficiaires doivent être âgés de 18 à 26 ans, ne pas s'être rendus en Israël dans le cadre d'un échange d'étudiants ou d'un programme d'études et ne pas avoir vécu en Israël après l'âge de 12 ans. Chaque séjour revient à 3 000 dollars environ. Les voyages sont financés par la Fondation Birthright Israel, l'Etat et les communautés juives dans le monde ; ils sont organisés deux fois par an (l'été et l'hiver) par 20 organismes accrédités en Amérique du Nord, Amérique centrale, Amérique du Sud, Europe, Asie, Afrique du Sud, Inde et Australasie[432]. Le programme a reçu plus de 22 000 demandes pour les voyages prévus entre novembre 2011 et mars 2012 mais, faute de fonds, n'a pu accepter que 15 000 participants provenant d'une cinquantaine de pays, dont 11 300 jeunes d'Amérique du Nord[433]. Il espère pouvoir accueillir 51 000 personnes chaque année à compter de 2013 et estime qu'au rythme actuel, un jeune Juif sur deux dans le monde aura participé à l'un de ces séjours d'ici à dix ans. Le Gouvernement d'Israël s'est engagé, en janvier 2011, à verser 100 millions de dollars au programme pendant les trois prochaines années, sous réserve des fonds recueillis en Amérique du Nord et dans le reste du monde[434]. Selon une étude récente du Maurice and Marilyn Cohen Center

for Modern Jewish Studies, de l'Université Brandeis, les personnes qui ont participé au programme défendent avec plus d'assurance l'Etat d'Israël, se sentent globalement plus proches du pays de leurs ancêtres et ont 50 % plus de chances d'épouser une personne de confession juive que celles dont la demande de participation n'a pu être acceptée[435].

Birthright Armenia. Inspiré de *Taglit-Birthright Israel*, ce programme propose aux jeunes de la diaspora des stages et emplois d'intérêt social en Arménie, d'une durée de huit semaines à un an. Le fait de servir la collectivité et de vivre dans le pays est vu comme un rite de passage crucial pour les Arméniens disséminés dans le monde ; c'est aussi un moyen de montrer les aspects et besoins sociaux, culturels, économiques et politiques de l'Arménie afin que la diaspora contribue au développement national. Les participants doivent travailler bénévolement dans un organisme de parrainage sur place, pendant au moins quatre semaines, être d'ascendance arménienne (avoir au moins un grand parent originaire de l'Arménie), détenir un diplôme d'études secondaires et être âgés de 20 à 32 ans. Le programme de bénévolat met en avant l'esprit d'initiative, l'identité nationale et la diffusion de la culture arménienne à l'étranger. De retour dans leur pays de résidence, les jeunes se joignent à des activités et à des réseaux d'anciens participants et deviennent, en quelque sorte, des ambassadeurs de l'Arménie. Ces bénévoles viennent de toutes les régions du globe : 68 % des Etats-Unis d'Amérique, 12 % du Canada, 11 % d'Europe, 5 % du Moyen-Orient, 3 % d'Amérique du Sud et 1 % d'Australie[436]. Ils œuvrent dans des secteurs très divers : 44 % auprès d'organisations non gouvernementales, 26 % dans le secteur public, 16 % dans le secteur privé et 14 % au sein d'organisations internationales. Le programme accorde une bourse de voyage, prend les dispositions voulues auprès des familles d'hébergement, organise de grandes excursions dans le pays et offre des cours de langue et des forums d'échange. Avant d'arriver en Arménie, les participants doivent suivre en ligne un cours d'arménien oriental afin d'acquérir une compétence linguistique de base.

Lakbay-Aral Program. Il s'agit d'un programme de voyage et d'étude qui propose un séjour d'immersion culturelle de deux semaines aux Philippins de plus de 15 ans qui vivent à l'étranger. Depuis son lancement par la Commission des Philippins outre-mer (CFO) en 1983, il permet aux jeunes de la diaspora de découvrir leurs origines grâce à des conférences sur l'histoire et la langue du pays et des visites de sites naturels et historiques. Les participants ont également l'occasion de rencontrer des étudiants philippins, des représentants du gouvernement et des membres des populations autochtones, et d'assister à des festivités locales. La CFO a organisé 15 voyages de ce type, au profit de 180 personnes provenant d'Espagne, des Etats-Unis d'Amérique, de France et de Suisse. Elle a aussi

convoqué en septembre 2011 une rencontre de neuf jours, intitulée *YouLeaD Experience*, qui a réuni à Manille et à Palawan 100 représentants de la diaspora âgés de 16 à 34 ans. Ces derniers ont pu participer au Sommet mondial des Philippins de la diaspora qui s'est tenu pendant trois jours à Manille[437].

***Nepomak Discover Cyprus Program* (NDCP)**. En 2004, le Gouvernement de Chypre a mis en œuvre ce programme en partenariat avec l'Université de Chypre et le Conseil de la jeunesse, afin de répondre à la demande des jeunes Chypriotes qui désiraient connaître leurs racines. Au mois de juillet de chaque année, une cinquantaine de membres de la diaspora âgés de 18 à 22 ans, provenant de huit pays, passent trois semaines à Chypre ; ils suivent un cours intensif de langue à l'Ecole de grec moderne de l'Université de Chypre, visitent des musées et des monastères et se rendent sur la « ligne verte » qui sépare Chypre-Nord du reste de l'île. Les critères de sélection privilégient les personnes d'origine socio-économique modeste qui ont sans doute moins de chances de visiter Chypre et/ou qui sont isolées du reste de la diaspora. Plus de 400 jeunes ont participé au programme à ce jour. En tant qu'ONG bénévole internationale, NDCP fait appel à des partenaires pour financer les bourses qui couvrent les excursions, le billet d'avion, l'hébergement et les cours à l'université[438].

2 Défis liés au tourisme des diasporas

Les multiples formes que prend le tourisme des diasporas sont autant d'occasions pour les pays en développement d'étendre leur secteur touristique et, ce faisant, de soutenir leur développement économique. Les gouvernements doivent cependant analyser plusieurs facteurs importants qui peuvent avoir une incidence sur l'ampleur du tourisme de la diaspora (et du tourisme en général) dans leur pays.

A. Garantir une protection et une sécurité suffisantes

Comme tous les touristes, les membres des diasporas s'inquiètent des risques associés aux conflits armés, aux désordres civils, à la corruption généralisée et au mauvais état de l'infrastructure de transport. Les pouvoirs publics doivent s'assurer du respect des normes élémentaires de protection et de sécurité s'ils veulent stimuler le tourisme dans leur pays.

B. Faire en sorte que les bénéfices restent dans le pays et les communautés locales

Si le tourisme est une activité agréable, enrichissante, parfois chargée d'émotion, c'est aussi un moyen de vivre et de survivre pour une bonne partie de la population sur place. Afin d'optimiser l'apport du tourisme au développement, les pouvoirs publics et les organisations concernées devraient favoriser les programmes et séjours qui approfondissent les liens et les rapports entre les visiteurs et la société d'accueil. Les membres de la diaspora présentent un intérêt particulier pour l'industrie touristique car ils ont souvent la maîtrise de la langue, les contacts et les connaissances générales nécessaires pour entrer en relation avec la population et les entreprises locales.

C. Veiller au respect des visiteurs de la diaspora

Les gouvernements et les dirigeants du secteur touristique doivent être extrêmement sensibles à tout courant d'hostilité ou comportement inhospitalier envers les touristes, y compris ceux de la diaspora. Les expatriés ne sont pas considérés comme le reste de la population, y compris par leurs relations sur place, voire les membres de leur famille ; un certain ressentiment peut même exister, en raison de différences ressenties sur le plan socio-économique, ethnique, religieux ou politique. Sans perdre de vue ces éléments, les gouvernements ont intérêt à redoubler d'efforts pour attirer les touristes de la diaspora, car ils risquent de s'engager à long terme dans leur pays d'origine.

D. Faciliter la mobilité et éliminer les visas

Il faut savoir que les restrictions imposées à la mobilité réduisent le nombre de touristes accueillis au cours d'une année. Bien que les droits perçus lors de la délivrance des visas soient importants, la levée des obstacles aux déplacements grâce à des régimes qui suppriment cette exigence incite les expatriés à se rendre dans leur pays[439], où ils achèteront les produits et utiliseront les services locaux.

E. Ne pas négliger les différences entre les générations

Les pouvoirs publics et les dirigeants du secteur touristique doivent être attentifs aux intérêts et goûts des touristes de générations différentes. Les membres de la diaspora qui sont devenus des réfugiés

pour fuir des conflits n'ont pas forcément envie de revenir dans leur pays d'origine, tandis que les deuxième et troisième générations peuvent être désireuses de découvrir et de connaître leurs origines. Le contraire est vrai dans d'autres situations : la première génération reste très proche de son pays d'origine, tandis que les générations subséquentes se désintéressent de leurs racines. Il est primordial pour développer le secteur touristique de lancer des campagnes d'information qui s'adressent à des segments précis de la population.

F. Eviter de trop dépendre du tourisme

Le tourisme est crucial dans de nombreux pays en développement car il crée des emplois, favorise l'expansion de l'infrastructure et fait entrer des devises étrangères si nécessaires. Mais les gouvernements devraient prendre garde de trop miser sur ce secteur pour stimuler le développement national. Beaucoup de banques commerciales hésitent à accorder des prêts aux pays qui n'ont pas de sources de revenus plus stables, dans l'industrie lourde par exemple. Les recettes du tourisme et le nombre de visiteurs chutent rapidement quand survient une récession, un conflit, une crise financière ou une catastrophe naturelle. S'ils n'ont pas d'autres revenus réguliers, les gouvernements risquent de se retrouver dans une situation très précaire[440].

