



Journée de la coopération décentralisée

« Migrants, co-développement et coopération décentralisée »

Réunion le 24 juin 2009 à l'Institut catholique de Paris

Juillet 09

Synthèse

Ouverture de la JCD par Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France :

M. Gallet a rappelé en introduction les principales évolutions du paysage qui justifient cette réflexion sur les liens entre migrations, développement et coopération décentralisée :

- le rôle important joué par les migrants dans la mise en place d'une coopération décentralisée, démontrant ainsi directement l'**impact local** de cette coopération ;
- l'**importance prise par les transferts financiers des migrants** à destination de leur pays d'origine, bien que ces logiques classiques semblent remises en cause par les nouvelles générations qui n'ont pas forcément les mêmes comportements, ce qui n'est pas sans créer des tensions ;
- les **récents progrès de la décentralisation, en particulier au Sud**, dans les pays source d'immigration et l'émergence liée de nouvelles élites locales, mais lesquelles se trouvent certains migrants ;
- la **multiplication des acteurs**, associations de migrants et acteurs autour des migrants.

Intervention de Patrick Gonin, chercheur membre de Migrinter et du conseil scientifique du SSAÉ

M. Gonin a ensuite pris la parole pour définir les concepts et présenter leurs différentes acceptions, selon les évolutions de leur utilisation politique.

Si l'on admet la double dimension de la citoyenneté, à la fois juridique, celle du statut conféré par la nationalité qui donne des droits et des devoirs politiques, et positive, c'est-à-dire liée à l'action, à l'implication dans la vie de la cité, notamment à travers la solidarité internationale, alors **le codéveloppement peut être considéré comme un facteur de comportements citoyens.**

Le codéveloppement concerne uniquement les initiatives collectives des migrants. En effet, les actions des migrants en faveur du développement de leur région d'origine sont multiples, et la plupart sont individuelles (création d'entreprises, remises). Mais le sujet du jour concerne bien le codéveloppement dans le sens des actions collectives menées dans l'espace migratoire, qui comprend à la fois l'ici et le là-bas. La question des migrations en général, et du codéveloppement en particulier, relève donc à la fois d'une interaction spatiale (insertion pluri-territoriale) et sociale (rapport à l'autre).

De cette précision découle une restriction forte du **champ géographique**. Si les actions individuelles, en particulier les transferts financiers, concernent les migrants du monde entier, ces pratiques collectives que l'on qualifie de codéveloppement sont une particularité de certains groupes de migrants. On les rencontre presque exclusivement en France chez les migrants issus du bassin du fleuve Sénégal, dans le sud de l'Europe avec les migrants de certaines régions du Maroc, ou encore aux Etats-Unis chez les ressortissants mexicains et dans une moindre mesure, au Royaume-Uni avec les migrants originaires du centre de l'Inde.

Outre l'aspect matériel des transferts financiers, il faut également souligner **l'importance des transferts immatériels**, idéels. Les sociétés mises en relations par les logiques migratoires s'en trouvent nécessairement transformées, notamment sur le plan des normes et des valeurs.

La difficulté de penser le codéveloppement de manière pertinente tient essentiellement au fait que **la pensée sur les migrations est nécessairement située**, affiliée à un territoire, celui de l'Etat souverain. Comment penser le codéveloppement qui est intrinsèquement situé entre (au moins) deux territoires, lorsque la réflexion est située en un seul lieu, comme le prouve la distinction entre les termes émigration et immigration ?

On assiste actuellement à l'affirmation d'**une forme de migration nouvelle et originale**, résultant d'une véritable transformation par rapport à l'intégration des migrations passées. Les transferts financiers des migrants sont aujourd'hui équivalents à des investissements dont les sommes globales, bien que difficiles à estimer avec précision, sont considérables. Autre difficulté, la temporalité de ces « nouvelles » migrations qui durent depuis déjà un demi-siècle. Car l'autre particularité de ces migrations par rapport aux phénomènes passés est l'absence de retour massif. À certaines périodes de leur vie,

les migrants renvoient jusqu'à un tiers de leurs revenus à leur famille restée au pays, ce qui constitue un sacrifice considérable excluant toute possibilité de retour.

Il faut insister sur **le paradoxe que constitue le lien établi entre migration et développement**. Si cette relation fait l'objet d'un affichage d'intentions politiques très important, on constate en réalité que la marge de manœuvre des migrants est quasi-inexistante. En effet, les politiques qui ont recours à ce type de raisonnements ignorent, ou semblent ignorer, **l'autonomie du système migratoire**. En effet, ce système migratoire n'est en réalité aucunement affecté par les influences extérieures que constituent les tentatives de le réguler (frontières, législations, aides etc.). Il apparaît aujourd'hui que ce système est impossible à contrôler de manière stricte.

Ce constat conduit à s'interroger sur les causes de ce phénomène. **Pourquoi les migrants partent-ils ? Pourquoi envoient-ils autant d'argent ? Pourquoi ne sont-ils pas rentrés ?** Une réponse : ils ont un projet migratoire, qui s'affirme de plus en plus comme un véritable projet individuel. Le constat de base permettant d'expliquer ce phénomène est celui d'une répartition très inéquitable des biens et des richesses dans l'espace économique mondial. Deux postures d'analyses découlent de ce constat : a) les migrations sont uniquement déterminées par des facteurs économiques (attractifs/répulsifs), ce qui ne permet pas d'expliquer les spécificités du phénomène actuel en termes de durée, d'importance des transferts et d'initiatives collectives ; b) les migrations résultent de mécanismes qui agissent à différentes échelles (macro, méso et micro), le codéveloppement étant issu de l'articulation entre ces différentes échelles.

