

LE CO-DEV' : KEZAKO ?

Les théories

Le concept de « co-développement » ou « Migrations & Développement » se définit au niveau international comme toute action de développement social, économique, culturel, et politique qui s'appuie sur une collaboration entre les migrants, leurs organisations, leurs partenaires, publics et privés à la fois dans les pays d'origine et de destination avec un cadre partagé¹.

Le co-développement se définit donc bien comme toute action de développement au Sud menée par ou avec des migrants. Le développement économique et social touche à la question de l'insertion des migrants, le renforcement des capacités de la société civile, l'accès aux droits fondamentaux, et la citoyenneté des migrants dans les pays d'accueil comme le pays d'origine. Le développement politique peut concerner la bonne gouvernance, la démocratie.

Dans cette définition, il y a bien une reconnaissance du rôle des migrants dans les pays d'accueil comme du pays d'origine. Le fondement théorique de cette notion de co-développement est que les migrations peuvent être bénéfiques au développement des pays de départ, de transit et d'arrivée ainsi qu'aux migrants eux-mêmes (« *triple win* »).

Il existe cependant deux autres types d'approche du co-développement, notamment au sein du gouvernement actuel, dont les fondements théoriques sont pour le moins contestables:

- Une approche extensive du co-développement :

C'est le discours qui tend à assimiler le co-développement à une forme de développement concerté entre le Nord et le Sud avec comme sous-bassement théorique l'idée d'une relation de causalité entre le développement et les migrations : plus de développement => moins de migrations. Or on sait que cette relation de causalité n'est pas démontrée. L'impact du développement sur les migrations ne se fait qu'à très long terme.

Par ailleurs, le co-développement ne peut se substituer à l'aide publique au développement, bien que le volume des transferts d'épargne des migrants vers leurs pays d'origine (deux à trois fois l'aide publique au développement) soient particulièrement alléchants pour les pouvoirs publics. C'est cependant oublier que ces transferts sont de nature privés et financent donc davantage la consommation que l'investissement. De plus, cette épargne des migrants est aussi nécessaire à l'intégration dans le pays d'accueil : plus le séjour se prolonge, plus les transferts diminuent. Les migrants de la deuxième et troisième génération sont moins enclins à mobiliser cette épargne privée et recherchent d'autres formes d'engagement dans le co-développement.

- Une approche restrictive du co-développement :

Le fondement théorique est le même (plus de développement => moins de migrations) mais le co-développement est uniquement perçu comme un moyen de gestion des flux migratoires, et l'accent est mis sur les mesures d'aide au retour « volontaire » ou une politique de visa favorisant l'immigration de travail avec un fort risque de fuite des cerveaux. Cette conception utilitariste du co-développement (concept d'immigration choisie) favorise davantage le pays d'arrivée que le pays de départ.

¹ “International migration constitutes an ideal means of promoting co-development, that is, the coordinated or concerted improvement of economic conditions in both areas of origin and areas of destination based on the complementarities between them. [...] Countries can cooperate to create triple wins, for migrants, for their countries of origin and for the societies that receive them.” Kofi Annan, ‘International migration and development: Report of the Secretary-General’, 18 Mai 2006.

La position des pouvoirs publics français

Il y a deux positions différentes au sein des pouvoirs publics. La première, celle de l'ex-Ambassadeur au co-développement², M. Guy Serieys, et du MAE, définit le co-développement comme la libre participation des migrants aux projets de coopération et développement. Il ne s'agit en aucune manière d'arrêter les flux migratoires mais de valoriser les efforts des migrants décidés à mettre leurs compétences savoir faire au service de leurs régions d'origine ou de s'investir sur des projets de développement productifs ou sociaux. Ces activités sont orientées vers l'ensemble des pays francophones et notamment le Mali et le Sénégal. Il est envisagé d'étendre ces programmes bilatéraux à plusieurs autres pays.