Notes bibliographiques

Nota : Sauf indication contraire, toutes les sommes exprimées en dollars le sont en dollars des Etats-Unis d'Amérique.

1. Estimations 2010 des rapatriements de fonds déclarés établies par la Banque mondiale (le chiffre serait nettement supérieur si l'on incluait les montants non rapportés). Voir *Migration and Remittances Factbook 2011*, Banque mondiale, unité Migration et envois de fonds, Washington, D.C., 2010, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/World.pdf.
2. Dilip Ratha et Sanket Mohapatra, *Preliminary Estimates of Diaspora Savings*, Migration and Development Brief 14, Banque mondiale, 1er février 2011, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationAndDevelopmentBrief14_DiasporaSavings.pdf.
3. Devesh Kapur, « Diasporas and Technology Transfer », *Journal of Human Development*, Vol. 2, N° 2, 2001, p. 265.
4. Robin Cohen, *Global Diasporas: An Introduction*, University of Washington Press, Seattle, WA, 1997.
5. Jennifer Brinkerhoff, *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
6. Gabriel Sheffer, « A New Field of Study: Modern Diasporas in International Politics », in Gabriel Sheffer (responsable de la publication), *Modern Diasporas in International Politics*, Croom Helm, Londres et Sydney, 1986, p. 1 à 15.
7. Dovelyn Rannveig Agunias (responsable de la publication), *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2009.
8. Kathleen Newland (responsable de la publication), *Diasporas: New Partners in Global Develop¬ment Policy*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2010.
9. Dina Ionescu, *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers*, Organisation internationale pour les migrations, série Migration Research, N° 26, 2006, www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS26.pdf.

10. Pour une liste complète des évaluations internes et externes de l'OIM, voir www.iom.ch/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/evaluations.
11. Alfred Fritschi, Direction du développement et de la coopération suisse, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011. Dossiers des auteurs.
12. En janvier 2011, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) est devenue la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Sauf indication contraire, les auteurs emploient la nouvelle appellation et son abréviation tout au long de l'ouvrage.
13. Stephen Bethe, Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011. Dossiers des auteurs.
14. *Ibid.*
15. Voir Carlos González Gutiérrez, « The Institute of Mexicans Abroad: An Effort to Empower the Diaspora », in Agunias (responsable de la publication), *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*.
16. Le programme 3x1 est sans doute un programme de solidarité davantage qu'un programme de développement, puisque le choix des projets suit la logique de la collaboration et des relations établies entre la diaspora et les villes « natales », plutôt qu'une logique économique. On lui reproche d'orienter les ressources publiques destinées au développement vers des communes qui ne sont pas les plus démunies, puisqu'elles bénéficient déjà des rapatriements de fonds et des dons d'associations de villes natales.
17. Cette initiative de plusieurs années, conduite à l'échelle mondiale, est financée par la Commission européenne et mise en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement en partenariat avec l'OIM, l'Organisation internationale du travail, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle fournit un appui financier direct aux projets concrets dans le domaine de la migration et du développement, et recense et analyse les bonnes pratiques afin que les enseignements tirés de l'expérience éclairent les décisions prises à l'échelon national et international.
18. Voir Dovelyn Rannveig Agunias, « Institutionalizing Diaspora Engagement within Governments », in Agunias (responsable de la publication), *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas.*
19. Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), *Comment le lien migration - développement peut-il permettre de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)*,

document de base, table ronde 1, Athènes, novembre 2009, http://www.gfmdathens2009.org/fileadmin/material/docs/workp/background_paper_1_2_fr.pdf.
20. Taglit-Birthright Israel, FAQs, http://www.birthrightisrael.com/Pages/Help-Center.aspx.
21. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program for the International Organization for Migration and the European Commission*, OIM, Kaboul, Afghanistan, 2006.
22. Contribution au FMMD de l'Inititative conjointe Commission européenne-Nations Unies pour la migration et le développement, *Le mainstreaming de la migration dans les plans de développement – acteurs clés, stratégies clés*, actions clés, document de base, séance 1.2, Athènes, novembre 2009.
23. Ben Hoetjes, « Trends and Issues in Municipal Twinning from the Netherlands », *Habitat International*, 2009, p. 157 à 164.
24. Michael Fullilove, *World Wide Web: Diasporas and the International System*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, 2008, http://lowyinstitute.richmedia-server.com/docs/Fullilove-Diasporas-International-System.pdf.
25. Dovelyn Rannveig Agunias, *The Future of Diaspora Policy*, document d'information, Etat de la migration dans le monde 2010, OIM, 2010, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_future_diaspora_policy.pdf.
26. *Ibid.* Selon un taux de change de 1 dollar pour 45 pesos philippins ; République des Philippines, Loi de la République N° 9524, *General Appropriations Act Fiscal Year 2009*.
27. Selon un taux de change de 1 dollar pour 13,52 pesos mexicains ; budget total du Ministère mexicain des affaires étrangères (Secretaría de Relaciones Exteriores) par rapport à l'ensemble des crédits alloués aux organismes du pouvoir exécutif. Voir Ministère des finances et du crédit public, *Presupuestos de Egresos de la Federación 2009, por Sectores o Ramos Administrativos, Análisis Funcional Programático Económico*, 1er janvier 2009, www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html.
28. Laureen Laglagaron, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf.
29. Selon un taux de change de 1 million de dollars pour 4,6 crores ; *Central Plan Outlay by Ministries/Departments*, http://indiabudget.nic.in/ub2009-10(I)/bag/bag4-2.htm.
30. *Ibid.*
31. Ministère de l'économie et des finances, *Rapport sur la situation d'exécution provisoire du budget d'Etat au 31 décembre 2009*,

Bamako, Mali, décembre 2009, http://www.finances.gouv.ml/documentation/doc7.pdf.

32. *Ibid.*
33. Banque mondiale, « Mexico Factsheet », *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washington, D.C., 2008, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resourc¬es/334934-1199807908806/Mexico.pdf ; Banque mondiale, « Mali Factsheet », *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washing¬ton, D.C., 2008, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Mali.pdf ; Com¬mission des Philippins outre-mer, *Stock Estimate of Overseas Filipinos as of December 2007*, www.cfo.gov.ph/Stock%202007.pdf.
34. Les chiffres donnés pour les rapatriements de fonds et le PIB sont ceux de 2006. Voir Banque mondiale, « Mexico Factsheet » ; Banque mondiale, « Philippines Factsheet », http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resourc¬es/334934-1199807908806/Philippines.pdf ; Banque mondiale, « Mali Factsheet » ; Banque mondiale, « India Factsheet », *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washington, D.C., 2008, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resourc¬es/334934-1199807908806/India.pdf.
35. Agunias, *The Future of Diaspora Policy.*
36. République des Philippines, *Summary of 2009 Appropriations,* http://www.dbm.gov.ph/?page_id=677.
37. Agunias, *The Future of Diaspora Policy.*
38. Pour une analyse de l'Administration pour la protection des travailleurs outre-mer (OWWA), voir Dovelyn Rannveig Agunias et Neil Ruiz, *Protecting Overseas Workers: Lessons and Cautions from the Philippines*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2007, www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevInsight_091807.pdf.
39. Edith van Ewijk et Isa Baud, « Partnerships between Dutch Municipalities and Municipalities in Countries of Migration to the Netherlands: Knowledge Exchange and Mutuality », *Habitat International*, Vol. 33, N° 2, 2009, p. 218 à 226.
40. *Ibid.*
41. Agunias, *The Future of Diaspora Policy* ; Laurie A. Brand, *States and Their Expatriates: Explaining the Development of Tunisian and Moroccan Emigration-Related Institutions*, Working Paper 52, Center for Comparative Immigration Studies, Université de Californie, San Diego, mai 2002, http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/07/wrkg52.pdf.
42. Agunias, *The Future of Diaspora Policy.*
43. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
44. Fondation des Coréens outre-mer, Founding Background.
45. Brand, *States and Their Expatriates.*

46. OWWA, *Combined Statement in Changes in Equity, for the Year Ended December 31, 2008* ; Agunias et Ruiz, *Protecting Overseas Workers*.
47. République des Philippines, Loi de la République N° 9498, *General Appropriations Act Fiscal Year 2008*, www.dbm.gov.ph/index.php?pid=8&xid=28&id=461.
48. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
49. Institut des Mexicains à l'étranger (IME), *CCIME 2006-2008*, www.ime.gob.mx/ccime/ccime_06_08.htm.
50. González Gutiérrez, *The Institute of Mexicans Abroad: An Effort to Empower the Diaspora.*
51. Entretien téléphonique avec Cesar Vallejo, conseiller, *Colombia Nos Une*, Gouvernement de la Colombie, réalisé par Orlando Salazaar-Ruiz le 25 mai 2011. Dossiers des auteurs.
52. African Diaspora Marketplace, About ADM, site consulté le 15 novembre 2011, www.diasporamarketplace.org/about-adm ; African Diaspora Marketplace, *ADM 2009 Awardees*, www.diasporamarketplace.org/awardees.
53. Hispanics in Philanthropy, *Funders' Collaborative for Strong Latino Partnerships*, www.hiponline.org.
54. Entretien téléphonique avec Grazia Goya, Directrice de programmes, Hispanics in Philanthropy, réalisé par Orlando Salazaar-Ruiz le 26 mai 2011. Dossiers des auteurs.
55. Entretien téléphonique avec Regina Barbosa, Chef de projet, Migration et développement, Développement économique et emploi, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Gouvernement de l'Allemagne, réalisé par Julia Schad le 28 avril 2011. Dossiers des auteurs.
56. Entretien téléphonique avec Imelda Nicolas, Secretaire, Commission des Philipins outer-mer, Bureau de la Présidence, Gouvernement des Philippines, réalisé par l'auteur le 8 août 2011. Dossiers des auteurs.
57. OIM, Results of the Survey "*Engaging Diasporas as Agents of Development*", Genève, non daté, www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Diaspora%20questionnaire%20analysis.pdf.
58. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
59. Randal C. Archibold, « Mexico's Vital Link to the United States: 47 Consulates », New York Times, 23 mai 2007, www.nytimes.com/2007/05/23/world/americas/23iht-mexico.4.5843057.html ; « Public Invited to Open House for Idaho's First Mexican Consulate », *Idaho Statesman*, 11 février 2009.
60. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
61. GMA News TV, *DFA Opens Consulate in Macau*, 16 septembre 2008 ; entretien avec Robert Borje, Troisième Secrétaire, Ambassade des Philippines à Washington, D.C., réalisé par l'auteur le 17 juillet 2009. Dossiers des auteurs.

