

Projet de document de travail TR 2.2

Faciliter les effets favorables au développement des contributions de la diaspora aux transferts de compétences, aux investissements et aux échanges commerciaux entre pays de résidence et pays d'origine

Résultats escomptés

Le résultat attendu de la présente table-ronde serait une liste des mesures possibles à prendre par les gouvernements des pays d'origine et de résidence et à travers des partenariats publics-privés pour faciliter les effets de développement positifs provenant des transferts des compétences, des investissements et du commerce de la diaspora.

Contexte

Les participations de la diaspora au développement ont fait l'objet de discussions dans toutes les réunions du FMMD depuis 2007. La présente Table-Ronde s'appuiera sur cette expérience pour la poursuivre avec une discussion en profondeur de thèmes jusqu'alors moins explorés comme les liens entre diaspora et commerce. La Table-Ronde se concentrera sur des mesures viables susceptibles d'améliorer les contributions de la diaspora au développement avec une priorité donnée aux transferts des compétences, aux investissements et au commerce. La Table-Ronde ne devrait pas reproduire les travaux antérieurs et le débat ne devrait pas être trop vaste au point de porter par exemple sur les conditions globales d'investissement ou les pré-conditions de la participation de la diaspora en général. Il conviendrait d'éviter la répétition de travaux d'autres Tables-Rondes, comme par exemple la 2.1 sur les formes circulaires de migration de la main d'œuvre et 3.2 sur la fuite des cerveaux dans la santé et l'éducation.

Thèmes principaux

Les communautés transnationales de la diaspora, en particulier les entrepreneurs et les professionnels expatriés, peuvent améliorer le développement grâce à des initiatives volontaires individuelles ou collectives. Les membres des communautés de la diaspora sont impliqués dans des transferts de compétences et de normes sociales, ils effectuent des transferts financiers, font des investissements ou encouragent le commerce à partir de leurs relations personnelles ou de leur connaissance de l'intérieur d'un pays d'origine particulier. En plus des transferts de fonds, les transferts sociaux sont devenus depuis peu un aspect important de la diaspora et des phénomènes de transmigration. Les migrants qui ont des liens économiques, sociaux, politiques et culturels avec les pays d'origine et de destination sont des passeurs de valeurs, d'idées, de normes autant que de comportements. Les transferts non financiers sont d'une grande importance et leur rôle dans le développement pourrait être précisé davantage. Un climat attrayant pour l'investissement, une bonne gouvernance, l'état de droit, la démocratie et le respect des droits humains dans les pays d'origine sont des préalables

importants à ce genre d'implication. Les gouvernements sont des acteurs importants dans l'élaboration de ces conditions et ils doivent adopter une approche globale. En outre, les migrants et les citoyens d'origine étrangère qui bénéficient de politiques d'intégration solides et du respect des droits humains dans les pays où ils résident sont souvent mieux à même d'apporter une contribution à leur pays d'origine ou à leur famille.

Le présent document de travail sera axé en premier lieu sur le rôle des gouvernements dans la mobilisation de la diaspora pour le développement et par la suite sur la diaspora elle-même, en particulier sur ses entrepreneurs transnationaux et son rattachement à des réseaux professionnels.

Les efforts du gouvernement pour atteindre les compétences et les investissements de la diaspora

Les gouvernements sont de plus en plus conscients de l'importance des cadres juridiques et institutionnels qui peuvent faciliter et encourager l'engagement à titre privé des diasporas en faveur du développement. Les législations et politiques qui reconnaissent officiellement les émigrants/membres de la diaspora comme faisant partie intégrante du plan de développement national peuvent renforcer les contributions de la diaspora. Les pays d'origine de la diaspora sont en train de mettre en place des institutions gouvernementales de la diaspora (entités, services, ministères et agences dédiés), ou de renforcer leurs ambassades pour maintenir les liens avec les communautés de la diaspora. Dans le même temps, les pays de destination des communautés de la diaspora mettent en place des plates-formes de dialogue ou de consultation ou font participer des groupes de la diaspora à des projets de coopération au développement, des transferts de savoir au travers de projets de jumelage et de retour virtuel, ou de promotion des investissements et du commerce. Les systèmes de coordination efficaces, le renforcement de la confiance et le partage des leçons de l'expérience, sont déterminants dans les deux cas. La cohérence des politiques et une étroite coopération entre ministères et autorités concernés seront utiles.

