

OUTIL DE TRAVAIL POUR LE GROUPE 'MIGRATION ET SOLIDARITE AVEC LE PAYS D'ORIGINE'

Documents utilisés

Terra Nova (Samuel Pommeret) – « Refonder l'approche politique du co-développement »
Colloque CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) – « Enjeux et pièges du co-développement »
IRFAM (L'Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations) – « Migrations et solidarité avec les pays d'origine »
CONSEIL DE L'EUROPE – (M. Brice Hortefeux) Discours « Migrations économiques, cohésion sociale et développement : vers une approche intégrée »
AITEC (Association internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs) – « Les migrants, acteurs du développement : une reconnaissance qui tarde à voir le jour »
Cités Unies de France : Journée de la coopération décentralisée : « Migrants, co-développement et coopération décentralisée »

1. Petit historique de la notion du co-développement

Le co-développement est un concept relativement récent. C'est la coopération française qui l'a forgé et a conduit les expériences les plus importantes dans ce domaine.

Années 1960 : Soutien financier

Pendant cette période, il s'agit d'initiatives prises par les immigrants généralement en faveur de leurs familles ou de leurs communautés restées au pays et qui se matérialisent généralement par l'envoi d'argent. Le terme de co-développement n'est pas encore utilisé.

Années 1970 : Approche « tiers-mondiste »

Cette idéologie, qui a fortement marqué l'approche Nord-Sud pendant cette période, part du principe que la décolonisation n'a pas mené à une indépendance intégrale des pays décolonisés. Les mécanismes de domination se sont reconstitués grâce à de nouvelles structures économiques et culturelles. Le tiers-mondisme estime ainsi que le néo-colonialisme a pris la relève du colonialisme traditionnel. Cette doctrine attribue la responsabilité de la pauvreté du tiers-monde aux interventions du capitalisme étranger. L'initiative du PSU (Parti Socialiste Unifié), qui est le premier à utiliser le concept du co-développement dans le cadre d'une analyse des besoins des Etats concernés, s'inscrit dans ce contexte d'une reconsidération des relations entre le Nord et le Sud avec l'objectif d'œuvrer à un véritable développement partagé entre pays sources et pays d'accueil et en général d'une redéfinition de l'ordre économique mondial. Partout en Europe, au cours des révoltes étudiantes, de différents acteurs sociaux revendiquent une amélioration de l'aide au développement. La critique va jusqu'à une mise en cause générale du concept qui perpétuerait « l'exploitation néocoloniale ».

Années 1980 : échange « pragmatique » et liberté d'association

Pendant cette période, qui est marquée par la 2^{ème} crise pétrolière, on utilise le concept du co-développement pour articuler et coordonner les plans de développement instaurés avec des pays choisis comme partenaires privilégiés (notamment l'Algérie, le Mexique et l'Inde) en mettant en synergie les complémentarités de la France et de ces pays : Savoir-faire et haute technologie d'un côté, main d'œuvre et ressources naturelles de l'autre. On ne fait pas encore de lien avec les migrations.

Une autre évolution fut le rétablissement de la liberté d'association¹ par la loi du 9 octobre 1981, menant à la création des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations - OISM. Ces associations permirent aux immigrants d'entreprendre des actions de développement et de tisser des liens transnationaux.

Fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui : le lien avec les migrations

Après une période de « silence » sur le co-développement, à la fin des années 1990, le concept est érigé en politique publique et rattaché à la question des migrations.

¹ Un décret-loi du 12 avril 1939 portant statut particulier des associations étrangères et associations composées d'étrangers stipule qu'aucune association ne peut se former, ni exercer son activité en France sans autorisation préalable du Ministère de l'Intérieur qui peut à tout moment être retirée, par décret.