62. République des Philippines, Ministère des affaires étrangères, *Philippine Embassies and Consulates General*, http://dfa.gov.ph/main/index.php/about-the-dfa/rp-embassies-consulates-a-rcos/phl-embassies-and-consulates-general.
63. Ministère éthiopien des affaires étrangères, *Achievements*, www.mfa.gov.et.
64. Gustavo Cano et Alexandra Délano, *The Institute of Mexicans Abroad: The Day after . . . After 156 Years*, communiqué préparé pour la réunion annuelle 2004 de l'American Political Science Association, 2-5 septembre 2004, http://www.escholarship.org/uc/item/9dd518xt.
65. Olivia Mora, Directrice de la communication, Direction des communautés chiliennes à l'étranger, Ministère chilien des affaires étrangères, correspondance électronique avec Aaron Terrazas, Migration Policy Institute, 10 août 2009.
66. Dovelyn Rannveig Agunias, *From Zero-Sum to a Win-Win Scenario: Literature Review on Circular Migration*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2006, www.migrationpolicy.org/pubs/CircularMigrationLitReview_9.06_DAgunias.pdf.
67. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
68. Les Etats du Mexique en question comprennent Aguascalientes, Michoacán, Baja California, Morelos, Campeche, Nayarit Chiapas, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Coahuila, Puebla, Colima, Queretaro, Distrito Federal, San Luis Potosí, Durango, Sonora, Estado de México, Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo, Veracruz, Jalisco, Yucatán et Zacatecas.
69. Imelda Nicolas, Commission des Philippins outre-mer, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011. Dossiers des auteurs.
70. Entretien avec Vallejo, mai 2011.
71. Selon un taux de change de 1 livre sterling pour 1,56012 dollar ; Voluntary Service Overseas, *Diaspora Volunteering*, http://www.vso.org.uk/about/working-in-partnership/diaspora-volunteering.
72. Dovelyn Rannveig Agunias, « Transnational Cooperation for Development: Lessons from Good Practices in the International Community », *Capacity Building of Government Institutions in Promoting Development: Training Module*, Scalabrini Migration Center et Union européenne, Manille, août 2009.
73. Eva Ostergaard-Nielsen, *The Nexus between Local and Transnational Citizenship: Policies of Co-development in Spain*, communication présentée lors du séminaire conjoint SUS.DIV-CINEFOGO intitulé « Diversity, Civic Participation and Sustainability in Europe », Copenhague, 10 mars 2008.
74. Selon un taux de change de 1 euro pour 1,36549 dollar.

75. M. Badara Aliou Macalou, « Creating Partnerships with Diasporas: The Malian Experience », in Agunias (responsable de la publication), *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas.*
76. Hoetjes, « Trends and Issues in Municipal Twinning from the Netherlands ».
77. Entretien avec Barbosa, avril 2011 ; Bethe, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
78. Piyasiri Wickramasekara, « Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation », *Perspectives on Migration*, Paper 5, Organisation internationale du Travail, Genève, 2002, p. 11 et 12.
79. *Ibid.*
80. Mohamed A. El-Khawas, « Brain Drain: Putting Africa between a Rock and a Hard Place », *Mediterranean Quarterly*, Vol. 15, N° 4, 2004, p. 48.
81. Cindy Horst, Rojan Ezzati, Matteo Guglielmo, Petra Mezzetti, Päivi Pirkkalainen, Valeria Saggiomo, Giulia Sinatti et Andrea Warnecke, *Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development: A Handbook for Practitioners and Policymakers*, Peace Research Institute, Oslo, 2010, http://prio.no/Publications/Publication/?x=4685.
82. Entretien téléphonique avec Sander Werrie, Division de la migration et du développement international, Ministère néerlandais des affaires étrangères, réalisé le 3 mai 2011. Dossiers des auteurs.
83. Ministère indien des affaires étrangères, Division des non-résidents indiens et des personnes d'origine indienne, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora, Other Diasporas*, New Delhi, 2004.
84. L'OIM et le MPI ont eux aussi signé un mémorandum d'accord avec le Gouvernement de l'Inde.
85. Kingsley Aikins, Anita Sands et Nicola White, A Comparative Review of International Diaspora Strategies: *The Global Irish Making a Difference Together*, The Ireland Funds, Dublin, 2009, www.irelandfunds.org/pdf/globalIrish.pdf.
86. Center for International Migration and Integration (CIMI), *Diaspora-Homeland Partnerships for Development*, www.cimiglobal.org/?catid=%7b19BAD080-8ABA-42EC-A325-E5EB0F91A98D%7d.
87. Natasha Iskander, « Pratique sociale et projet productif », *Objectif dévelopment : Migrations, transferts de fonds et développement*, Editions OCDE, Genève, 2005.
88. Organisation internationale pour les migrations, *L'expérience du MIDA et au-delà,* Genève, 2009, p. 78.
89. *Ibid.*
90. *Ibid.*

91. Armando Rodriguez, *The Three-for-One (3x1) Program: Migrant HTA's Leveraging Collective Remittances and Governmental Resources*, présentation PowerPoint lors de la Foire du savoir organisée par la Commission européenne et les Nations Unies, 1er – 4 décembre 2008, Bruxelles.
92. Entretien téléphonique avec Alessia Pozzi, Directrice du programme *Unity through Knowledge Fund*, réalisé par l'auteur le 4 août 2011. Dossiers des auteurs.
93. Laura Chappell et Frank Laczko, « What Are We Really Achieving? Building an Evaluation Culture in Migration and Development », *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., juin 2011, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=842.
94. Entretien avec Cesar Vallejo, *Colombia Nos Une*, réalisé le 25 mai 2011.
95. Entretien téléphonique avec Jose Hernandez, Directeur adjoint, Direction générale chargée des ressortissants espagnols à l'étranger, Gouvernement de l'Espagne, réalisé par Orlando Salazaar-Ruiz le 27 avril 2011. Dossiers des auteurs.
96. Laura Chappell, Orlando Salazaar-Ruiz et Frank Laczko, « How to Evaluate Migration and Development Projects, Programmes and Policies: Lessons from Current Approaches », *Migration Policy Practice*, Vol. 1, N° 1, http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal_11311.pdf.
97. Chappell et Laczko, *What Are We Really Achieving?*
98. *Ibid.*
99. OIM, L'expérience du MIDA et au-delà, p. 80.
100. *Ibid.*
101. Chappell et Laczko, *What Are We Really Achieving?*
102. Center for Global Development, The Evaluation Gap Working Group, *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation*, Washington, D.C., 2006, www.cgdev.org/content/publications/detail/7973.
103. Joan Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future*, Banque interaméricaine de développement, Washington, 2010, http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35163520.
104. *Ibid.*
105. *Entretien avec Werrie, mai 2011.*
106. *Ibid.*
107. Newland, *Diasporas: New Partners in Global Development Policy.*
108. Liliana Gonzales, *Migration Policy in Mexico: Evaluation Efforts,* présentation PowerPoint lors de l'atelier *Gérer la migration pour le développement : élaboration des politiques, études d'impact et évaluation*, Marseille, 13 au 15 juillet 2011.