Au final, malgré toutes les bonnes intentions et l'affichage politique concernant les liens entre migrations et développement, **les migrants n'ont en réalité que trois options : rester, rentrer, ou circuler**, cette dernière étant la seule à pouvoir porter une relation dynamique entre migration et développement. Ce sont en effet les circulants qui sont très clairement à l'origine du codéveloppement.

On constate que les principaux domaines d'intervention du codéveloppement dans le bassin du fleuve Sénégal coïncident exactement avec les domaines prioritaires de la décentralisation et des transferts de compétences aux collectivités territoriales dans cette zone géographique : la santé, l'éducation et l'hydraulique.

Concernant **les chiffres**, il faut bien avoir en tête la réalité de l'importance relative du phénomène de codéveloppement. En cinquante ans de flux migratoires entre le bassin du fleuve Sénégal et la France, les migrants se comptent en centaines de milliers, les retours au pays en dizaines de milliers, et les acteurs du codéveloppement plutôt en centaines d'individus ! Si les migrants ne rentrent pas, c'est pour être mieux ici.

Le terme codéveloppement apparaît au cours des années 70 dans les milieux tiers-mondistes (cf. définition de JP Cot, 1982), avec l'objectif affiché d'œuvrer à un véritable développement partagé entre pays sources et pays d'accueil. Il réapparaît par la suite dans les années 90, à l'occasion du rapport Sami Naïr qui consacre en 1997 un nouveau sens au terme de codéveloppement. Ce concept se voit alors attribuer **deux objectifs complémentaires : contrôler les flux migratoires** en luttant contre l'immigration clandestine et en favorisant l'aide au retour, **et encourager le développement des pays sources** pour atténuer les mouvements migratoires.

Cette évolution du concept est par la suite concrétisée par la signature des FSP codéveloppement avec des pays africains (Mali, Sénégal, Comores) au début des années 2000, puis par les actuels accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement. Outre les dispositions relatives au contrôle des flux migratoires, ces accords comportent des dispositions visant à encourager le développement local à travers le financement de projets associatifs portés par les migrants, à canaliser l'épargne des migrants vers des investissements productifs et à valoriser des compétences de la Diaspora Scientifique Technique et Economique (DSTE).

Cependant, **ces objectifs reposent sur un constat erroné**, en tout cas à court terme. En effet, tous les travaux scientifiques menés sur ce sujet démontrent clairement que, loin d'inciter les gens à rester, **le développement favorise au contraire les migrations !**

Mal accepté à l'origine, le concept de codéveloppement est finalement adopté par l'Union Européenne qui le reprend à son compte. Cette vision biaisée des interactions entre migrations et développement, est par la suite complétée par les Nations Unies. **L'ONU définit le codéveloppement comme un double développement**, ajoutant à l'acception française et européenne l'idée que les migrations participent également au développement des pays de destination.

Exemple concret de cette double dimension du codéveloppement : le cas d'Ibrahim Traoré. Originaire du village de Kabaté, au Mali, ce migrant devient cadre à l'issue d'un difficile processus de formation de 17 ans en France. Il retourne finalement dans sa commune d'origine, où il est élu maire. Ce cas est symbolique de l'impact des migrations en termes d'émergence d'une classe sociale moyenne dans les pays en voie de développement. En effet, l'Afrique ne manque pas de cadre supérieur de très haut niveau, mais entre ceux-ci, et l'immense majorité de la population qui se débrouille au quotidien pour assurer sa survie, les **cadres moyens** sont quasi-inexistants aujourd'hui. Ibrahim Traoré en est pourtant un, que son parcours migratoire a façonné, et que la coopération décentralisée appuie aujourd'hui dans son action en faveur de son territoire d'origine.

Ce témoignage met également en évidence **l'importance de la durée et de la mobilité dans le fonctionnement de la relation entre migration et développement**. Pour avoir un véritable impact positif sur le développement, les liens entre les différents territoires de l'espace migratoire doivent pouvoir s'établir dans la durée, et les individus doivent pouvoir circuler librement afin de maintenir ce double lien.

En matière de politiques publiques, on constate donc que la question du codéveloppement relève d'un dialogue du Nord sur le Sud très complexe à construire. Il faut cependant attirer l'attention sur le risque que constitue l'idée erronée selon laquelle il est possible de limiter les migrations par le développement. Cette idée est dangereuse car le développement est intrinsèquement lié à la circulation. Il faut prendre garde à cette culture de l'enfermement qui se développe et que la crise actuelle contribue à accentuer. Le codéveloppement ne doit donc en aucune façon être perçu comme une variable d'ajustement des flux migratoires en fonction de nos besoins.

Ces réflexions sur le concept de codéveloppement sont fondamentales car elles déterminent également l'adhésion des migrants à cette politique. En effet, comment des femmes et des hommes peuvent-ils adhérer à des politiques de développement, initiées par ceux-là même qui les considèrent comme des acteurs du développement avant de partir, des acteurs du codéveloppement au retour (volontaire ou forcé) et des criminels le temps d'une traversée ou d'une mobilité internationale ?

Présentation de Stéphane Gallet, service des affaires internationales et du développement solidaire (MIINDS)

Le développement solidaire fait partie de l'aide publique au développement (APD), comme le montre la nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF qui inscrit le programme 301 intitulé « développement solidaire et migrations » dans la mission « Aide publique au développement ».

Le développement solidaire agit selon **deux objectifs : soutenir les actions de codéveloppement** et, c'est là la nouveauté, **soutenir également les actions sectorielles** en faveur du développement des pays sources d'immigration. Le développement solidaire reprend donc le codéveloppement tout en allant au-delà, en intégrant la prise en compte des politiques sectorielles.

Cependant, cet élargissement du champ du codéveloppement ne remet pas en cause le rôle donné aux migrants dans cette politique. Leur implication au cœur du développement solidaire devra ainsi faire l'objet de mesures précises, à travers des indicateurs pertinents.