La gestion des flux migratoires

Dans le rapport de l'universitaire Sami Nair, le co-développement est défini comme « *toute action de coopération en rapport avec les populations immigrées et le développement des pays d'origine* ». Bien que le rapport initial souligne que « *la politique de co-développement liée aux flux migratoires n'a pas pour but le 'retour' des immigrés chez eux s'ils n'en ont pas la volonté* » le concept est de plus en plus ancré dans la volonté de limitation des flux migratoires. Cette nouvelle approche se caractérise par deux axes : « *accompagner et favoriser la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine et soutenir les initiatives de solidarité en faveur du développement* ». L'idée est que le progrès du développement dans les pays du Sud, engendré par les émigrés, estompera les pressions migratoires en améliorant les conditions de vie et en incitant ainsi les candidats à la migration à rester chez eux plutôt qu'à partir à l'étranger. En d'autres termes, les immigrés d'aujourd'hui contribueraient à la hausse du niveau de vie de leur pays d'origine pour permettre de diminuer les flux migratoires de demain. La vraie rupture par contre se fait par la création du « Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Co-développement » (MIIINDS)². Le discours de Brice Hortefeux ci-joint illustre la vision de l'« approche globale de la question migratoire », sous-entendant des « négociations des accords de gestion de flux migratoires avec les pays d'émigration ».

2. Conceptualisation actuelle : Exemples de contextualisation

Pour illustrer et contextualiser l'utilisation actuelle du concept, il paraît judicieux de citer un discours prononcé par Brice Hortefeux lors de la 8^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe, des ministres responsables des questions de migration, à Kyiv, le 4 septembre 2008 : « Migrations économiques, cohésion sociale et développement : vers une approche intégrée »

D'après le ministre, il s'agit de « *favoriser une immigration choisie et concertée à caractère professionnelle ... de permettre aux ressortissants des pays d'émigration de mieux vivre chez eux, plutôt que de survivre ailleurs.* »

« *Le développement solidaire permet en effet d'englober toutes les politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent à une meilleure gestion des flux migratoires.* »

Sous « immigration professionnelle », le ministre entend « *d'organiser, non pas un 'pillage des cerveaux' mais une 'circulation des compétences'* » : « *Ma méthode consiste à écouter les besoins du pays, à entendre ses spécificités mais aussi à expliquer les attentes du peuple français que je représente.* »

Il résume cette nouvelle gestion des migrations ainsi : « *Il s'agit d'accueillir en France des personnes ayant un profil et un projet utiles à la France et à leur pays d'origine... après six ans de séjour en France, son titulaire (de la carte de séjour) devra retourner dans son pays d'origine, pour le faire bénéficier de l'expérience acquise en France.* »

Après l'initiation du concept de co-développement par la France, « l'approche globale aux migrations » est reprise par l'Union Européenne qui par la suite encourage des initiatives en lien avec ce nouvel entendement du co-développement. À Tampere en 1999 ont été définis les critères que doit respecter la politique européenne d'immigration (approche exhaustive de la gestion des flux migratoires, traitement équitable des ressortissants de pays tiers, développement de partenariats avec les pays d'origine). Le plan d'action de Rabat de 2006 reprend ces thèmes. Sous la thématique « Gestion des migrations – Solidarité en action », l'Union Européenne propose p.ex. des financements de projets qui répondent à l'un des quatre types d'actions destinées à la gestion des « problèmes posés par certains phénomènes migratoires » :

- * actions en faveur du retour, fondées sur des plans de retour intégrés;
- * actions d'assistance financière à l'emploi d'immigrés retournant dans leurs pays d'origine avec lesquels des accords de réadmission ont été conclus;
- * actions d'information sur les possibilités légales d'émigrer vers l'UE et sur les dangers de l'immigration clandestine;
- * actions d'accueil pour les ressortissants de pays tiers arrivés clandestinement dans les États membres par la mer.

² le terme 'co-développement' devient 'développement solidaire' par la suite

Pour résumer les axes principaux des initiatives que l'Union Européenne subventionne :

1. le retour, la réintégration sociale et professionnelle pour les personnes rapatriées et la préparation d'une campagne d'information sur l'immigration clandestine;
2. l'assistance en matière d'accueil;
3. la mise en place d'un portail d'information sur l'immigration.