109. Solon Ardittis et Frank Laczko (responsables de la publication), *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison*, Eurasylum et OIM, Genève, 2008.
110. Entretien avec Pozzi, août 2011.
111. Albanie, Algérie, Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Burundi, Chili, Chine, Comores, Dominique, Egypte, El Salvador, Erythrée, Ethiopie, Géorgie, Ghana, Guatemala, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Iraq, Israël, Liban, Macédoine (ex-République yougoslave de), Mali, Malte, Maroc, Mexique, Niger, Nigéria, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République arabe syrienne, République de Corée, République dominicaine, Roumanie, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Somalie, Sri Lanka, Suisse, Tunisie, Uruguay.
112. Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger, *Bienvenue sur le site du MHAVE !*, http://mhave.gouv.ht/.
113. Ministère des affaires indiennes à l'étranger (MOIA), *Annual Report 2007–08*, New Delhi, 2008, http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Annual_Report_2007-08.pdf.
114. Gouvernement de la République de Serbie, *Ministry for Diaspora*.
115. *Armenia Now*, « Dealing with Diaspora: Armenia to Set Up New Ministry for Compatriots Abroad », 20 juin 2008.
116. *B92 News,* « Diaspora Ministry to Launch "Brain Gain" Project », 2 septembre 2008, www.b92.net//eng/news/society-article.php?yyyy=2008&mm=09&dd=02&nav_id=53177.
117. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
118. Gouvernement de la République populaire du Bangladesh, Ministère de la protection des expatriés et de l'emploi à l'étranger (MEWOE), *Introduction*, www.probashi.gov.bd/introduction ; entretien téléphonique avec Nissanka N. Wijeratne, Secrétaire, Ministère de la promotion de l'emploi à l'étranger et de la protection des travailleurs migrants, Gouvernement de Sri Lanka, réalisé par l'auteur le 29 août 2011. Dossiers des auteurs.
119. South Asia Migration Research Network, *Bangladesh: Wage Earners' Welfare Fund,* www.samren.net/Govt_Programmes/bangladesh/B1.htm.
120. République du Bénin, Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'extérieur, Agence nationale des Béninois de l'extérieur, *Présentation de l'ANBE* ; Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, *La Délégation Générale des Maliens de l'Extérieur,* www.maliens-exterieur.gouv.ml ; République du Liban, Ministère des affaires étrangères et des émigrés, *General Directorate of Emigrants*, http://emigrants.gov.lb/eng/.
121. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*

122. République du Bénin, Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les Béninois de l'extérieur, Agence nationale des Béninois de l'extérieur, *Mot de Bienvenue*.
123. Pour une analyse de l'OWWA, voir Agunias et Ruiz, *Protecting Overseas Workers: Lessons and Cautions from the Philippines*.
124. Pour une analyse de l'Administration philippine pour l'emploi outre-mer (POEA), voir Dovelyn Rannveig Agunias, *Managing Temporary Migration: Lessons from the Philippine Model*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2008, www.migrationpolicy.org/pubs/Insight_POEA_Oct07.pdf.
125. Ministère philippin des affaires étrangères, *Office of the Undersecretary for Migrant Workers' Affairs*, www.dfa.gov.ph.
126. Ministère mexicain des affaires étrangères, *Guía Práctica para el Viajero Mexicano*, http://guiadelviajero.sre.gob.mx/.
127. Ministère mexicain des affaires étrangères, Institut des Mexicains à l'étranger, *Qué es el IME?* www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=353&lang=es.
128. Cano et Délano, *The Institute of Mexicans Abroad: The Day After . . . After 156 Years.*
129. Gouvernement du Chili, Bureau des Chiliens à l'étranger, *Chilenos en el Exterior,* www.gobiernodechile.cl/chilenos_exterior/index.asp.
130. Ministère éthiopien des affaires étrangères, Direction générale chargée de la diaspora, *About Us*, www.mfa.gov.et.
131. Gouvernement de la Sierra Leone, Bureau de la diaspora, *About Us*, www.diasporaaffairs.gov.sl/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=2.
132. Ministère indien des affaires étrangères, Division des non-résidents indiens et des personnes d'origine indienne, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora, Other Diasporas,* p. 313 ; Gouvernement populaire central de la République populaire de Chine, *The State Council* ; Gouvernement populaire central de la République populaire de Chine, *Administrative Offices under the State Council*.
133. Institut des Mexicains à l'étranger (IME), *¿Qué es el Consejo Nacional?* www.ime.gob.mx/.
134. Olivia Mora, Directrice de la communication, Direction des communautés chiliennes à l'étranger, Ministère chilien des affaires étrangères, correspondance électronique avec Aaron Terrazas, Migration Policy Institute, 10 août 2009. Dossiers des auteurs.
135. Ministère indien des affaires étrangères, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora*, p. 352.
136. Voir, par exemple, Rodolfo O. de la Garza et Briant Lindsay Lowell (responsables de la publication), *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD, 2002.

137. David Zweig et Chung Siu Fung, *Redefining the Brain Drain: China's 'Diaspora Option*, Working Paper N° 1, Center on China's Transnational Relations, Université des sciences et de la technologie de Hong Kong, www.cctr.ust.hk/materials/working_papers/WorkingPaper1.pdf.
138. Ministère indien des affaires étrangères, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora*, p. 314.
139. Ministère chargé des relations avec les non-résidents keralais, *Schemes*, www.norka.gov.in/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=29.
140. Gouvernement du Gujarat, Division des non-résidents indiens, *Activities*, www.nri.gujarat.gov.in/activities-nri-division-1.htm.
141. Gouvernement du Mexique, Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Coordination nationale des bureaux d'Etat chargés des migrants), *Quiénes Somos?*, www.conofam.org.mx/. Les Etats en question sont : Aguascalientes, Michoacán, Baja California, Morelos, Campeche, Nayarit Chiapas, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Coahuila, Puebla, Colima, Queretaro, Distrito Federal, San Luis Potosí, Durango, Sonora, Estado de México, Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo, Veracruz, Jalisco, Yucatán et Zacatecas.
142. OIM, *Results of the Survey "Engaging Diasporas as Agents of Development"*, Genève, non daté, www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Diaspora%20questionnaire%20analysis.pdf.
143. Ambassade de la République dominicaine aux Etats-Unis d'Amérique, *Other Consular Services*, www.domrep.org/other_c.html.
144. Ambassade de l'Inde à Abou Dhabi, *Home*, www.indembassyuae.org ; entretien avec Benito Valeriano, Consul général des Philippines à Dubaï, Emirats arabes unis, réalisé par l'auteur le 23 juin 2009.
145. Haut Commissariat du Bangladesh en Inde, *Events in the High Commission*, www.bhcdelhi.org.
146. Ambassade du Pakistan aux Etats-Unis d'Amérique, *Education*, www.embassyofpakistanusa.org/Education_1.php.
147. Ambassade du Maroc en France, *Etudier au Maroc*, http://www.amb-maroc.fr/.
148. Suhas L. Ketkar et Dilip Ratha, *Development Finance via Diaspora Bonds: Track Record and Potential*, communication présentée lors de la Conférence sur la migration et le développement, Banque mondiale, 23 mai 2007, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1100792545130/Diasporabonds.pdf.
149. Ambassade de l'Ethiopie aux Etats-Unis d'Amérique, *EEPCO Millennium Bond*, www.ethiopianembassy.org/PDF/MillenniumBond.pdf.

150. Archibold, « Mexico's Vital Link to the United States: 47 Consulates » ; *Idaho Statesman*, « Public Invited to Open House for Idaho's First Mexican Consulate ».
151. Secrétariat des affaires étrangères, *Consulados de México en el Exterior*, www.sre.gob.mx/index.php/representaciones/consulados-de-mexico-en-el-exterior.
152. *GMA News TV*, « DFA Opens Consulate in Macau », 16 septembre 2008 ; entretien avec Borje, 17 juillet 2009.
153. République des Philippines, Ministère des affaires étrangères, *Philippine Embassies and Consulates General*, http://dfa.gov.ph/main/index.php/about-the-dfa/rp-embassies-consulates-a-rcos/phl-embassies-and-consulates-general.
154. Ministère éthiopien des affaires étrangères, *Achievements,* www.mfa.gov.et/.
155. Cano et Délano, *The Institute of Mexicans Abroad*, p. 26.
156. Laurie A. Brand, *States and Their Expatriates: Explaining the Development of Tunisian and Moroccan Emigration-Related Institutions*, Working Paper 52, Center for Comparative Immigration Studies, Université de Californie, San Diego, mai 2002, p. 14 et 15, http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/07/wrkg52.pdf.
157. Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, *Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME)*, www.maliens-exterieur.gouv.ml.
158. IME, *CCIME 2006-2008*, www.ime.gob.mx/ccime/ccime_06_08.htm.
159. Conseil national de la Présidence pour les communautés dominicaines à l'étranger, *Objetivos*, www.condex.gob.do/condex.
160. Ministère indien des affaires étrangères, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora.*
161. Agustín Escobar Latapí et Eric Janssen, *Migration, the Diaspora and Development: The Case of Mexico*, Discussion Paper DP/167/2006, p. 19, Programme de recherche sur le travail décent, Institut international d'études sociales, Genève, 2006, www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp16706.pdf.
162. A. A. Mohamoud, *The Contribution of African Diaspora to Policy Dialogue*, African Diaspora Policy Center, Amsterdam, 2007, p. 40, www.diaspora-centre.org/DOCS/Migration_Developm.pdf.
163. Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices*, Genève, 2010, http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=582.
164. Entretien téléphonique avec Edwin Paraison, Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger, réalisé par Aaron Terrazas le 19 août 2011. Dossiers des auteurs.

165. Aisa Telalovic, expert principal adjoint, Département de la diaspora, Ministère des droits de l'homme et des réfugiés, Bosnie-Herzégovine, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
166. Nicolas, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
167. Dovelyn Rannveig Agunias, *Engaging Diasporas for Development,* Discussion Paper, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2008.
168. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà*.
169. Horst, Ezzati, Guglielmo, Mezzetti, Pirkkalainen, Saggiomo, Sinatti et Warnecke, *Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development*.
170. Felix Birihanyuma, Direction de la diaspora, Burundi, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Hanna Simon, Département des Erythréens à l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
171. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
172. Maria Machado, Consulat de l'Uruguay, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
173. Global Property Guide, *Country Profiles*, www.globalpropertyguide.com/.
174. Agunias, *Institutionalizing Diaspora Engagement.*
175. Simon, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
176. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
177. Javier de Leon, Institut des Mexicains à l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Cesar Vallejo, *Colombia Nos Une*, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Birihanyuma, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Lorena Herrera, Secrétariat national des migrants, Equateur, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Sylvia Wohlers De Meie, Ministère guatémaltèque des affaires étrangères, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Soifoni Abdoul Karim, Ministère comorien des affaires étrangères et de la coopération avec la diaspora, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Imelda Nicolas, Commission des Philippins outre-mer, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Machado, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
178. Voir le site *Web Talent Corp Malaysia*, www.talentcorp.com.my/.
179. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
180. *Ibid.*
181. Tesfaye Wolde, Direction générale chargée de la diaspora, Gouvernement de l'Ethiopie, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Vallejo, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Birihanyuma, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Herrera, réponse

à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Ousman Nacambo, Conseil supérieur des Burkinabè de l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.

182. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
183. Telalovic et Fritschi, réponses à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
184. De Leon, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Yvon Resplandy, United States Agency for International Development, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Wolde, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Ronald Tave, Département de l'immigration et de l'état civil, Gouvernement des Seychelles, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Birihanyuma, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
185. Newland, *Diasporas: New Partners in Global Development Policy.*
186. Johanna Avato, Johannes Koettl et Rachel Sabates-Wheeler, *Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants*, Social Protection Discussion Paper N° 0909, Banque mondiale, Washington, mai 2009.
187. *Ibid.*
188. Entretien téléphonique avec Aisa Telalovic, Département de la diaspora, Ministère des droits de l'homme et des réfugiés, Bosnie-Herzégovine, réalisé par l'auteur le 26 avril 2011. Dossiers des auteurs.
189. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
190. De Leon, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
191. Entretien téléphonique avec Ousman Nacambo, Secrétaire permanent, Conseil supérieur des Burkinabè de l'étranger, réalisé par Mariam Traore le 30 mai 2011. Dossiers des auteurs.
192. Resplandy, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Jose Hernandez, Direction générale chargée des ressortissants espagnols à l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Birihanyuma, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Aho Rebas, Ministère estonien de l'éducation et de la recherche, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Herrera, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Haut Commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Karim, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Machado, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Tave, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
193. ICMPD et OIM, *Inventory of Institutional Capacities and Practices.*
194. *Ibid.*
195. Machado, réponse à la deuxième partie du questionnaire.

196. International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, Trydells Tryckeri, Stockholm, 2006.
197. Simon, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
198. International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*.
199. International IDEA, *A Preview of the Forthcoming International IDEA Handbook on External Voting*, Trydells Tryckeri, Stockholm, 2006.
200. Entretien avec Nicolas réalisé le 8 août 2011.
201. Machado, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
202. International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook.*
203. *Ibid.*
204. Machado, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
205. International IDEA, *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook.*
206. Sanket Mohapatra, Dilip Rath et Ani Silwal, *Outlook for Remittance Flows 2011-13*, Migration and Development Brief 16, Banque mondiale, unité Migration et envois de fonds, 2011, http://siteresources.world¬bank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf.
207. Migration Policy Institute (MPI), *Global Remittances Guide* (selon les informations fournies par le groupe Perspectives du développement de la Banque mondiale), www.migrationinformation.org/datahub/remittances.cfm.
208. Banque interaméricaine de développement (BID), *Sending Money Home: A Scorecard For the Remittance Industry*, polycopié, Washington, D.C., 12 mai 2006, www.iadb.org/news/docs/BoletinRemesas_e.pdf.
209. Remesamex, *Calculadora de Envios de Dinero*, http://portalif.condusef.gob.mx:8060/Remesamex/home.jsp ; Javier de Leon, Institut des Mexicains à l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
210. IntEnt, *Geld overmaken naar het buitenland*, www.geldnaarhuis.nl/ ; Sander Werrie, Division de la migration et du développement international, Ministère néerlandais des affaires étrangères, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
211. GeldtransFair.de, *Über GeldtransFAIR.de*, www.geldtransfair.de/.
212. Selon un taux de change de 1 franc pour 0,00205026 dollar.
213. Entretien avec Ousman Nacambo réalisé par Mariam Traore le 30 mai 2011.
214. Karolina Novinscak, *Demand for Financial Services from Banks in Serbia among Serbian Migrants in Germany*, Discussion Paper, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2009, http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-demand-financial-services-from-serbian-migrants-2009.pdf.

215. Yvon Resplandy, Conseiller principal en matière de diaspora et de rapatriements de fonds, United States Agency for International Development (USAID), réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
216. Selon un taux de change de 1 dollar pour 40 pesos philippins.
217. Ngozi Okonjo-Iweala et Dilip Ratha, « Homeward Bound », *The New York Times*, 11 mars 2011, www.nytimes.com/2011/03/12/opinion/12ratha.html?_r=1.
218. Le surdimensionnement est un mécanisme de rehaussement interne du crédit dans lequel la valeur totale des actifs en portefeuille de référence (titres, emprunts, rapatriements de fonds, etc.) est supérieure à la valeur totale des titres émis au profit des investisseurs. Un cautionnement de 2 % signifie que 2 % des actifs sensibles au crédit doivent faire défaut pour que le capital (tranche inférieure) des titres soit touché, protection qui vient s'ajouter à la subordination des titres.
219. Pour des exemples d'opérations de titralisation, voir la Société financière internationale (IFC), *Structured and Securitized Products: A Pioneer in Structured Transactions*, www.ifc.org/ifcext/treasury.nsf/AttachmentsByTitle/SF_A+pioneer+in+structured+transactions/$FILE/Pioneer.pdf.
220. Dilip Ratha et Suhas Ketkar, « New Paths to Funding: When Financing is Scarce, Developing Countries May Try Innovative Approaches to Raise Capital », *Finance and Development, juin 2009 ; Dilip Ratha et Sanket Mohapatra, Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development*, note préparée en vue de la réunion du G8 sur les rapatriements de fonds, Berlin, 28 30 novembre 2007, www.dilipratha.com/index_files/G8Berlin.pdf.
221. Ministère népalais des finances et Banque asiatique de développement, *Final Report: Channeling Remittance through Diaspora Bonds: Opportunities for Development Financing*, Infrastructure Professionals Enterprise [P] Ltd., New Delhi, 2010, www.mof.gov.np/economic_policy/pdf_2/Diaspora_Bonds.pdf.
222. Ratha et Ketkar, New Paths to Funding.
223. *Ibid.*
224. Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future.*
225. *Ibid.*
226. *Ibid.*
227. Juan Bucheanu, Spécialiste principal du secteur financier, Banque mondiale, entretien avec le MPI, Washington, D.C., réalisé le 24 janvier 2008 ; Javier Gavito, Administrateur gérant, Sociedad Hipotecaria Federal, entretien téléphonique avec le MPI réalisé le 14 janvier 2008.

228. Notes de l'auteur lors de la réunion du Groupe de travail du CGAP sur le financement du logement et les rapatriements de fonds qui s'est tenue à la BID le 14 février 2008.
229. Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future.*
230. *Ibid.*
231. *Ibid.*
232. *Ibid.*
233. *Ibid.*
234. *Ibid.*
235. Richard Cambridge, *Diaspora Investments in Developing Countries*, présentation lors du séminaire Fostering Diaspora Investment in Developing Countries, USAID, mini-série consacrée à la diaspora, Washington, D.C., 18 août 2011.
236. Bangkok Bank, Supporting Your Business, www.bangkokbank.com/Bangkok%20Bank/Business%20Banking/SMEs/Pages/default.aspx.
237. Aisa Telalovic, Département de la diaspora, Bosnie-Herzégovine, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011.
238. MIDEO, *Migration et Développement Economique dans la Région de l'Oriental.*
239. *Ibid.*
240. Pollack, *ChileGlobal — Talent Network for Innovation.*
241. Horst, Ezzati, Guglielmo, Mezzetti, Pirkkalainen, Saggiomo, Sinatti et Warnecke, *Participation of Diasporas in Peacebuilding and Development.*
242. IntEnt, *IntEnt,* a bridging programme for SME's.
243. Un mécanisme de financement similaire par voie de concours, intitulé *Haitian Diaspora Investment Challenge Facility*, a été parrainé par l'USAID en 2008 ; des subventions à concurrence de 100 000 dollars étaient accordées aux membres de la diaspora haïtienne en vue de conduire des affaires durables dans leur pays d'origine. Pour de plus amples informations, voir le site de l'USAID, USAID Sponsored *Haitian Diaspora Investment Challenge Facility*, fiche descriptive, 26 septembre 2008.
244. Pour connaître les gagnants et la nature de leur entreprise, voir le site de l'USAID, *About ADM*, www.diasporamarketplace.org/about-adm.
245. Newland et Tanaka, *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development; IntEnt, Annual Report 2009.*
246. USAID, *USAID and Western Union to Launch Second African Diaspora Marketplace*, communiqué de presse, 17 mai 2011.
247. Development Marketplace for African Diasporas in Europe (D-MADE), *Promoting Development Investment Projects and Innovative Entrepreneurial Activities in Africa*.