Des définitions des termes diaspora, entrepreneurs et réseaux de professionnels expatriés aideront à ajuster les discussions axées sur les politiques et l'élaboration des politiques. Il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « diaspora », mais il est utile de se référer à la définition pratique qu'en proposent l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Migration Policy Institute : "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".¹ Alors que les diasporas sont généralement très hétérogènes, les données et les connaissances à leur sujet, leurs initiatives propres et les effets des appuis gouvernementaux sont encore limités et doivent être davantage évalués et mis à jour régulièrement. Il est également important de considérer à quel point la participation de la diaspora est devenue un sujet autant pour les pays en développement que pour les pays développés. Il devient plus courant de cartographier et d'esquisser le contour des diasporas et il sera également utile d'en avoir une vue d'ensemble pour cette discussion, par exemple à partir de la base de données de l'OCDE sur les immigrants des pays de l'OCDE et des pays hors OCDE (DIOC) ainsi que des travaux récents de KNOMAD. L'OIM a également mené un certain nombre de ces études cartographiques qui peuvent contribuer à affiner les politiques de rapprochement et à mieux comprendre les diasporas. Les femmes jouent un rôle croissant en transférant leurs revenus,

¹ OIM/MPI (2012) *Élaborer une feuille de route pour faire participer les diasporas au développement. Manuel à l'usage des décideurs et praticiens dans les pays d'origine et d'accueil*, p. 15.

coordonnant les réseaux sociaux et maintenant des liens culturels. En ligne avec la féminisation de la migration, on pourrait analyser le rôle particulier des femmes dans les diasporas.

Les gouvernements des pays hôtes et des pays d'origine examinent actuellement une gamme d'outils et d'instruments pour que la diaspora participe au développement du pays d'origine. Ces derniers pourraient être (ré)examinés afin de dégager des modèles efficaces qui pourraient être copiés ou amplifiés ailleurs. Ils incluent des programmes de retour temporaire de ressortissants qualifiés, des "obligations diaspora", des fonds communs de placement, des programmes d'investissement et de formation. Mais il y a souvent des goulots d'étranglement en matière de ressources, capacités et savoir-faire gouvernementaux limités qu'il faut aborder. La réforme des cadres légaux et réglementaires est un problème clé dans de nombreux pays.

Un nombre croissant de gouvernements procurent des moyens aux membres de la diaspora par la double nationalité ou des avantages transférables, en particulier en ce qui concerne les retraites et les assurances maladie et vie, pour leur faciliter les visites au pays d'origine, pour accéder au crédit et aux emprunts, et pour investir (au Kenya, dans plusieurs pays d'Amérique Latine et dans des pays européens, par exemple). Il pourrait être intéressant également d'explorer des conditions de résidence et de visa assouplies, ou des droits de propriété spéciaux, comme de permettre aux membres de la diaspora d'acheter des terres et autres biens qui sont interdits aux étrangers. Par exemple, la Géorgie a commencé d'émettre un certificat de compatriote qui permet à son détenteur, y compris les membres de la diaspora, de voyager en Géorgie sans visa et de bénéficier d'autres avantages.

Pour encourager les investissements et le commerce, les gouvernements introduisent également des incitations ou des exonérations fiscales, comme des exonérations de redevances et droits de douane sur l'importation d'objets ménagers de citoyens qui rentrent au pays ; des programmes d'habitat ciblés ; une réduction temporaire du taux de l'impôt sur le revenu pour ceux qui retournent au pays ; des taxes réduites sur les matières premières et matériels importés ; ou des déductions fiscales sur les dons de bienfaisance. Il faudrait peut-être étudier le potentiel de tensions que ces mesures sont susceptibles de créer au moment de leur évaluation, car elles pourraient être considérées comme injustes vis-à-vis des non-migrants qui ne bénéficient pas de ces avantages. Les autres outils incluent l'organisation de foires commerciales ou de forums nationaux de la diaspora pour faire se rencontrer des responsables gouvernementaux, les ministères des Finances et du travail pour débattre des possibilités d'investissement (Inde, Éthiopie, Kenya, par exemple), faciliter l'instauration de réseaux mondiaux de la diaspora (la Géorgie, par exemple, avec financement de l'UE) ou arranger pour les décideurs politiques des rencontres avec des membres de la diaspora préalablement à des missions commerciales à l'étranger (États-Unis par exemple).

