



HAL
open science

Les étrangers de la coopération

Thomas Lacroix

► **To cite this version:**

Thomas Lacroix. Les étrangers de la coopération. Projet, 2006, Hors-série, pp.72-77. halshs-00737726

HAL Id: halshs-00737726

<https://shs.hal.science/halshs-00737726>

Submitted on 2 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les étrangers de la coopération

Thomas LACROIX*

Les migrants sont aussi porteurs de projets dans leur pays d'origine. Comment soutenir cette vitalité associative (les Osim) qui s'exerce sur deux espaces en même temps ?

On connaît les initiatives de Maliens ou Sénégalais issus de la vallée du fleuve Sénégal : les premiers, à partir de foyers de travailleurs de la région parisienne, ils ont réalisé des centaines de projets répartis sur leur région (mosquées, dispensaires, écoles, périmètres irrigués, etc.)¹ Mais on peut observer un comportement semblable parmi les migrants issus du Sud marocain, d'Afrique de l'Ouest, d'Asie du Sud-Est, d'Amérique centrale. Ces initiatives ont d'abord correspondu à un devoir coutumier de pourvoir à l'entretien de l'équipement collectif du village. Mais partir des années 1980, les réseaux informels de migrants se structurent et les acteurs les plus actifs mettent en place de véritables Ong, qui se posent en intermédiaires entre les bailleurs de fonds et les collectifs de porteurs de projet. On parle désormais des Osim (organisations de solidarité internationale de migrants).

Cependant, la reconnaissance de leur rôle à parts égales avec les Ong françaises n'est effective que depuis une dizaine d'années. Ce n'est qu'avec la politique dite de « codéveloppement » que le gouvernement a cherché à mettre en place un cadre de concertation entre ces associations de migrants, les Ong françaises et les pouvoirs publics. En réalité la politique de codéveloppement visait autant le contrôle des flux migratoires par le biais du développement des régions d'origine. Dénoncée comme une tentative d'instrumentalisation de la coopération (une nouvelle mouture des aides au retour), cette politique se recompose dans un cadre concerté avec les acteurs de la coopération et les associations de migrants. Le Forim (Forum des Osim) en est devenu l'une des pièces maîtresses.

* Crer, Université de Warwick -- auteur des *Réseaux marocains de développement*, Géographie du transnational, politiques du territorial, Paris, Presses de Sciences Po, 2005. – Chercheur associé à MIGRINTER

¹ C. Daum, *Les Associations de Maliens en France. Migrations, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala, 1998 ; P. Gonin, *D'entre deux territoires. Circulations migratoires et développement entre le bassin du fleuve Sénégal et la France*, Lille, Université des sciences et technologies, 1997 ; C. Quiminal, *Gens d'ici, gens d'ailleurs*, Paris, Christian Bourgeois, 1991.

Le Forim a été créé en 2002 afin de structurer et de porter la voix des Osim auprès des pouvoirs publics et des Ong. Il dispose de locaux au sein de la Coordination Sud². Il siège à son conseil d'administration où il représente quelque 600 organisations. Pour autant, le Forim peine à trouver ses marques. Sa légitimité bute contre la faiblesse structurelle de la majorité des Osim, de création récente. Et, la question de l'identité de ces coopérants d'un nouveau genre reste en suspens. Les porteurs de projets sont des migrants avant d'être des développeurs. Leur « culture » du développement, leur logique d'action, leurs parcours différent de ceux des animateurs des Ong. Leur insertion sur la scène très « réglée » de la coopération internationale tient en grande partie à la politique de codéveloppement, mise en place au début des années 1990. Or, cette politique a elle-même souffert de vives critiques, ce qui accroît encore une image de « pièce rapportée » dans le monde de la coopération. Ainsi, la légitimité du Forim est d'abord une quête identitaire. Il doit faire correspondre une attente, une vision des partenaires extérieurs avec une démarche des Osim qui combine projet migratoire et visées développementalistes.