248. D-MADE, *Bank and Development Partners Support Europe-based African Diaspora Business Ventures,* communiqué de presse, 24 juin 2008.
249. D-MADE, *Frequently Asked Questions about D-MADE*.
250. El Cucayo, *Fondo Concursable 'El Cucayo': Convocatoria 2011*.
251. Ministère de l'immigration et de l'intégration, *Secteur des affaires et dégrèvements d'impôt*s.
252. Le montant maximal du prêt est de 500 000 nouveaux shekels (134 000 dollars E. U.) dans le cas du Fonds garanti par l'Etat d'aide aux petites entreprises et de 100 000 nouveaux shekels (268 000 dollars E. U.) dans le cas du Fonds pour le nouvel immigrant indépendant, selon un taux de change de 1 nouveau shekel pour 0,267183 dollar E. U.
253. Ministère de l'immigration et de l'intégration, *Le Fonds pour le nouvel immigrant indépendant*.
254. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto: Informe Trimestral 2010 H. Cámara de Diputados: Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, janvier 2011.*
255. *Ibid.*
256. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, renommée GIZ), *The Ghanaian Diaspora in Germany: Its Contribution to Development in Ghana*, Bonn, Allemagne, 2009, http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-ghanaian-diaspora-2009.pdf.
257. GTZ, *Cooperating with Diaspora Communities: Guidelines for Practice*, Bonn, Allemagne, 2010, http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/giz2011-en-leitfaden-diasporagemeinschaften.pdf.
258. GTZ, *Shedding a Little Light*, Bonn, Allemagne, 2010, http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/gtz2010-en-diaspora.pdf.
259. GTZ, *Girls with An Education*, Bonn, Allemagne, 2010.
260. Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future.*
261. Pollack, *ChileGlobal — Talent Network for Innovation.*
262. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program for International Organization for Migration and the European Commission*, p. 33.
263. Devesh Kapur, « Diasporas and Technology Transfer », *Journal of Human Development*, Vol. 2, N° 2, 2001, p. 265.
264. Newland et Tanaka, *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development.*
265. Canadian University Service Overseas and Voluntary Service Overseas Canada (CUSO-VSO), Diaspora Volunteering.
266. Entretien avec Hanna Simon, Directrice générale du Département des Erythréens à l'étranger, réalisé par Mariam Traore le 28 avril 2011.

267. Dovelyn Rannveig Agunias, Engaging Diasporas for Development ; Robert Wade, *A New-Old Approach to Industrial-cum-Immigration Policy*, Institute for Development Studies, Working Paper N° 13, 2001, p. 15 et 16.
268. Luo Keren, Fei Guo et Huang Ping, « China: Government Policies and Emerging Trends of Reversal of the Brain Drain », *Return Migration in the Asia Pacific*, Robyn Iredale, Fei Guo et Santi Rozario (responsables de la publication), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, Massachusetts, 2003.
269. Elizabeth Thomas-Hope, « Return Migration to Jamaica and its Development Potential », *International Migration*, Vol. 37, N° 1, 1999, p. 199.
270. Adela Pellegrino, *Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on Argentina and Uruguay.*
271. *Ibid.*
272. Entretien avec Pozzi, août 2011.
273. Entretien avec Noppawan Tanpipat, Directrice, programme *Reverse Brain Drain*, réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Dovelyn Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community », *Skills and Technology Absorption in Mauritius*, Giuseppi Larossi (responsable de la publication), Banque mondiale, Washington, D.C., à paraître.
274. Bureau de l'Inspecteur général de l'OIM, *Evaluation of the MIDA Italy Project*, Genève, 2005.
275. Entretien avec Frantz S. Celestin, Chargé de projet, OIM, réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community ».
276. OIM, L'expérience du MIDA et au-delà ; Tamara Keating, Chef d'unité, OIM, correspondance électronique avec l'auteur, 25 octobre 2011. Dossiers de l'auteur.
277. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
278. *Ibid.*
279. *Ibid.*
280. *Ibid.*
281. OIM, Bureau de l'Inspecteur général, *Evaluation of the MIDA Italy Project.*
282. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
283. *Ibid.*
284. *Ibid.*
285. Tamara Keating, OIM, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
286. L. Long et K. Mensah, *MIDA Ghana Health Project Evaluation: London, Netherlands and Accra*, OIM, Accra, 2007.
287. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*

288. Entretien avec Sander Werrie, Ministère néerlandais des affaires étrangères, réalisé en mai 2011.
289. M.K.D. Rao, « Gauging success of a project: a case study of the TOKTEN-India Umbrella Project », *Research Evaluation*, Vol. 15, N° 3, p. 175 à 186 ; Aaron Terrazas, *Connected through Service: Diaspora Volunteers and Global Development*, MPI, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-volunteers.pdf.
290. Terrazas, *Connected through Service.*
291. Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, *Returning Experts Programme*, www.zav-reintegration.de/default.asp?lng_main=en.
292. Centre pour la migration internationale et le développement, *It's People that Make a Difference*, brochure, janvier 2011, www.cimonline.de/documents/CIM-Flyer-prf-en.pdf.
293. Hongxing Cai, *The Chinese Knowledge Diaspora in the Development of Chinese Research Universities*, présentation PowerPoint lors de la Conférence internationale sur la diaspora pour le développement, Washington, D.C., 13 et 14 juillet 2009.
294. Entretien avec Pozzi, août 2011.
295. Hoetjes, « Trends and Issues in Municipal Twinning from the Netherlands ».
296. Edith van Ewijk et Isa Baud, « Partnerships between Dutch Municipalities and Municipalities in Countries of Migration to the Netherlands: Knowledge Exchange and Mutuality », *Habitat International*, Vol. 33, N° 2, p. 218 à 226.
297. *Ibid.*
298. *Ibid.*
299. *Ibid.*
300. Entretien avec Rebeccah Bardach réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community ».
301. Agence juive, *About Us*, www.jewishagency.org/JewishAgency/English/About.
302. Nicolas, Commission des Philippins outre-mer, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Machado, Consulat de l'Uruguay, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Lyubomir Dryanovsky, Agence nationale de l'emploi, Bulgarie, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Vallejo, *Colombia Nos Une*, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Birihanyuma, Direction de la diaspora, Burundi, réponse au questionnaire ; Rebas, Ministère estonien de l'éducation et de la recherche, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Attila Kocsis, Secrétariat d'Etat des Hongrois résidant à l'étranger, réponse à la deuxième partie du questionnaire MPI-OIM, 2011 ; Fritschi, Direction du développement et de la coopération, Suisse, réponse à la deuxième partie du questionnaire ; Hererra,

Secrétariat national des migrants, Equateur, réponse à la deuxième partie du questionnaire.

303. Kristof Tamas, *Diaspora Relations and Return*, manuscrit non publié soumis à l'Organisation internationale pour les migrations, 2007. Voir également Gabriela Tejada Guerrero et Jean-Claude Bolay, « Enhancing Development through Knowledge Circulation: A Different View of the Migration of Highly Skilled Mexicans », *Global Migration Perspectives*, N° 51, Commission mondiale sur les migrations internationales, novembre 2005 ; Jean-Baptiste Meyer et Mercy Brown, *Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain*, document destiné à la Conférence mondiale sur la science UNESCO-CIUS, Budapest, Hongrie, 26 juin – 1er juillet 1999.
304. F. Chaparro, H. Jaramillo et V. Quintero, *Role of Diaspora in Facilitating Participation in Global Knowledge Networks: Lessons of Red Caldas in Colombia*, rapport préparé pour le programme *Knowledge for Development d*e la Banque mondiale, Bogotá, Colombie, décembre 2004.
305. Kristian Thorn et Lauritz B. Holm-Nielsen, *International Mobility of Researchers and Scientists: Policy Options for Turning a Drain into a Gain*, UNU-WIDER Research Paper N° 2006/83, Helsinki, Finlande, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-83/ ; Chaparro, Jaramillo et Quintero, *Role of Diaspora in Facilitating Participation in Global Knowledge Networks: Lessons of Red Caldas in Colombia.*
306. Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options: A Review of the Literature*, MPI, Washington, D.C., 2006, www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf.
307. Vallejo, réponse à la deuxième partie du questionnaire.
308. Entretien avec Telalovic, avril 2011.
309. Entretien téléphonique avec Nicole Paterno, *Brain Gain Network*, réalisé par l'auteur le 5 août 2011. Dossiers des auteurs.
310. B & M Development Consultants, *Terminal Evaluation of Return of Qualified African Nationals (RQAN)*, rapport présenté au Ministère du développement économique et de la coopération et à l'OIM, Addis-Abeba, 2000.
311. TRANSTEC, *Final External Evaluation of the Return of Qualified African Nationals, Phase 3*, présenté à la Commission européenne en 2000, cité dans OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
312. *Ibid.*
313. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
314. Entretien avec Sander Werrie, Ministère néerlandais des affaires étrangères, réalisé en mai 2011.