Deux axes d'interventions privilégiés par le MIINDS dans le cadre de cette politique de développement solidaire peuvent être mis en avant pour la réunion de ce jour:

- **Le développement local** : accès aux services de base, formation technique et professionnelle, aménagements et infrastructures destinés à favoriser la création d'activités génératrices de revenus etc. Cet axe d'intervention vise notamment à contribuer à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et à freiner l'exode rural.
- **La promotion de l'investissement productif** : en concertation avec le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, avec la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale, sur une approche multilatérale. Au niveau national avec l'Agence française de développement pour le comparateur

du site « envoiaargent.org qui vise à baisser des coûts de transferts, à travers le soutien au PMIE, la mise en place du compte épargne-codéveloppement, ou encore grâce aux accords bilatéraux prévoyant une aide à la réinstallation économique (avec le Mali, le Sénégal et la Roumanie). Cet axe d'intervention vise à contribuer à lutter contre la pauvreté et à réduire les risques de la migration illégale.

Les **montants** votés par le Parlement pour le financement des actions s'élèvent à **100 millions d'euro pour la période 2008-2010**, auxquels il faut ajouter la mobilisation complémentaire des moyens des collectivités territoriales, des ONG, des associations de migrants et des autres partenaires publics et privés, ainsi que celles des Etats partenaires dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

Le principal **cadre juridique** de la politique de développement solidaire est constitué par les **accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire**. Ces accords bilatéraux négociés avec les pays sources d'immigration¹ comprennent **trois volets**, dans une approche globale :

- **L'organisation de la migration légale**, qui comprend notamment une liste des métiers ouverts aux ressortissants, négociée en fonction des préférences du pays d'origine (en particulier sur l'ouverture ou non des postes hautement qualifiés) ;
- **La lutte contre l'immigration clandestine** ;
- Un volet migrations et développement, à savoir **le développement solidaire**.

Le contenu de ces accords diffère selon les cas, car ils sont issus d'une négociation en fonction des besoins émis par les pays d'origine. Ils prévoient l'aide à la réinstallation et visent également à promouvoir les instruments financiers créés en France.

Les acteurs du développement solidaire peuvent être regroupés en six catégories :

¹ Par ordre chronologique : Le Sénégal, le Gabon, la République du Congo, le Bénin, la Tunisie, la République de Maurice et le Cap-Vert, et le Burkina Faso et le Cameroun (mai 2009).

- **Le MIIINDS**, qui négocie les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire avec les Etats partenaires, met en œuvre les projets bilatéraux et signe les conventions de financement avec les opérateurs ;
- **Les Etats partenaires** qui définissent leurs politiques de développement, négocient les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, et participent au financement du développement solidaire ;
- **Les opérateurs pivots** : Agence française de développement (AFD), Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, ex ANAEM), France coopération internationale (FCI) ;
- **Les migrants établis en France**, à travers le soutien au développement économique et social de leur pays d'origine, la mobilisation des Etats et de la société civile de France et du pays d'origine... ;
- **Les autorités locales**, à travers le cofinancement de projets de développement local, les relations avec les associations de migrants et les autres acteurs de la société civile... ;
- Les opérateurs de **la société civile** qui promeuvent le développement solidaire et réalisent un important travail d'accompagnement et de suivi-évaluation.

Le développement solidaire s'appuie également sur un réseau de référents au sein des **préfectures** et mobilise les **ambassades**.

Par ailleurs, le MIIINDS cherche à **favoriser une participation croissante des collectivités territoriales** à la politique de développement solidaire. Cette participation passe actuellement par deux canaux distincts :

- La participation à **l'appel à projet** national de soutien à la coopération décentralisée géré par la DAECT (Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales) et qui comprend un volet consacré aux projets de développement solidaire. À ce propos, les résultats de l'appel à projet 2009

devraient être publiés sous peu. M. Besson interviendra à ce propos lors de la prochaine réunion de la CNCD (Commission nationale de la coopération décentralisée), le 8 juillet. Cet appel à projet à vocation à être renouvelé en partenariat avec la DAECT.

- La mobilisation des collectivités territoriales dans le cadre des accords de gestion concerté des flux migratoires et de développement solidaire. Les collectivités territoriales interviennent alors comme opérateurs, il en est ainsi pour le Conseil général de l'Hérault dans le cadre de l'accord avec la Tunisie.

Le **bilan** de cette politique de développement solidaire pour l'année 2008 peut être présenté **par secteurs d'intervention**, ou par type d'acteurs ayant mis en œuvre les projets. Dans le premier cas, on constate que :

- L'éducation et la formation professionnelle constituent le principal secteur d'intervention, à la fois par le nombre de projets (40) et par les montants investis (16,6 millions d'euro).
- Le secteur du microcrédit et de l'appui à la création de très petites entreprises vient ensuite avec 15 projets soutenus pour un montant total de 3,3 millions d'euro, auxquels s'ajoutent 409 projets de réinstallation dans 11 pays (principalement le Mali, le Sénégal et la Roumanie).
- Le développement rural a également été un secteur d'intervention important avec 26 projets soutenus pour un montant total de 2,1 millions d'euro.
- Le secteur de la santé suit avec 13 projets d'un montant total d'1 million d'euro.
- Reste l'appui institutionnel et à la gestion urbaine, avec 10 projets d'un montant total de 450 000 euro.

Concernant **les acteurs ayant mis en œuvre ces différents projets**, il s'agit principalement des opérateurs pivots (52%) et des ONG françaises (22%). Viennent ensuite les projets initiés et soutenus par les OSIM françaises et mis en œuvre par les

associations des pays d'origine (17%), les projets réalisés directement par les OSIM françaises (4%), et les projets réalisés par les collectivités territoriales (5%).