Le nouveau Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement a une position radicale différente. Le décret relatif aux attributions du souligne que la définition et la mise en œuvre des politiques de coopération concourent au contrôle de l'immigration. La lettre de mission du nouveau Ministre est on ne peut plus explicite :

« A long terme, le développement est évidemment la seule solution à la maîtrise des flux migratoires. C'est pourquoi, en lien avec le ministre des affaires étrangères et européennes, vous veillerez, en tant que chef de mission, à ce que la politique d'aide au développement dans les pays sources d'immigration soit pensée à la lumière de la question de la maîtrise des flux migratoires et vous donnerez une impulsion nouvelle à l'implication des ressortissants étrangers vivant en France dans le développement de leur pays d'origine. L'aide au développement fera partie des accords d'immigration concertée que vous signerez avec les pays d'origine ».

La position du Conseil de l'Europe et de l'ONU

Le concept « Migrations & Développement » a été débattu en juillet à Bruxelles dans le cadre d'une rencontre inter-gouvernementale dans la continuité du dialogue de haut niveau sur ces questions enclenché par l'ONU fin 2006. Il s'agissait de réfléchir à l'ensemble des mesures permettant de valoriser les migrations et de limiter les risques qui y sont associés en garantissant les intérêts :

- des migrants eux-mêmes (par ex. réduire les risques liés aux migrations : trafic, exploitation etc.),
- des pays de départ (par ex. réduire les risques de fuite des cerveaux),
- des pays de transit et d'arrivée (par ex. favoriser une meilleure intégration des migrants).

La question de la mobilité était centrale et constitue une possibilité intéressante d'offrir aux migrants une véritable alternative à l'immigration clandestine. Il faut cependant rester vigilant sur le concept de mobilité circulaire, car les migrants sont avant tout des personnes qui sont libres de leurs choix et susceptibles de changer de projet. Les migrants peuvent avoir le droit de changer de projet et ne peuvent en ce sens être forcés à rentrer une fois leur formation ou leur contrat de travail achevé.

La position des ONG

En France, il n'y a pas encore de position formalisée des ONG³ même si Coordination Sud se penche actuellement sur cette question et a préparé un communiqué de presse sur le sujet avec le FORIM, où pour la première fois le lien entre co-développement et gestion des flux migratoires est dénoncé. Le CRID vient d'approuver la création d'un groupe de travail sur les migrations animé par la Cimade qui regroupera de nombreux acteurs de la solidarité internationale impliquée sur la thématique des migrations et du développement.

La grande majorité des ONG rejettent le lien entre le co-développement, la politique sécuritaire et la gestion des flux migratoires. Elles sont donc particulièrement vigilantes, y compris au niveau européen. La CCME⁴ () a organisé un séminaire préalable à la rencontre inter-gouvernementale mentionnée plus haut. Une déclaration commune des églises (signée également par Caritas) a été diffusée à l'issue de cette rencontre. On y prône une approche des migrations et du développement fondée sur les droits.

² Son rôle était de proposer les stratégies, de donner les impulsions propres à la politique du co-développement, de jouer le rôle de catalyseur dans l'élaboration des programmes de coopération.

³ Dans les années '90 puis en 2002, la Cimade, le CRID et d'autres groupements avaient cependant produit des textes sur l'intérêt de soutenir les migrants comme acteurs de développement.

⁴ Churches' Commission for Migrants in Europe.

Les pratiques

En ce qui concerne les pratiques en matière de co-développement, la France a été relativement précurseur dans ce domaine. Les pouvoirs publics ont développé une approche centralisée du co-développement, illustrée notamment par la création du FORIM⁵ et la mise en place de programmes bilatéraux, notamment avec le Mali et le Sénégal. Ces programmes veillent à une articulation entre les actions de co-développement, la coopération bilatérale et les plans de développement locaux. Ils incluent une valorisation des compétences de la diaspora et favorisent la mobilité. Ils ne sont pour l'instant pas utilisés pour inciter les migrants à rentrer chez eux et augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide au retour « volontaire ». Qu'advient-il de ces programmes une fois rattachés au nouveau Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement ?