315. R. D. Wanigaratne, *An Evaluation of Transfer of Technology through Expatriate National (TOKTEN) Program*, Programme des Nations Unies pour le développement, Colombo, Sri Lanka, 2006, http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1863.
316. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
317. Entretien avec Carlos González Gutiérrez réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community ».
318. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
319. Sebastiano Ceschi et Andrea Stocchiero, *Partnership Initiatives for Co-development: Ghanaian and Senegalese immigrants and CeSPI-IOM research-action*, Strategy Paper for Ghana-Senegal MIDA Project, OIM et Centro Studi di Politica Internazionale, 2006, www.cespi.it/Prog%20MIDA/strategy%20paper%20English.pdf.
320. *Ibid.*
321. *Ibid.*
322. *Ibid.*
323. OIM, *Final Report and Evaluation of the "Return and Reintegration of Qualified Jamaican Nationals, Phase II" Project,* Washington, D.C., 2000.
324. OIM, Bureau de l'Inspecteur général, *Evaluation of the Migration for Development in Africa (MIDA) Initiative as an Illustration of IOM's Approach to Making Migration Work for Development*, Genève, 2007.
325. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
326. *Ibid.*
327. *Ibid.*
328. *Ibid.*
329. Katim S. Touray, *Final Evaluation of the Support Project to the Implementation of the Rwanda TOKTEN Volunteer Program*, Programme des Nations Unies pour le développement, Kigali, Rwanda, 2008, http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1814.
330. OIM, *Final Report and Evaluation of the "Return and Reintegration of Qualified Jamaican Nationals, Phase II" Project* ; entretien avec Celestin, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community » ; OIM, Division de l'évaluation des programmes, *Final Internal Evaluation of the Project "Retorno y Reintegracion de Personal Calificado para Promover la Reconstruccion Economica y el Desarollo de Nicaragua*, Managua, Nicaragua, 1995.
331. Keating, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
332. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
333. *Ibid.*

334. OIM, *Final Report and Evaluation of the "Return and Reintegration of Qualified Jamaican Nationals*, Phase II" Project.
335. B & M Development Consultants, *Terminal Evaluation of Return of Qualified African Nationals (RQAN).*
336. Entretien avec Ana Carillo réalisé par Dovelyn Agunias, cité dans Agunias, « Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community ».
337. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
338. Keating, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
339. Long et Mensah, *MIDA Ghana Health Project Evaluation: London, Netherlands and Accra.*
340. Keating, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
341. Cai, *The Chinese Knowledge Diaspora in the Development of Chinese Research Universities.*
342. Long et Mensah, *MIDA Ghana Health Project Evaluation: London, Netherlands and Accra* ; Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program ;* Touray, *Final Evaluation of the Support Project to the Implementation of the Rwanda TOKTEN Volunteer Program.*
343. OIM, Bureau de l'Inspecteur général, *Evaluation of the MIDA Italy Project.*
344. *Ibid.*
345. *Ibid.*
346. *Ibid.*
347. Keating, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
348. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
349. *Ibid.*
350. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
351. *Ibid.* ; Keating, correspondance électronique avec l'auteur, octobre 2011.
352. Altai Consulting, *An Evaluation of the EU-RQA Program.*
353. *Ibid.*, p. 25.
354. *Ibid.*
355. *Ibid.*
356. *Ibid.*
357. OIM, *L'expérience du MIDA et au-delà.*
358. Olga Sulla, *Philanthropic Foundations and their Role in International Development Assistance*, Banque mondiale, International Finance Briefing Note N° 3, 27 février 2007, http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/BackgrounderFoundations).pdf.
359. Kathleen Newland, Aaron Terrazas et Roberto Munster, *Diaspora Philanthropy: Private Giving and Public Policy*, MPI, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-philanthropy.pdf.
360. The Giving Pledge, http://givingpledge.org/.

361. Paul K. Piff, Michael W. Kraus, Stéphane Côté, Bonnie Hayden Cheng et Dacher Keltner, « Having Less, Giving More: The Influence of Social Class on Prosocial Behavior », *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 99, N° 2, août 2010, cité dans *The Economist*, « The Rich are Different from You and Me », 29 juillet 2010.
362. *Dado Banatao Success Story*, www.millionaireacts.com/1258/dado-banatao-success-story.html.
363. Diaspora Matters, *Examples of Global Diaspora Philanthropy Organizations*.
364. BrazilFoundation, *Overview,* www.brazilfoundation.org/english/about-us/overview.php.
365. Give2Asia, *Our History*, http://give2asia.org/history.
366. PhilDev, *About Us.*
367. PhilDev, *GILAS Celebrates 3,000 Schools Connection!,* communiqué de presse, 13 décembre 2010.
368. Philippine Development Foundation, *Annual Report 2010*.
369. Fondation Hariri, *Education*, www.hfusa.org/?page_id=21.
370. Institut des Mexicains à l'étranger (IME), « El Programa IME Becas », *Mexicanos en el Exterior,* juin 2008, www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/ime_becas.pdf.
371. Laglagaron, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States.*
372. Mina Mashayekhi, *Contribution of Migrants to Development: Trade, Investment and Development Linkages*, présentation PowerPoint lors de la Réunion spéciale d'experts sur la contribution des migrants au développement : Commerce, investissement et relations de développement, CNUCED, Genève 29 juillet 2009, www.unctad.org/en/docs/emditctncd_01_en.pdf.
373. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto: Informe Trimestral 2010 H. Cámara de Diputados: Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social*, janvier 2011.
374. *Ibid.*
375. *Ibid.*
376. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de la evaluación específica de desempeño: Programa 3 x 1 para Migrantes* ; SEDESOL, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto: Informe Trimestral 2010 H. Cámara.*
377. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), *Programa de Apoyo Temporal al Ingreso*, PATI, 21 septembre 2010, www.fisdl.gob.sv/temas/programa-de-apoyo-temporal-al-ingreso-pati.html ; Sarah Gammage, « El Salvador, Despite End to Civil War, Emigration Continues », *Migration Information Source*, juillet 2007, www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=636.

378. Organisation internationale du travail (OIT), *Pacto Mundial para el Empleo Estudio nacional (El Salvador)*, Genève, 2011, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_152198.pdf.
379. *Ibid.* ; FISDL, *Memoría de Labores 2010*, San Salvador, El Salvador, 2010, www.fisdl.gob.sv/especiales/memorias_de_labores/2010/.
380. GTZ, *The Ghanaian Diaspora in Germany: Its Contribution to Development in Ghana*, 2009, http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-ghanaian-diaspora-2009.pdf.
381. *Ibid.*
382. Deutsch-Marrokanisches Kompetenznetzwerk (DMK), *Platform for Technology Transfer and Capacity Building*, présentation Powerpoint à Bruxelles, 25 et 26 février 2010.
383. Armando Guadarrama, *Develop Your World: Case Studies*, Hispanics in Philanthropy, New York, 2011, http://www.hiponline.org/storage/documents/transnational_diaspora_casestudies_en.pdf.
384. Hispanics in Philanthropy (HIP), *Transnational*, www.hiponline.org.
385. HIP, *About the Program*, http://hiponline.org.
386. Pour en savoir plus sur les projets financés par le programme *Promoting Diaspora and Local Support for Productive Initiatives*, voir Guadarrama, *Develop Your World* ; David Myhre, *Opportunities and Challenges Facing Diaspora-Inclusive Productive Initiatives in Latin America: A Report for the Multilateral Investment Fund Inter-American Development Bank*, HIP, San Francisco, 2011, http://www.hiponline.org/storage/documents/Myhre_HIP_Report_June2011.pdf.
387. Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future.*
388. *Ibid.*
389. *Ibid.*
390. Newland, Terrazas et Munster, *Diaspora Philanthropy.*
391. Hall, *Ten Years of Innovation in Remittances: Lessons Learned and Models for the Future.*
392. *Ibid.*
393. *Ibid.*
394. Aaron Terrazas, *Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets: Patterns and Prospects,* MPI, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-markets.pdf.
395. Christian Dustmann et Josep Mestres, *Savings, Asset Holdings, and Temporary Migration*, Discussion Paper N° 05/10, Centre for Research and Analysis of Migration, 2010, www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_05_10.pdf.
396. Terrazas, *Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets.*

397. Banque centrale de l'Ethiopie, *Directive No. FXD/31/2006 Amendment to Directive No. FXD/25/2004 Establishment and Operation of Foreign Currency Account for Non-Resident Ethiopians and Non-Resident Ethiopian Origin*, www.mfa.gov.et.
398. Banque centrale de la République de Turquie, *Information on the Foreign Currency Deposit Accounts with Credit Letter and Super FX Accounts Opened with Our Bank*, www.tcmb.gov.tr/iscidvz/iscidozengyeni.htm.
399. Terrazas, *Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets.*
400. *Ibid.*
401. J.S. Birks et C.A. Sinclair, *Human Capital on the Nile: Development and Migration in the Arab Republic of Egypt and the Democratic Republic of the Sudan*, OIT, World Employment Program, Working Paper 2–26/WP 27, mai 1978 ; Ministère ghanéen des finances et de la planification économique, *Golden Jubilee Savings Bond*, www.mofep.gov.gh/gj_bond.htm ; Suhas L. Ketkar et Dilip Ratha, « Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora During Difficult Times », *Journal of International Commerce, Economics, and Policy,* Vol. 1, N° 2, 2010, p. 251 à 263, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Ketkar-Ratha.pdf ; Suhas Ketkar et Dilip Ratha, *Development Finance via Diaspora Bonds: Track Record and Potential*, communication lors de la Conférence sur la migration et le développement tenue à la Banque mondiale, Washington, D.C., 23 mai 2007, http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1100792545130/Diasporabonds.pdf ; Ministère éthiopien des affaires étrangères, Direction générale chargée de la diaspora, *Basic Information for Ethiopian in the Diaspora,* Addis-Abeba, 2011, www.mfa.gov.et ; Terrazas, *Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets.*
402. *The Economist,* « Milking Migrants: How Poor Countries Can Tap Emigrants' Savings », 20 août 2011, www.economist.com/node/21526324.
403. Ministère ghanéen des finances et de la planification économique, *Golden Jubilee Savings Bond (Summary).*
404. Ghana News Agency, *Jubilee Bond offer fails to meet target,* 14 septembre 2011, http://business.myjoyonline.com/pages/news/200808/19417.php.
405. Development Corporation for Israel, *Building a Modern Nation*.
406. Diaspora Matters, *What Countries Have Done This Well?*, 16 mai 2011.
407. *Daily Ethiopia, Forex Bonds Floated for Diaspora,* 18 août 2011, www.dailyethiopia.com/index.php?aid=1012.
408. Sonia Plaza, *Ethiopia's New Diaspora Bond: Will It Be Successful This Time?*, blog People Move de la Banque mondiale, 23 août 2011, http://blogs.worldbank.org/peoplemove/node/1387.