Des pistes de réflexion à explorer lors de la réunion d'aujourd'hui dans le cadre de la politique de développement solidaire sont les suivantes :

- la mobilisation des collectivités territoriales et des OSIM au niveau européen ;
- les relations et la coopération entre OSIM et ONG ;
- la place des jeunes originaires des pays de fortes migrations.

Regards croisés sur la place des migrants dans les actions de coopération décentralisée :

Table ronde entre **Jean Hartz** (vice-président en charge des relations internationales à la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne) et **Mustapha Bouras** (vice-président du FORIM), animée par **Frédéric Tiberghien** (président du SSAÉ).

FT : Pourquoi faites-vous de la coopération décentralisée ?

JH : L'engagement de la communauté d'agglomération répond à une sollicitation des associations, qui ont besoin d'interlocuteurs. Cette collaboration entre élus et OSIM est loin d'être évidente. Les interlocuteurs des élus sont des associations qui ont aussi leurs objectifs propres et spécifiques. Mais la véritable coopération doit pouvoir s'inscrire dans la durée, pour devenir une coopération humaine, de personnes à personnes. La longue durée de la coopération est seule à même d'établir une relation de confiance entre les partenaires. Pour la collectivité, il s'agit de regarder et apprendre, avant d'agir.

MB : Justement, l'institutionnalisation excessive nuit aux relations tissées entre collectivités et associations, relations qui sont d'abord humaines ! Cependant, il faut dire

aux collectivités que l'expérience et les compétences existent chez les migrants, mais il est très difficile de la mettre en œuvre au service de la coopération décentralisée et du codéveloppement, car cela nécessite une ingénierie, une méthodologie adaptée et des moyens. Le problème est en réalité de donner du sens à la coopération et à l'action des élus.

FT: Quelles sont les actions qui justifient la collaboration entre collectivités territoriales et OSIM ?

JH : La coopération décentralisée peut servir de relais pour répondre à certaines préoccupations particulières des migrants installés sur notre territoire. Les liens de coopération avec le territoire d'origine peuvent ainsi permettre à la collectivité d'intervenir pour aider à la résolution de problèmes administratifs, comme la question des titres de propriété au Mali, ou de la reconnaissance des permis de conduire maliens en France.

MB : Dans ce domaine, il faut faire attention à ne pas confondre action humanitaire et aide au développement. Il faut par ailleurs encourager ou entretenir une complicité forte entre les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile face aux pouvoirs étatiques et européens. En effet, le développement se fait sur une base territoriale ; en particulier pour la création d'emplois, il convient de rechercher des partenariats plus large encore, avec le monde économique et industriel, les chambres consulaires...

De plus, on ne peut que constater l'importance du décalage entre la réalité de la coopération décentralisée et du codéveloppement qui est constituée de multiples projets de quelques milliers d'euro, et les fonds et autres lignes budgétaires mis à leur disposition par l'Etat et l'UE qui concernent des centaines de milliers d'euro.

JH : Sur cette articulation, peu de relations existent avec l'AfD ou encore avec l'UE. Mais le premier besoin est peut-être de disposer des instances permettant de travailler ensemble sur des questions concrètes (logement, questions préfectorales).

FT: Quels sont les avantages et les risques à collaborer avec les collectivités territoriales pour les OSIM ?

MB : Cette collaboration est nécessairement complexe et délicate. Lorsqu'un acteur associatif est critique vis-à-vis d'une autorité locale, il est toujours considéré comme proche de l'opposition.

Il y a également un problème de capitalisation insuffisante. De nombreuses choses, parfois très intéressantes, se font au sein des collectivités territoriales, mais il faut pousser celles-ci à investir davantage dans le suivi-évaluation afin de mieux valoriser ces actions.

FT : Comment se mettre d'accord sur des objectifs communs ? Où se situent les apports des différents partenaires ?

JH : Les véritables difficultés que nous rencontrons ne se situent pas au niveau des partenaires du Sud, ni des migrants, mais davantage au niveau des autres collectivités territoriales qui interviennent dans le même secteur géographique. Il faut faire très attention à cette logique qui consiste à faire de la coopération décentralisée le pré carré des élus locaux. Au contraire, la mutualisation des actions représente une voie extrêmement intéressante à explorer pour améliorer l'efficacité de la coopération décentralisée.

FT : Comment s'articulent les actions de coopération décentralisée et de codéveloppement avec les objectifs sectoriels définis au niveau national ?

JH : En réalité, elles ne s'articulent quasiment pas aux objectifs nationaux car la plupart des projets sont en dessous des échelles de valeurs reconnues par l'AfD ou l'Union Européenne. De plus, les procédures de montage de dossiers pour répondre aux appels à projet, ou bénéficier de cofinancements sont extrêmement lourds. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération d'Evry-Centre-Esson ne a qu'un seul chargé de mission coopération décentralisée qui doit gérer à lui seul le montage de ces dossiers, ce qui représente une charge considérable.

FT : Quelles sont les arrières pensées des uns et des autres dans ce genre d'actions ?

MB : Je crois que la motivation première, pour les migrants en tout cas, est tout simplement le développement du pays d'origine. Cependant, il faut souligner la faiblesse des moyens dont disposent les communes pour ce genre d'actions. Le Fonds européen de développement (FED) ne concerne que la coopération bilatérale entre Etats, et ne

prends absolument pas en compte l'action des collectivités territoriales. Les acteurs de la société civile, en particulier les migrants, et les acteurs de la coopération décentralisée doivent réclamer davantage de moyens pour les communes.

JH : Je ne suis pas tout à fait d'accord, car les communes peuvent tout de même disposer de moyens importants, à travers des dispositifs tels que le 1% eau prévu par la loi Oudin-Santini.

FT : Quelles sont vos propositions pour améliorer la collaboration entre collectivités territoriales et OSIM ?