*« Ce Pacte jette dans le même sac le contrôle des frontières externes de l'Europe et la solidarité avec les pays du sud »
(Terra Nova)*

3. Critiques

Différentes associations critiquent cette nouvelle approche non seulement à cause de ses implications politiques mais tout d'abord à cause d'une « triple erreur », constatée par *Terra Nova* :

1) L'idée que le développement des pays d'origine limitera puis induira « mécaniquement » une diminution des flux migratoires. Au contraire, des exemples montrent que les migrations ont tendance à augmenter dans un premier temps et à rester élevées jusqu'à ce qu'une prospérité se soit répandue dans l'ensemble de la société.

2) L'idée que la capacité financière des migrants (et notamment leurs transferts) se transformera nécessairement en investissements productifs une fois mises en place des politiques d'incitation, sans prendre en compte le contexte parfois très difficile du pays de départ, ou les utilisations réelles des bénéficiaires

3) La nécessité de parvenir à des résultats pour justifier la pertinence des politiques engagées, soit auprès des électeurs, soit pour les bailleurs ; dans ce contexte il faut aussi considérer le rapport du temps du politique et du développement, qui altèrent : pendant que des décisions politiques sont de caractère court et régulier, le développement est un processus long, fluctuant et aléatoire

L'association *AITEC* pointe particulièrement la contradiction entre une logique de maîtrise de flux migratoires d'un côté, et celle de la reconnaissance des migrants comme acteurs du développement de leurs pays d'origine de l'autre. Elle se pose les questions suivantes : « *Les migrants sont-ils 'une chance' tant pour leur pays d'origine que pour le pays d'accueil ?* » - formule de Bernard Stasi - Ou « *sont-ils au contraire 'une source de problème', tant ici que là-bas ?* » - ce qui impliquait de « *contrôler l'incontrôlable, dans une logique exclusive de retour au pays, pour les migrants déjà établis, de maintien sur place, pour les candidats potentiels à l'émigration* ». *AITEC* conclue que cette dernière vision – dans la politique actuelle – prévaut sur la première.

La critique énoncée par le Président de *FORIM* (Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations), Chansamone Voravong, est la suivante : « *Le co-développement tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, n'intègre pas encore tout à fait le respect des uns des autres entre les partenaires, pour arriver à une définition juste de ce concept, et pour marcher ensemble vers le même objectif humain. Il y a toujours raison du plus fort, qui fait obstacle à non seulement l'acceptation, mais l'appréciation de la différence.* »

« En criminalisant la migration et en instrumentalisant politiquement la question, le gouvernement ne répond pas aux enjeux de sécurité des individus, de respect des droits fondamentaux des migrants, de prise en charge et finalement d'intégration sociale. Enfin, le co-développement, en étant attaché à l'immigration et à l'identité nationale, devient un objet inefficace et politiquement dangereux. » (Terra Nova)

4. Pistes alternatives proposées par des associations

« (La re-conceptualisation) doit passer par une critique des politiques et des mécanismes existants ainsi que, de manière générale, par une réflexion sur les politiques migratoires et l'aide au développement. » (Terra Nova)

Terra Nova propose une réflexion sur le co-développement qui doit toucher son concept ainsi que sa mise en pratique sur le terrain :

Engager un nouveau dialogue sur les migrations

Terra Nova propose d'adopter un « discours plus pragmatique qui comprenne les nouvelles migrations » et dans lequel se dissocieraient les notions de la « gestion des flux migratoires » et du co-développement. Plus concrètement, il faudrait par des dispositifs – comme des visas de long terme – favoriser la mobilité des travailleurs et stabiliser la situation des immigrés dans les pays d'accueil. « L'ensemble des entraves que l'on met au séjour régulier des immigrés (et à leur intégration socio-économique) empêche ou limite leurs capacités à devenir à terme des partenaires du développement de leurs pays d'origine. » Ce changement de politique va ensemble avec la valorisation des immigrés comme acteurs du développement. Il reviendrait aux acteurs de la société civile de militer pour cette nouvelle approche des migrations à l'encontre des politiques publiques.