Il existe aussi de nombreux projets de co-développement qui reçoivent le soutien de la coopération décentralisée (mairies, conseils généraux et conseils régionaux) mais ces initiatives sont souvent déconnectées les unes des autres. Il n'existe à notre connaissance aucun programme de co-développement intégré au niveau d'un département et géré de manière totalement décentralisée

La position de la Cimade

La relation entre le développement et les migrations n'est pas une relation de cause à effet mais doit être pensée selon le principe des intérêts mutuels : il est important de penser la relation migrations/développement de manière positive dans le sens où les migrations doivent pouvoir contribuer au développement des pays de départ et d'arrivée et s'effectuer dans le respect des droits des migrants.

Concrètement, il s'agit de défendre certains points essentiels à une véritable valorisation des migrants comme acteurs de la transformation sociale, là-bas dans leur pays d'origine mais aussi ici, en France :

- **Favoriser la mobilité et les échanges** : Il n'y a pas de co-développement sans migrations. Le meilleur moyen de limiter les risques liés à l'émigration illégale n'est certainement pas d'ériger des murs aux frontières mais au contraire de permettre aux migrants de migrer légalement et de pouvoir effectuer les allers-retours auxquels ils aspirent. La Cimade soutiendra toute initiative dans ce sens, à condition qu'elle ne favorise pas la fuite des cerveaux (cf. politique d'immigration choisie en France et carte « compétences et talents) ou, pire encore, leur gaspillage (personnes étrangères sur-qualifiées par rapport aux emplois auxquels elles ont accès dans le pays d'accueil), et à condition que les migrants aient la liberté de pouvoir modifier leur projet de vie (pas de chantage au retour dans le pays d'origine) ;
- **Toute politique de co-développement devra être respectueuse des droits des migrants**, et notamment de la convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leur famille. La Cimade appelle le gouvernement français et les pays européens à ratifier cette convention.
- **Impliquer les migrants, les diasporas et la société civile au Nord comme au Sud dans la définition des politiques migratoires et de coopération**. C'est la seule garantie d'un dialogue un peu plus équitable. Il y a bien des liens entre développement et migration, mais cette question ne peut être résolue dans une forme de dialogue où des pays dits « développés » parlent à des pays « en développement » des questions de migrations, comme cela a été le cas lors de la conférence de Rabat. Conditionner l'aide au développement au contrôle des flux migratoires constitue un chantage inacceptable. Les ONGs des pays d'origine des migrants ont un rôle important à jouer dans la mise en place d'action de co-développement, afin d'éviter notamment de répliquer un modèle de développement calqué sur celui des pays d'accueil.

⁵ Forum des ORganisations de solidarité Internationale issues des Migrations.

- **Valoriser les migrants comme acteurs de la solidarité ici et là-bas :** les migrants et leurs associations doivent avoir davantage accès aux financements institutionnels car ils ont aussi besoin de leur épargne pour réussir leur intégration dans le pays d'accueil. Les transferts d'épargne des migrants restent avant tout des transferts de nature privée et n'ont pas vocation à se substituer à l'aide publique au développement ou à la responsabilité des Etats, même si une partie de ces transferts peut être davantage canalisée vers des projets collectifs. Cette épargne a d'ailleurs tendance à baisser, à mesure que les migrants s'installent dans le pays d'accueil. Les jeunes issus de l'immigration ont d'autres aspirations que des actions de co-développement classique, qu'il est important de prendre en compte. La Cimade soutiendra toute initiative de renforcement des capacités des organisations de migrants, qui doivent pouvoir à terme être valorisée au même titre que les ONGs et non isolées du reste des acteurs de la solidarité internationale. De même, elle soutiendra toute action visant à reconnaître la contribution des migrants à la société d'accueil et à valoriser l'implication des migrants dans des actions de solidarité internationale dans leur parcours d'intégration.
- **Le co-développement ne doit pas être utilisé pour forcer ou inciter fortement les migrants à retourner chez eux.** Même s'il est parfaitement envisageable dans le cadre du co-développement d'appuyer des porteurs de projets individuels qui souhaitent rentrer dans leur pays en contribuant au développement de leur territoire d'origine, c'est la faisabilité de leur projet qui devra primer et non leur situation administrative. Ces porteurs de projets doivent pouvoir bénéficier d'un véritable accompagnement et de la possibilité de revenir.

Pôle Solidarités Internationales,
Août 2007.