JH : Pour moi, le rôle que nous jouons dans notre collectivité en termes de relation avec les communautés de migrants est essentiel. Il permet notamment de faire remonter toutes les informations relatives aux problèmes d'intégration des migrants, en particulier des sans-papiers. En effet, pour cette catégorie de personnes, l'angoisse et la peur sont telles qu'il est presque impossible d'assurer la bonne information des acteurs concernés. Il faudrait donc pouvoir remédier à cela en établissant davantage de liens entre les collectivités et leur population de migrants, et en particulier de sans-papiers.

MB : J'insisterais ici sur trois propositions qui me paraissent fondamentales :

1. La mise en place d'un centre de formation du personnel des collectivités territoriales pour répondre aux besoins importants en termes d'expertise sur l'interculturel et la coopération.
2. La mise en place d'une banque de la coopération liée à l'épargne des migrants.
3. La mise en place de représentations officielles des collectivités territoriales à l'étranger, non pour opposer les collectivités à l'Etat mais pour affirmer la logique spécifique du développement local sur le terrain.

Questions et remarques de la salle :

Pour bâtir un projet, il faut savoir de quels migrants nous parlons, des Coopérants ? Comment renforcer les « OSIM de base » ? Seules les structures des migrants peuvent aider à la paix sociale. L'Union africaine parle maintenant d'une 5^e région d'Afrique : celle de la diaspora ; cela pose la question du lien entre le pays d'origine et les migrants. Pourquoi la France ne ratifie-t-elle pas la Charte des droits des migrants ? La relation

entre associations et collectivités est fondamentale pour la démocratie et le développement, pour la solidarité de peuple à peuple.

Synthèse de la matinée, par Frédéric Tiberghien

1. Le paysage des migrations internationales et du codéveloppement est en pleine mutation. On peut notamment relever cinq évolutions ou éléments nouveaux en la matière :

- La marchandisation croissante des migrations internationales, liée notamment à la fermeture des frontières ;
- La diversification des types de flux migratoires (migrations de travail, d'études, familiale, asile etc.), qui fait que la catégorie « migrants » couvre en fait des réalités extrêmement diverses ;
- L'émergence de nouveaux migrants ;
- L'avènement de la décentralisation dans les pays sources d'immigration ;
- L'absence de cadres intermédiaires dans ces pays, entre main d'œuvre non-qualifiée et élites de haut niveau. Le codéveloppement peut être moyen important pour contribuer à l'émergence d'une telle classe moyenne.

2. Par ailleurs, le système migratoire est de plus en plus autonome par rapport aux facteurs qui le déterminaient auparavant, comme les besoins de main d'œuvre. Le concept de projet migratoire met bien en évidence la dimension symbolique et psychologique des migrations, qui relèvent de plus en plus de processus individuels. Cette autonomie croissante des flux migratoires prive les Etats de toute possibilité de régulation efficace et nous oblige à repenser la politique migratoire.

3. L'application du concept de codéveloppement doit prendre en compte trois données essentielles :

- Si les migrations donnent lieu à d'importants transferts matériels, les transferts immatériels, ou idéels sont également d'une importance capitale ;
- Les migrations s'inscrivent nécessairement dans une insertion pluri-territoriale (affiliation multiple). Il est donc important de réviser les outils de régulation de

l'immigration afin d'encourager la mobilité, condition essentielle de la synergie entre migrations et développement.

- Enfin, pour que les migrations puissent déboucher sur du codéveloppement, il faut pouvoir inscrire les relations entre territoires et les pratiques dans la durée. Le temps du codéveloppement est donc nécessairement un temps long.

4. Concernant les synergies entre migrations et développement, certaines idées reçues peuvent être combattues :

- Le développement encourage, voire provoque les migrations, au niveau infranational et sans doute aussi au niveau international. Sur ce point, il y a un consensus scientifique.
- Les politiques de codéveloppement remettent également en cause notre vision doublement utilitariste du migrant. Traditionnellement perçu uniquement comme une variable d'ajustement en termes de besoins de main d'œuvre et de déséquilibres démographiques, le migrant devient, avec les politiques de codéveloppement, un acteur du développement de son territoire d'origine, mais également de son pays d'accueil.

5. Le panorama complet des acteurs révèle une situation contrastée : les ressources humaines et l'expertise semblent abondantes, mais on manque manifestement de capacités à mobiliser les acteurs pertinents et à organiser les synergies.

6. Recommandations :

- Tout d'abord, il est indispensable de renforcer la capitalisation et le partage d'expériences pour éviter les erreurs et valoriser les bonnes pratiques ;
- De plus, si de nombreuses collectivités territoriales sont impliquées dans ce type d'actions, d'importantes difficultés en matière de communication et de mutualisation des actions semblent persister ;
- Il semble également exister une demande forte pour que les collectivités territoriales développent l'assistance aux structures (OSIM), notamment en matière de montage de dossiers ;

- L'expertise doit être renforcée à travers la formation des élus et des personnels techniques des collectivités, en mettant notamment l'accent sur la formation linguistique ;
- Enfin, il faut prendre en compte l'émergence des migrations de retraites.

Étude de cas pratiques : exemples de projets de coopération entre collectivités territoriales et associations de migrants, animé par Astrid Frey, chargée de mission au pôle Afrique de Cités Unies France

Introduction, par Astrid Frey :

Comme nous l'avons vu ce matin à travers les différentes interventions, les migrations sont relatives aux interactions sociales et spatiales, entre les territoires d'origine et d'accueil, reliés par les migrants. Cet après-midi va être l'occasion de réfléchir à la place des migrants, acteurs de développement « ici et là-bas », dans les projets de coopération décentralisée, et d'examiner des pistes de rapprochement possibles, entre ces migrants et les collectivités territoriales. À travers trois exemples de partenariat impliquant les migrants de manière forte ou innovante dans des actions de coopération décentralisée, nous allons nous interroger sur la cohérence des actions à construire ensemble et sur la vision, partagée ou non, du rôle des migrants dans le développement de leur territoire d'origine.