Refonder l'architecture politique du co-développement

Initiative de base serait de mettre fin à la tutelle du Ministère l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement solidaire sur le co-développement et de re-transférer ce ressort à une délégation interministérielle regroupant les acteurs publics liés à cette question, sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération. Pour continuer, Terra Nova propose également de créer des plateformes regroupant les divers acteurs et de « construire un débat permanent et élargi sur la solidarité entre pouvoirs publics du Nord, associations de migrants, sociétés civiles du nord, pouvoirs publics du Sud, sociétés civiles du Sud ».

Définir les espaces et les priorités d'action

Pour empêcher l'émiettement des efforts, il faut d'après Terra Nova définir les axes d'actions fortes et placer les régions au centre des initiatives. Le but serait le développement local dans le cadre d'un dialogue multi-partenarial respectueux de la souveraineté des pays du Sud. Terra Nova se déclare favorable à intégrer le co-développement au sein du champ plus vaste de l'Aide publique au Développement pour « articuler efficacement les approches macro et micro ».

L'idée globale de *Terra Nova* est celle d'une « gouvernance mondiale sur les migrations » « qui sera chargée de s'emparer de ces problématiques, d'observer les phénomènes, de porter assistance dans les situations les plus graves et de contraindre les Etats à mettre en place des politiques adaptées aux réalités, efficaces et bénéfiques pour les pays émetteurs de flux ».

Pour résumer, Terra Nova s'engage pour un retour au destin original du co-développement : servir les sociétés et les territoires et faire des migrations internationales une grande opportunité de la mondialisation

Le Président du CRID, Gustave Massiah, parle également en faveur d'une « autre conception du développement. » : « Plutôt que la logique du développement soit déterminée par le marché mondial des capitaux, nous proposons que la logique du développement soit déterminée par l'accès aux droits pour tous, localement, nationalement, régionalement, et mondialement. » « ...il faut un système international de régulation fondé sur le droit international, notamment la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille »

La vision propagée par le CRID est ainsi de « construire une démocratie mondiale, fondée sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ... où le migrant a sa part dans la parole et dans les actes au sein du cercle d'acteurs et de partenaires multiples »

Pour encadrer un atelier de discussion, les organisateurs du CRID se posent la question : « Quel est l'impact des politiques migratoires restrictives dans les pays d'accueil sur les actions de co-développement ? » et répondent : « ... nous pensons que le développement doit être entendu comme l'implication des migrants dans le développement de leur pays d'origine mais aussi comme un moyen d'intégration dans les pays d'accueil et comme un moyen de valoriser l'apport économique, social et culturel des migrants dans les pays d'accueil. Or les politiques migratoires restrictives qui sont mises en place actuellement en France (et plus largement en Europe) ont tendance à stigmatiser les étrangers et freinent en ce sens la reconnaissance des étrangers comme citoyens et comme acteurs sociaux et économiques. Dès lors, comment mener des actions de co-développement si les droits des migrants ne sont pas respectés ici ? »

Le Coordinateur des programmes *Double-espace au GRDR* (Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural), Olivier Le Masson, se réfère à des modalités concrètes d'action : « Pour que les