Comme mesures, on pourrait également envisager une facilitation de l'accès à l'information, aux réseaux et aux coentreprises pour encourager les investissements (par exemple, des informations sur la manière d'obtenir des prêts aux entreprises ou des programmes qui mettent en relation des entrepreneurs locaux avec leurs homologues de la diaspora). Plus généralement, c'est également utile pour les événements culturels, les festivals et les accords de formation bilatéraux qui permettent à la diaspora et aux migrants de contribuer au partage des connaissances sur leurs pays d'origine.

Entrepreneurs et commerce transnationaux

Il est fondamental de se concentrer sur les entrepreneurs transnationaux et leur rôle dans la création d'échanges commerciaux. Les entrepreneurs transnationaux ont ceci de particulier qu'ils recourent à leurs compétences biculturelles et à leurs réseaux ethniques quand ils vont à la recherche d'opportunités au-delà des frontières nationales. En ce sens, ils personnifient la relation entre leurs pays d'origine et de résidence. La diaspora et les migrants peuvent être considérés comme des consommateurs qui créent un marché des produits de leur pays d'origine dans le pays de résidence, en apportant les bénéfices du développement au pays d'origine comme au pays de résidence. La diaspora, à travers ses entrepreneurs et investisseurs, est également quelque peu avantagée dans son pays d'origine. Ils ont souvent des liens affectifs et peuvent être plus prompts à repérer des opportunités tout en ayant moins d'aversion au risque que d'autres investisseurs qui investissent dans les pays émergents ou des pays moins développés. Ils peuvent souvent profiter de leur connaissance de l'intérieur d'un pays considéré ainsi que de ses compétences linguistiques et culturelles.

Il sera pertinent d'analyser l'efficacité des exonérations d'impôts pour la diaspora et les entrepreneurs transnationaux. Certains pays, par exemple, disposent de politiques plus favorables aux investisseurs étrangers en général que celles destinées aux membres de la diaspora. Néanmoins, quelques gouvernements prennent des initiatives pour attirer les investisseurs de la diaspora. L'Éthiopie, par exemple, offre des incitations en faveur de l'investissement à la fois aux investisseurs étrangers et à la diaspora, dont des exonérations fiscales d'une durée de 2 à 7 ans et une exonération de 100% des droits de douane sur l'importation de machines et outillages liés à des projets d'investissement. Ce type de politique a encouragé de nombreux membres de la diaspora éthiopienne à investir dans des petites entreprises en Éthiopie. Il faudrait peut-être examiner les conséquences négatives pour les non-migrants comme la possibilité de distorsion de concurrence.

En vue de faciliter les échanges commerciaux, on pourrait explorer les possibilités de partenariats entre investisseurs et entrepreneurs nationaux et ceux de la diaspora, pour faciliter l'accès des investisseurs du pays d'origine au marché du pays de résidence de la diaspora. Du fait qu'il est souvent plus difficile aux entrepreneurs nationaux seuls de pénétrer les marchés des pays développés, la stratégie consistant à créer des partenariats avec des entrepreneurs de la diaspora déjà établis sur ces marchés mériterait sans doute d'être étudiée.

Quand on vise à former spécifiquement les entrepreneurs et les investisseurs de la diaspora, il faut en général tenir compte du rôle des compétences en gestion de projet, et du fait que les membres de la diaspora ont un accès limité au financement et au crédit pour le démarrage dans leurs pays d'origine. Les évaluations des projets d'investissements collectifs et de financements complémentaires pourraient être étudiées d'une manière plus approfondie. Puisque des expériences de projets "tres por uno" (trois pour un) d'Amérique Latine ont été largement diffusées, on pourrait explorer des initiatives semblables ailleurs, par exemple des participations de la diaspora à des projets d'infrastructure (en Moldavie par exemple) ou au travers d'associations de villes natales dans d'autres régions comme l'Afrique du Nord (pays du Maghreb) et en Europe de l'Est (Moldavie par exemple). Il y a également des exemples récents d'initiatives de travail en réseau qui ont réuni diaspora et investisseurs nationaux pour franchir les barrières commerciales comme le manque d'informations sur des marchés

étrangers spécifiques en recourant à la connaissance qu'ont les migrants de la culture des affaires et d'autres paramètres pertinents de leur pays d'origine (Suède).