1- Présentation du partenariat Noisy-le-Sec (93) - Djéol (Mauritanie), par Jean-Claude Roger, secrétaire du comité de jumelage, et Mahmoudou Diallo, de l'Association des ressortissants de Djéol en France (ARDF)

Historique du partenariat, par Jean-Claude Roger :

Les premiers contacts entre les deux communes remontent à près de 22 ans. Le maire de Noisy-le-Sec souhaitait à cette époque élargir le panel des jumelages internationaux de la commune. Sur proposition de Cités Unies France, le choix s'est porté sur la Mauritanie, en accord avec la population de Noisy et après une rencontre entre Djeolois et Noiséens, en France. Les premiers voyages de représentants de Noisy en Mauritanie débouchent en 1987 sur la signature d'une convention de jumelage-coopération avec le village de Djéol, qui sera requalifiée en convention de coopération décentralisée en 1992. De plus, suite aux troubles de 1989 en Mauritanie, Noisy-le-Sec a accueilli au début des années 1990 des Djéolois d'une autre génération, très alphabétisés. Aujourd'hui, ce village du bassin du fleuve Sénégal est devenu une commune qui regroupe 13 villages.

Présentation du projet, par Mahmoudou Diallo :

Initié en 2000 par l'ARDF (l'Association des Ressortissants de Djéol en France), à la demande de la population et des autorités locales de la commune mauritanienne, ce projet concerne le renforcement des capacités du centre de santé de la commune de Djéol. Il trouve son origine dans le besoin d'améliorer la qualité des soins face à une implication insuffisante de l'Etat. L'objectif était de permettre à ce centre de santé d'assurer un accueil et des soins de qualité, en particulier en matière de soins d'urgence (préparation à la réanimation, transfert vers le centre hospitalier etc.). La réalisation de tous ces objectifs nécessitait l'équipement du centre de santé en matériel et la dotation en personnels et moyens financiers afin de garantir le bon fonctionnement et la pérennité du centre.

Après le lancement du projet en 2000, le rôle de l'ARDF a été, à la demande des responsables locaux, d'assurer l'accompagnement et le soutien à la réalisation du projet, avec l'aval des deux communes.

Dans la démarche (organisation du projet), la maîtrise d'ouvrage est assurée par les deux communes, liées par une convention de coopération depuis 2006, et déléguée aux structures associatives (comité de jumelage et ARDF), l'ONG AGIRabcd assurant quant à elle l'appui technique et financier auprès des associations. Les prochaines étapes seront constituées par la mise en place du personnel, avec l'appui de la DRASS –service déconcentré de l'Etat- et l'inauguration, prévue pour la deuxième quinzaine d'octobre 2009. L'inauguration ne constituera cependant pas le point d'achèvement du projet car il faudra également assurer la maintenance, la gestion des ressources et surtout, assister la collectivité dans la définition d'une véritable politique de santé communale. Il sera par ailleurs nécessaire de veiller au respect des engagements pris par l'Etat mauritanien, à l'image de tous les autres partenaires.

Questions et échanges avec la salle

Les questions de la salle ont porté notamment sur les éventuels soutiens du secteur privés, le manque d'information sur les initiatives et les différents acteurs présents en Mauritanie (considérée comme le parent pauvre du codéveloppement dans le bassin du fleuve Sénégal), la légitimité de l'ARDF comme représentant de Djéol à Noisy-le-Sec, le

rôle précis de la DRASS dans le suivi et la pérennisation du projet, ou encore la mobilisation des ressources communales pour le fonctionnement du centre et l'approvisionnement de la pharmacie.

En guise de réponses à ces interrogations, il a été précisé que la DRASS s'occuperait de la dotation en ressources humaines et en fonctionnement. On déplore cependant l'absence d'une convention signée. La commune de Djéol prendra en charge le salaire d'un technicien d'entretien et d'un pharmacien, et l'ARDF, s'occupera de l'accompagnement du centre dans son fonctionnement. Enfin il a été convenu que la pharmacie serait gérée dans le cadre de l'« Initiative de Bamako » (principe de santé communautaire).

2- Présentation du partenariat Gentilly (94) - Kolobo (Mali) par Bamadi Sanokho, adjoint au maire de Gentilly en charge des relations internationales.

Présentation de l'historique et des réalisations

À l'initiative de l'association des jeunes du quartier du 162 à Gentilly (AJ162) dont l'un des fondateurs est originaire du village malien de Kolobo, les échanges entre les deux territoires se sont développés depuis 1998, notamment à travers l'organisation de séjours de jeunes du quartier sur place. Le souhait exprimé à l'époque par les habitants de Kolobo de réaliser un centre de santé va enclencher la mise en œuvre progressive d'une coopération technique et culturelle qui va se pérenniser entre les deux territoires, l'AJ162 ayant impulsé l'implication de la commune de Gentilly. En 2001, celle-ci s'engage à coopérer avec la commune malienne de Dugu Wolowila (dont fait partie le village de Kolobo) pour réaliser ce projet de centre de santé.

L'année suivante, plusieurs conventions de partenariat sont signées, d'abord entre la commune de Gentilly et l'Association Malienne de Solidarité et de Coopération Internationale pour le Développement (AMSCID), qui désigne celle-ci comme maître d'ouvrage de la commune pour toutes les opérations à mener au Mali dans le cadre de ce projet, puis entre Gentilly et l'AJ162, plus spécifiquement chargée de l'ancrage local et de la participation de la population gentillienne au projet, et enfin entre les communes de Gentilly et de Dugu Wolowila. En 2003, une convention est également signée avec

les villages voisins concernés par le projet de création du centre de santé. En effet, le centre de santé couvre 14 villages, répartis sur 3 communes.