migrants puissent agir correctement dans leur territoire d'origine, il faut qu'ils aient des bonnes informations sur ce qui se passe sur place, une bonne connaissance du territoire. Cela passe par une cartographie, une concertation entre acteurs et la mise en place d'actions. » Son idée du « double - espace » se décrit par l'objectif « qu'ils soient reconnus comme citoyens à la fois ici et là-bas. » Le Masson critique la « vision simpliste » de la logique de « vouloir contrôler et voir le développement comme un moyen de stopper les migrations » : « Pour nous, le co-développement, c'est le développement par les migrations, par la mobilité, les échanges. C'est un développement aussi bien des régions d'origine que des régions d'accueil. » Il accentue le rôle des associations de migrants : « Les associations de migrants servent de passerelles. Elles doivent être reconnues comme les premiers acteurs du co-développement. Elles le sont largement au Sud, mais elles sont souvent peu reconnues au Nord. » L'espace dans lequel ils seraient actifs « c'est un espace large, mouvant, qui rapproche les territoires. » Condition pour le succès d'un projet de développement est d'après Le Masson l'amélioration de la situation des immigrés au Nord : « Pour nous, il est évident que pour qu'un projet de co-développement soit mené à bien là-bas, les migrants doivent d'abord vivre bien ici. »

L'IRFAM définit le co-développement comme le « lien entre les destinées de deux ou plusieurs régions. » Cette association parle en faveur d'un réel partage des progrès suscités et donc d'un développement réellement commun. Dans cette vision, le migrant et la diaspora devraient être reconnus comme « un pont, un accélérateur ».

La Fédération EUNOMAD (« European Network On Migration And Development ») mise plus sur une réflexion au niveau conceptuel du co-développement : Il s'agit d' « étudier et propulser des recommandations politiques et des pratiques dans le domaine du développement social, économique, culturel et démocratique des pays d'origine » en collaboration avec les migrants installés en Europe. Pour continuer, l'association accentue les compétences interculturelles des migrants et leurs capacités d' « aider au rapprochement des peuples par l'instauration de dialogues et d'échanges, amener un développement dans leur région d'origine via des transferts culturels, matériels et financiers, susciter une sensibilité dans le pays d'accueil par rapport à leur pays d'origine, soulever des questionnements nouveaux sur le développement, sur les relations internationales... » ; « On parle des capacités économiques (comme la création d'entreprises ou les transferts de fonds), des capacités sociales (la citoyenneté participative dans les espaces d'origine et d'accueil) et des capacités politiques : développement d'instruments d'éducation à la citoyenneté, au développement durable et aux migrations équitables, mais aussi des outils de gestion comme des agences de migrations, etc. »

L'association *Cités Unies de France* lors d'une réunion organisée à l'occasion de la « Journée de la coopération décentralisée » le 24 juin 2009 à l'Institut catholique de Paris discute des interrelations entre « Migrants, co-développement et coopération décentralisée ». Cette association met l'accent sur le mouvement de la circulation qui serait au centre des liens entre migrations et développement, donc du co-développement. Reconnu comme une dynamique transfrontalière et réalisée à travers des « actions collectives menées dans l'espace migratoire qui comprend à la fois l'ici et le là-bas », « le co-développement ne doit donc en aucune façon être perçu comme une variable d'ajustement des flux migratoires en fonction de nos besoins. » Leur critique à l'encontre des politiques publiques se prononce plus concrètement dans les questions suivantes : « ... comment des femmes et des hommes peuvent-ils adhérer à des politiques de développement, initiés par ceux-là même qui les considèrent comme des acteurs du développement avant de partir, de acteurs du co-développement au retour (volontaire ou forcé) et des criminels le temps d'une traversée ou d'une mobilité internationale ? » Contrairement à cet abus des migrants en tant que « marionnettes », cette association mise sur la coopération décentralisée, expliquée comme la possibilité, pour une collectivité locale (régions, départements, communes et leurs groupements), de lier des partenariats avec des collectivités étrangères et de pouvoir y financer des projets dès lors qu'il y a signature d'une convention et respect des engagements internationaux de la France. La coopération peut prendre des formes diverses : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. Ainsi, *Cités unies de France* utilise les effets de la décentralisation en France – transfert de compétences de l'État central aux collectivités territoriales, comme p.ex. l'éducation, la santé, le développement rural – pour créer un terrain d'activité pour les acteurs du co-développement, permettant un réel travail en partenariat. Les expériences ont démontré que c'est seul à travers d'une perspective de longue durée que des relations prospères entre collectivités et associations peuvent se mettre en place.