Dans la diaspora hautement qualifiée, on pourrait également sonder les réseaux de professionnels expatriés, les réseaux d'excellence et le transfert d'innovations et de technologie, succès et échecs compris. Les réseaux de professionnels expatriés se caractérisent par le fait qu'ils rassemblent des personnes physiques de grande influence qui ont des talents en matière de technique, de gestion ou de créativité, dans les domaines de la science et de la technologie, des affaires, de la culture et de la politique. Leur dynamique interne et leur potentiel de longévité ont souvent un impact sur le développement économique. Alors que certains de ces réseaux professionnels ont attiré l'attention et que des cas spécifiques des secteurs de l'ingénierie et des TI sont bien connus (par exemple, les diasporas indienne et chinoise dans la Silicon Valley), ils ont encore peu fait l'objet d'attention dans le cadre du FMMD. Des études récentes ont également montré qu'il y avait une fréquence élevée de brevets parmi les membres de la diaspora, aux États-Unis par exemple, ce qui indique des cas prometteurs pour des discussions ultérieures.

Il convient de noter que dans de nombreux cas, les diasporas ont réussi à promouvoir des transferts de compétences, des investissements et des échanges commerciaux sans l'assistance de politique ou de programme gouvernementaux. Le potentiel de ce genre de contributions pourrait néanmoins être approfondi pour former un élément des partenariats public-privé potentiels, en impliquant les gouvernements et les agences des donateurs, le secteur privé, les instituts de micro-finance et les banques commerciales, les organisations régionales et internationales, les institutions universitaires et autres.

Questions clés à aborder

- Comment les gouvernements peuvent-ils contribuer à faciliter les transferts de compétences ou le retour temporaire d'entrepreneurs de la diaspora, par exemple en soutenant les micro-entreprises et les PME, en offrant des formations à la finance et à la gestion, des programmes de micro-financement et l'accès aux crédits et aux capitaux d'amorçage ?
- De quelle manière les mesures gouvernementales, comme la fourniture d'informations sur les conditions d'investissement, l'offre de pauses fiscales, l'adaptation de la politique commerciale, ou l'offre d'un statut particulier en matière de nationalité ou de la double nationalité, peuvent-elles fonctionner comme incitations à destination de la diaspora pour qu'elle investisse ou fasse du commerce ?
- Quels sont les éléments-clés des partenariats public-privé qui permettent de faciliter les nouveaux véhicules d'investissement comme les obligations diaspora, les fonds d'investissement de la diaspora ou les instruments de financement complémentaires ?
- Comment les gouvernements et les associations de la diaspora peuvent-ils coopérer efficacement en matière de commerce et d'investissement, par exemple à travers le dialogue et des plates-formes de travail en réseau et autres systèmes ?

Mesures possibles

Mesures possibles qui seraient à prendre par les gouvernements des pays d'origine et de résidence et à travers des partenariats public-privé dans le but de faciliter les effets de développement positifs résultant des transferts de compétence, investissements et commerce de la diaspora :

1. Soutenir les capacités des associations de migrants et des réseaux de professionnels à s'impliquer dans le commerce et les investissements dans les pays d'origine, au travers, par exemple, de partenariats avec les institutions financières qui peuvent aider les migrants à investir dans leur pays d'origine et à être formés financièrement.
2. Fournir de l'information, par exemple au moyen d'outils des TIC, sur les possibilités d'investissement et de commerce ainsi que de l'information sur les instruments financiers accessibles comme les "obligations diaspora"
3. Reconnaître le potentiel offert par des opportunités de retour temporaire et la suppression des barrières à la mobilité circulaire, par exemple en octroyant des avantages transférables, particulièrement en matière de retraites et d'assurances maladie et vie, afin de faciliter les visites ou le retour temporaire aux pays d'origine.
4. Reconnaître les effets que peuvent avoir la possibilité d'obtenir la double nationalité ou la possession d'un titre de séjour permanent afin d'accroître la contribution des membres de la diaspora en tant qu'intermédiaires bénéficiant d'avantages issus de ce statut juridique.
5. Prendre en considération les systèmes fiscaux et les conditions d'investissement qui encouragent la mobilité circulaire et l'implication de la diaspora dans les pays d'origine.
6. Cartographier les diasporas de façon à aider à affiner les politiques de rapprochement et à mieux comprendre les communautés de la diaspora.