La première pierre est posée en avril 2004, et le centre de santé inauguré moins d'un an plus tard. L'électrification par système photovoltaïque (avec formation technique à l'entretien) est assurée par la ville allemande de Freiberg, jumelée avec Gentilly depuis 1960. Tout ce montage a la particularité d'être centralisé par la commune malienne de Dugu Wolowila. Par ailleurs, les migrants de Kolobo, entendant parler de ce projet, se sont cotisés pour sa réalisation, de l'Afrique centrale aux Etats Unis.

Ce projet est un exemple où une association de jeunes, composée de plusieurs nationalités, est le réel moteur de la coopération décentralisée. De plus, constitué en « collectif Kolobo », ils contribuent à l'animation de la ville. Enfin, Monsieur Sanokho lui-même est membre du FOJIM.

Questions et échanges avec la salle

Les questions de la salle ont porté principalement sur les modalités de pérennisation du projet, l'intégration au projet d'un volet formation et recyclage du personnel de santé, la réflexion ayant conduit à l'équipement photovoltaïque et à l'implication du partenaire allemand dans le projet, et enfin à la place d'un volet d'éducation au développement.

Sur la question de l'autonomisation, un appui dégressif de la ville de Gentilly, notamment à travers l'approvisionnement en produits pharmaceutiques, sera conjugué avec l'autofinancement de la structure assuré par la facturation des diverses prestations médicales (prix fixés après concertations avec les populations). Concernant le choix du solaire et l'implication du partenaire allemand, cela s'explique par le fait que la ville de Freiberg travaille sur le silicium et les systèmes photovoltaïques, ce qui a permis de faire financer l'équipement par des entreprises de la ville et d'envoyer deux techniciens allemands sur le terrain pour la formation à l'entretien. Par ailleurs, la plupart des jeunes sont intervenus dans les collèges et établissements primaires pour sensibiliser les plus jeunes. Ils ont également organisé des rencontres avec d'autres jeunes en dehors du cadre scolaire. Chaque année, un chantier de jeunes part à Kolobo (cette année, y compris avec des jeunes Allemands de Freiberg).

Il faut également souligner l'impact local sur la commune de Gentilly grâce à la mobilisation et aux synergies développées entre les jeunes, les migrants et le reste de la

population (exemple du dépistage du diabète avec un focus sur les populations immigrées). Ainsi le nombre d'associations de solidarité internationale dans la commune est passée de 5 en 1998 à 25 en 2007.

3- Présentation du partenariat Conseil général de la Seine-Saint-Denis – Figuig (Maroc), par Lino ferreira, chef du service coopération décentralisée du conseil général et Abderramane Benkerroum, président de la Fédération des associations des ressortissants de Figuig en France.

Présentation de l'historique et des réalisations

La coopération entre les deux territoires remonte à l'an 2000. L'oasis de Figuig compte 12000 habitants ; 7000 de ses ressortissants vivent en Ile-de-France, essentiellement à la Seine-Saint-Denis. Figuig se situe à la frontière avec l'Algérie. Dans un souci de mise en cohérence et de coordination des actions, le Conseil général a opté pour la signature d'une convention avec un seul interlocuteur : la Fédération des associations de ressortissants de Figuig, ville à tradition d'immigration et dont la majorité des ressortissants est concentrée en Seine-Saint-Denis. Cette fédération s'est elle-même constituée en 2000 afin de faciliter une réflexion commune. Ainsi un protocole a été formalisé par le Conseil général pour une coopération tripartite Conseil général de Seine-Saint-Denis/commune de Figuig/Fédération des associations des originaires de Figuig, cette dernière travaillant en partenariat avec le FORIM, IDD (Immigration, Développement, Démocratie) et l'association Léo Lagrange.

Dans un contexte économique difficile, la coopération Seine-Saint-Denis / Figuig porte essentiellement sur les volets suivants :

- Renforcement des compétences en matière de gestion administrative ;
- Eau et assainissement (construction d'une partie du réseau, mise en œuvre d'une politique de gestion durable de l'oasis de Figuig,...) ;
- Développement économique (appui et formation aux porteurs de projets de développement local, d'artisanat et de dattes) ;

- Prévention santé (organisation de forums à Figuig et en Seine-Saint-Denis, et de campagnes de soins au Sud par des médecins originaires de Figuig) ;
- Participation – Citoyenneté (travail avec IDD, réseaux d'associations de migrants et centre de réflexion) ;
- Environnement.

La fédération et le Conseil général se retrouvent tous les mois ; la fédération donne son avis sur les projets prévus ; elle est appuyée par un stagiaire du département. Elle mène également ses propres projets (ex : soutien hydraulique et sanitaire à 1497 familles de nomades).

Questions et échanges avec la salle

Les questions de la salle ont concerné principalement l'implication du MIIINDS à travers l'octroi de subventions, le rôle des femmes dans la fédération et le fonctionnement au Maroc, l'existence d'un volet planning familial dans les programmes de santé public ou encore le rôle de la fédération dans les projets menés dans le cadre de la coopération décentralisée entre les deux collectivités.

Selon les intervenants, les subventions sur ce partenariat proviennent jusqu'à présent du MAEE et non du MIIINDS. Par ailleurs, si la fédération des ressortissants de Figuig compte un certain nombre de femmes, y compris au sein de son bureau, le planning familial animé par une accoucheuse (et non par un médecin) concerne encore uniquement les femmes enceintes. Cependant, une campagne est menée en direction des femmes pour les inciter à consulter davantage le personnel médical. Quant au rôle de la fédération des associations de ressortissants de Figuig, il concerne essentiellement la mobilisation des ressources, tant matérielles et financières qu'humaines, mais elle a également participé directement à la conception et la mise en oeuvre des projets.