409. Home Development Mutual Fund, *Who Should Register with the Pag-IBIG Fund as Members?*.
410. Romi Bhatia, *Linking Remittances to Housing Microfinance*, présentation PowerPoint à Washington, D.C., février 2008.
411. Microfinance International Corporation (MFIC), *MFIC Enters in Strategic Relationship with Fedecredito to Jointly Serve Salvadoran Transnational Families*, 19 avril 2010, www.mfi-corp.com/index.php/en/fedecredito-2010.html.
412. Diaspora Matters, *Key factors for success*.
413. Suhas Ketkar et Dilip Ratha (responsables de la publication), *Innovative Finance for Development,* Banque mondiale, Washington, D.C., 2009.
414. Aaron Terrazas, *Diaspora Investment in Developing and Emerging Country Capital Markets: Patterns and Prospects*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2010.
415. Dilip Ratha, *Diaspora bonds for development financing during a crisis*, Banque mondiale, 25 octobre 2010, http://blogs.worldbank.org/peoplemove/node/1303.
416. Bhatia, *Linking Remittances to Housing Microfinance.*
417. Organisation mondiale du tourisme (OMT), *UNWTO Presents Overview of International Tourism in 2010*, juin 2011, http://media.unwto.org/en/news/2011-06-29/unwto-presents-overview-international-tourism-2010.
418. OMT, *Malgré les difficultés, la reprise du tourisme international se confirme*, communiqué de presse, 30 juin 2011, http://media.unwto.org/fr/press-release/2011-07-08/malgre-les-difficultes-la-reprise-du-tourisme-international-se-confirme.
419. OMT, *Faits saillants OMT du tourisme, édition 2011*, 2011, http://mkt.unwto.org/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights11frhr_1.pdf.
420. *Ibid.*
421. *Ibid.*
422. Entretien avec Hanna Simon, Département des Erythréens à l'étranger, avril 2011.
423. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Tableaux : Biens du patrimoine mondial par région*, http://whc.unesco.org/fr/list/stat#s1.
424. Discover Ireland, *Tracing Your Ancestry: Go back to your roots with an exceptional voyage of self-discovery*, www.discoverireland.com/us/ireland-things-to-see-and-do/culture-and-sights/trace-your-ancestry/.
425. AncestralScotland, *Research Your Roots,* www.ancestralscotland.com/research-your-roots/.
426. Ministère des affaires indiennes à l'étranger, *Tracing the Roots*, http://moia.gov.in ; Fondation Bihar, *Trace Your Roots*, http://biharfoundation.in/ ; Jayanth Jacob, « With Bihar & UP, MOIA

sets out to trace PIO roots », *The Indian Express,* avril 2006, www.overseasindian.in.

427. UNESCO, *Cultural Tourism and the African Diaspora Heritage Trail*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=43075&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html ; UNESCO, *Piste du patrimoine de la diaspora africaine 2006 : relier nos avenirs*, http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=31848&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
428. EKOS, Economic and Social Development, *Homecoming Scotland 2009 Economic Impact: Report for Homecoming Scotland*, Glasgow, Ecosse, mars 2010, www.homecomingscotland2009.com/Repository/review/Homecoming_Scotland_2009_-_Economic_Impact.pdf.
429. EKOS, Economic and Social Development, *Homecoming Scotland 2009 Economic Impact: Report for Homecoming Scotland*, Glasgow, Ecosse, mars 2010, www.homecomingscotland2009.com/Repository/review/Homecoming_Scotland_2009_-_Economic_Impact.pdf.
430. Gouvernement de l'Ecosse, *Second Homecoming in 2014*, 5 mai 2010, http://www.scotland.gov.uk/News/Releas¬es/2010/05/25113855.
431. Kathleen Newland et Carylanna Taylor, *Heritage Tourism and Nostalgia Trade: A Diaspora Niche in the Development Landscape*, MPI, Washington, D.C., 2010, www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-tradetourism.pdf ; Mary Jordan, « Seeking Answers With Field Trips in Faith », *The Washington Post*, 25 juin 2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/24/AR2007062401422.html.
432. Taglit-Birthright Israel, *About Us,* www.birthrightisrael.com/site/PageServer?pagename=about_main.
433. Taglit-Birthright Israel, *Over 22,000 Register for Taglit-Birthright Israel Trips This Winter*, communiqué de presse, 25 septembre 2011, www.birthrightisrael.com.
434. *Ibid.*
435. Leonard Saxe, Theodore Sasson, Shahar Hecht, Benjamin Phillips, Michelle Shain, Graham Wright et Charles Kadushin, *Jewish Futures Project: The Impact of Taglit-Birthright Israel: 2010 Update*, Maurice and Marilyn Cohen Center for Modern Jewish Studies, Université Brandeis, Waltham, Massachusetts, 2011, www.brandeis.edu/cmjs/pdfs/jewish%20futures/Jewish.Futures.02.08.11.pdf.
436. Birthright Armenia, *Statistics,* www.birthrightarmenia.org/pages.php?al=statistics.
437. CFO, *Lakbay-Aral Program*, www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1332&Itemid=896.
438. Nepomak, *NDCP: Basic Info,* www.nepomak.org ; Christos Karaolis, *NEPOMAK Diaspora engagement model,* 12 mai 2011.
439. Bureau américain du contrôle des comptes (GAO), *Visa Waiver Program: DHS Has Implemented the Electronic System for Travel*

Authorization, but Further Steps Needed to Address Potential Program Risks, GAO-11-335, http://www.gao.gov/new.items/d11335.pdf.

440. Union interparlementaire, *Le tourisme et les impératifs du développement durable : Déclaration du Comité du développement durable de l'Union interparlementaire approuvée par le Conseil interparlementaire à sa 164ème session* (Bruxelles, 16 avril 1999), http://www.ipu.org/french/strcture/cnldocs/164-trsm.htm ; John Lyman, « Second EU/IMF Economic Bailout Likely for Athens », *Journal of Foreign Relations*, 7 juin 2011 ; Corthwright Marshall, *The Challenges facing the Tourism Industry in Antigua and Barbuda*, présentation PowerPoint du Directeur général du tourisme à Antigua, Ministère du tourisme et de l'aviation civile.

Les auteurs

Dovelyn Rannveig Agunias est analyste des politiques au Migration Policy Institute (MPI) et Chargée de recherche régionale au bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à Hong Kong, où elle étudie plus particulièrement les politiques en Asie-Pacifique. Ses principaux champs d'intérêt sont la migration temporaire et circulaire, entre l'Asie et le Moyen-Orient notamment, les politiques en faveur des diasporas et le lien qui unit la migration et le développement.

Citons, parmi ses plus récentes publications, *Running in Circles: Progress and Challenges in Regulating Recruitment of Filipino and Sri Lankan Labor Migrants to Jordan, Labor Migration from the Colombo Process Countries (co-auteur), Migration's Middlemen: Regulating Recruitment Agencies in the Philippines-UAE Corridor, Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with their Diasporas et Guiding the Invisible Hand: Making Migration Intermediaries Work for Development.*

Avant de joindre le MPI et l'OIM, Mme Agunias a bénéficié d'une bourse Edward Weintal à l'Institute for the Study of Diplomacy à Washington, D.C. ; elle a également travaillé en usine et a été employée de maison à temps partiel à Reykjavik, en Islande.

Elle est titulaire d'une maîtrise, avec mention, en affaires étrangères de l'Université de Georgetown, où elle s'est spécialisée dans le développement international, et d'une licence en sciences politiques, avec haute distinction, de l'Université des Philippines.

Kathleen Newland est cofondatrice du Migration Policy Institute, où elle dirige les programmes Migrants, migration et développement et Protection globale des réfugiés. Son travail est axé sur les relations entre la migration et le développement, la gouvernance de la migration internationale et la protection des réfugiés.

Elle a travaillé de 1994 à 2001 à la Dotation Carnegie pour la paix internationale en qualité d'associée principale puis de codirectrice d'un programme sur les politiques de migration internationale. Elle est membre du conseil du Comité international de secours et présidente honoraire de la Women's Commission for Refugee Women and Children. Elle siège aussi aux conseils de la Fondation The Hague Process on Migrants and Refugees et de Kids in Need of Defense (KIND).

Avant de joindre la Dotation Carnegie en 1994, Mme Newland était consultante indépendante auprès d'organismes tels le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Banque mondiale et le Bureau du Secrétaire général des Nations Unies. Entre 1988 et 1992, elle enseignait à la London School of Economics. A cette époque, elle a cofondé avec Lord David Owen et dirigé Humanitas, une fondation vouée à la sensibilisation aux questions humanitaires internationales. Elle a travaillé à l'Université des Nations Unies à Tokyo de 1982 à 1988. Sa carrière a débuté au Worldwatch Institute en 1974. Mme Newland est diplômée de l'Université Harvard et de l'Ecole Woodrow Wilson de l'Université de Princeton. Elle a également poursuivi des études universitaires à la London School of Economics.

Pour d'autres recherches du MPI sur l'engagement des diasporas, consulter le site
www.migrationpolicy.org/research/migration_development.php.

IOM • OIM

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Organisation internationale pour les migrations
17 route des Morillons
1211 Genève 19, Suisse
Tél.: +41.22.717 91 11 • Télécopie: +41.22.798 61 50
Courriel: hq@iom.int • Internet: www.iom.int

Migration Policy Institute
1400 16th Street NW, Suite 300
Washington, DC 20036, United States
Tél.: +1.202.266 1940 • Internet: www.migrationpolicy.org/store

53000
9 789290 686583

30.00 dollars E.-U.