Les reconnaître acteurs du développement

Depuis leur apparition, les Osim, notamment africaines, revendiquent la reconnaissance de leur rôle (et l'accès aux financements publics). Cette mobilisation a trouvé une possibilité d'expression quand les pouvoirs publics ont cherché de nouveaux relais pour atteindre la population immigrée. La politique de codéveloppement, formalisée en 1997 par le rapport de Sami Naïr, avait été précédée par une série de dispositifs expérimentaux. Ainsi le Pdml (Programme développement local migration) proposait de prendre appui sur les activités de développement des migrants. Mais sa mise en œuvre se heurtait à l'absence de réseau entre l'administration et les porteurs de projet, deux sphères cloisonnées. Les Ong françaises n'étaient pas un relais suffisant. Les Osim pouvaient l'être, mais leur faiblesse organisationnelle, leur éparpillement et l'absence d'un cadre de concertation demandaient de mettre en place une politique de soutien. Des Ong cependant militaient pour une reconnaissance des Osim, en particulier le Ccfd soutien de longue date pour les porteurs de projets.

En 1996, la Commission coopération développement³ organise le groupe « Migrations et populations en mouvement ». L'objectif est : « que soit connu et reconnu le rôle des immigrés dans la solidarité internationale dans une double visée de modification en profondeur de l'image de l'immigré et d'adaptation concrète de la politique française de coopération à cette réalité. »⁴ Le groupe est composé de représentants d'Ong et des pouvoirs publics. D'abord absentes des discussions, les associations d'immigrés ne s'insèrent que dans un deuxième temps dans le face-à-face Etat/Ong. Le livre blanc des Assises de la solidarité en 1997 évoque le besoin de concertation. Le rapport Sami Naïr, qui pose le cadre de la politique de codéveloppement du gouvernement Jospin, confirme l'ouverture à travers cette orientation : « Soutenir et renforcer l'action du mouvement associatif »⁵. Toutefois, ce premier groupe de

² La Coordination Sud (solidarité urgence développement) regroupe les 100 principales Ong françaises et constitue un lieu d'interaction entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics d'une part, de soutien aux travaux des Ong d'autre part.

³ Structure de coordination entre le ministère des Affaires étrangères et les Ong.

⁴ Charte constitutive du groupe, citée dans E. Poulteau, *Les Immigrés et la solidarité internationale*. Contribution à la problématique Migrations-Développement, Groupe Migrations et populations en mouvement, août 2000, Paris, Commission Coopération Développement.

⁵ S. Naïr, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, Paris, mission interministérielle « Migrations/codéveloppement », 1997, p.9.

réflexion est un échec. Côté administration, le manque d'intérêt est manifeste : faible participation, mutisme. Côté Osim, l'expérience du dialogue fait défaut. Les associations sont mal organisées (les représentants changent fréquemment), la méfiance pèse sur les discussions et les mandats ne sont pas clairement définis.

Aux Assises de la solidarité internationale de 1998, les Osim manifestent leur malaise. Dirigées par des immigrés et menant leurs opérations dans un pays tiers, ces organisations sont labellisées comme étrangères. Les ministères ne sont pas habilités à financer des « associations de ressortissants étrangers résidant en France ». Or nombre d'immigrés acteurs de développement disposent de la nationalité française et nombre d'Osim comptent des non immigrés en leur sein. Pourtant elles sont obligées de passer par des Ong françaises. A ce problème d'identité, s'ajoute leur manque d'expérience en matière de négociation, de montage de projet, et plus généralement, un problème d'inscription dans les réseaux administration/associations. Seulement 20 % des Osim accédaient à l'argent public.⁶

En juin 2000, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité convoque un second groupe « Osim et développement » pour étudier les conditions d'une mise en réseau : identification des personnes ressources et création d'un organe de représentation. La même année, Christophe Daum rend un rapport qui décrit le paysage des associations et définit l'appellation d'Osim.⁷ Ces réflexions débouchent sur la formulation, en 2002, d'un dispositif à trois étages : les associations de base (Osim), les fédérations et associations d'appui (Fosim) et un Forim (Forum des Osim).

L'assemblée constitutive du Forim se tient le 23 mars 2002. Il est doté d'un instrument financier : le Programme d'Appui Osim (le Praosim). A l'origine, ce programme devait être une sorte d'aide spécifique, de discrimination positive du fait du décalage entre Ong et Osim dans l'accès aux financements. Le projet consacre un dispositif à trois niveaux : renforcement structurel des Osim (formation des cadres, etc.), mise en place du Forim (site Internet, aide logistique...), et financement des projets.