Patrick Gonin précise deux questions :

Comment travailler sur la circulation de l'information, condition de réussite des projets ?
A quoi sert la coopération décentralisée ? A comprendre les incidences du monde sur nous, à partir du dynamisme des habitants, à échanger expériences et savoirs faire autour d'un objet concret, ...

Clôture de la journée, par Chansamone Varavong, président du FORIM, et Charles Josselin, président de Cités Unies France.

Après avoir chaleureusement remercié tous les participants, **Chansamone Voravong** a rappelé brièvement l'historique de la création du FORIM, rendant un hommage appuyé à Charles Josselin, principal artisan de cette création sous son mandat de ministre de la coopération et de la francophonie.

M. Voravong a ensuite interpellé l'assistance sur la complexité de la coopération décentralisée ainsi que la coopération pour le développement. Cette coopération nécessite une évolution profonde de la conception classique du développement. Le développement ne peut avoir un sens que s'il embrasse toutes les dimensions de l'existence humaine. C'est un processus continu, une dynamique sans fin, qui doit avoir pour but la paix, fondée sur la justice sociale aussi bien internationale que nationale.

« Migrants », « codéveloppement », coopération décentralisée » sont autant de termes abondamment employés, autant de définitions et d'interprétations différentes, selon l'intérêt des personnes ou des institutions qui l'emploient. On s'y perd. La rencontre d'aujourd'hui a permis de mieux cerner ces termes par des échanges directs entre des personnes impliquées dans la coopération décentralisée du point de vue d'une collectivité territoriale et des migrants. On peut retenir de ces débats, que pour arriver à des définitions justes de ces termes, il y a lieu de réviser le regard des uns vis-à-vis des autres, voire de procéder à un changement de vision de la migration et du développement.

Quant à la migration, M. Gonin a précisé à partir de ses recherches, qu'il s'agit d'un système fonctionnant d'une manière autonome. Il serait alors illusoire d'y appliquer un quelconque mécanisme de contrôle ou de gestion.

Concernant la coopération décentralisée et le codéveloppement, M. Voravong a exprimé son accord avec Cités Unies France et la plupart des intervenants, dans la mesure où, à l'échelle du développement local, la coopération et le partenariat peuvent se faire entre humains dans l'intérêt général. Il faut cependant noter la difficulté, même à cette

échelle, à se connaître et à se concerter entre les collectivités d'ici coopérant dans la même région ou intervenant là-bas sur un même thème.

Revenant au FORIM, M. Voravong a affirmé que celui-ci pourra trouver sa pleine légitimité à travers sa représentation dans toutes les régions de France. Le FORIM se veut être un véritable partenaire des pouvoirs publics et une composante supplémentaire et complémentaire de la société civile française, en tant que structure crédible et fiable de migrants engagés dans des pensées et des actions en faveur de la cohésion et l'harmonie sociale ici, en France, leur pays, en faveur du développement des pays et régions d'origine et le bien-être de leurs populations. M. Voravong a par ailleurs insisté sur la vision du monde qui anime le FORIM et ses membres, celle d'un monde de solidarité, de paix et d'harmonie où nous, êtres humains, sommes responsables les uns envers les autres, et envers la planète dont la santé est vitale pour nous et les générations futures.

Enfin, M. Voravong s'est adressé à son homologue de Cités Unies France en exprimant le souhait d'approfondir la collaboration nécessaire entre les deux organismes.

Prenant à son tour la parole, **Charles Josselin** a rappelé l'engagement déjà ancien de Cités Unies France sur la question des migrants et du codéveloppement. Revenant sur l'origine de ce concept, M. Josselin a estimé qu'il faisait aujourd'hui l'objet d'un certain détournement par rapport à sa conception originelle. Cette idée semble en effet avoir été mise en œuvre davantage au profit de la place Beauvau que du Quai d'Orsay. L'objectif initial d'un véritable développement partagé semble donc être passé au deuxième plan face aux objectifs de contrôle de flux migratoires.

M. Josselin a ensuite énoncé quelques principes qui doivent contribuer à redonner du sens à la coopération décentralisée, et à accroître l'efficacité des actions menées par les collectivités territoriales et les associations de migrants en faveur des territoires d'origine. Parmi ces principes, la réhabilitation de la migration, qui ne doit pas être vécue comme un mal nécessaire (ce qui amène certains à faire du codéveloppement dans un objectif d'immigration zéro) mais comme une richesse pour les territoires. M. Josselin a rappelé par ailleurs que la construction et l'appui à la décentralisation constituaient la plus-value de la coopération décentralisée. Il a également souligné la nécessité pour les actions des migrants de prendre un peu de recul et de dépasser la dimension strictement locale de leur territoire d'origine, ainsi que la question délicate et récurrente des visas qui fait obstacle à la coopération décentralisée. Sur ce point, il est nécessaire d'œuvrer à l'évolution des politiques migratoires par une action de plaidoyer, en particulier au

niveau européen, car l'Europe est aujourd'hui utilisée comme un prétexte pour durcir les politiques migratoires nationales.

En conclusion, M. Josselin a tenu à remercier tous les participants, et particulièrement le président du SSAÉ, M. Frédéric Tiberghien, pour l'animation de la journée. Il a enfin émis le souhait que cette journée ne soit pas vécue seulement comme un événement unique, mais que tous les acteurs réunis à cette occasion puissent se retrouver de manière plus régulière pour réfléchir à ces questions, tout au long de l'année, notamment dans le cadre des groupe-pays de Cités Unies France, et de manière plus large, lors d'un rendez-vous de ce type qui pourrait être reproduit à un rythme annuel.