Le Forim est donc à la fois le produit d'un besoin politique et des revendications des organisations de migrants. Les Osim se sont peu à peu inscrites dans un processus de réflexion, cherchant à dépasser l'intermédiation (et la tutelle) des Ong nationales. Pour autant, cette reconnaissance n'est pas complètement acquise. Les relations avec les pouvoirs publics, en particulier avec le ministère de la Coopération, sont encore à consolider. Les Osim associées au Forim sont disparates. La plupart sont de petites structures qui peinent à mettre en place un projet. Aussi bien les crédits alloués au Forim dans le cadre du Praosim de 2004 n'ont pas été entièrement consommés, faute d'un nombre suffisant de projets recevables. Les relations avec les administrations sont grevées par la faiblesse des interrelations qui pourraient rendre les collaborations systématiques. L'institution est laissée en marge des projets du ministère. Le Forim ne s'est pas encore imposé en tant qu'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les acteurs diasporiques. Le même constat s'impose dans ses relations avec les Ong françaises. Le Forim participe aux débats de la Coordination Sud, il est invité à prendre part à certaines manifestations, mais cette présence ne débouche guère sur la participation à des projets conjoints.

⁶ C. Daum, *Les Associations de Maliens en France. Migrations, développement et citoyenneté*, Paris, 1998.

⁷ C. Daum (dir.), *Typologie des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration*, Paris, Grem-Mae-Ccd-Institut Panos, janvier 2000.

Intégration et circulation

Le Forim est une institution, mais aussi un agrégat hétérogène. La disparité de ces Ong de migrants est saisissante. Les plus structurées ont à leur actif plusieurs centaines de projets, une expérience sur quinze ou vingt ans. Leurs réseaux leur permettent de faire des demandes de financements directement auprès des bailleurs nationaux et internationaux. Les plus récentes ont un fonctionnement qui s'apparente davantage à celui des collectifs informels. Tournés vers des réseaux communautaires, elles n'ont qu'une faible connaissance du vocabulaire bureaucratique. Pour ces dernières, le Forim constitue une bourse d'échange du savoir-faire en matière de développement. Mais pour les premières, l'intérêt du Forim est plus immatériel. Il s'agit avant tout d'une instance politique, un moyen de parler d'une seule voix au nom des migrants acteurs du développement. Il s'agit, aujourd'hui, de l'institution la plus à même de porter cette identité et les revendications concomitantes.

La question est justement celle de cette identité de l'acteur du développement. Le Forim est le creuset d'un discours qui vise à répondre à une double interrogation : « qui sont-ils ? » et « d'où sont-ils ? ». Mais ce discours imprègne plus largement l'ensemble du débat mené autour des migrants développeurs. Ainsi le Haut conseil à l'intégration⁸ a-t-il donné un avis (du 22 janvier 2002) sur « Le rôle des migrants, élément essentiel d'une nouvelle politique de coopération », précédé d'une note sur les obstacles qui affectent les Osim. Cet avis insiste sur la dimension intégratrice des activités de développement, ainsi que sur la nécessité d'une libre circulation de ses acteurs. Deux axes, intégration et circulation, qui constituent l'épine dorsale de l'identification des acteurs du développement.

Intégration d'abord. Les activités de développement sont reconnues comme des formes de citoyenneté par les pouvoirs publics et la société civile. Les démarches entreprises auprès des administrations locales ou nationales, les efforts entrepris envers les sociétés d'ancrage pour la réalisation des projets sont autant d'interactions renforçant l'interconnaissance, produisant une légitimité et donc de l'intégration. Ce discours dessine le développement comme pourvoyeur d'intégration. On peut tout aussi bien prendre les choses à l'envers et considérer que meilleure est leur connaissance des sociétés d'ancrage, plus forte sera leur capacité à faire circuler des ressources et du développement dans l'entre-deux. L'activité transnationale des acteurs du développement est proportionnelle à leur degré d'intégration. Ils questionnent nos propres conceptions de l'intégration et de la citoyenneté. D'abord parce qu'il s'agit d'une intégration duale, exercée sur deux espaces en même temps. A travers leurs activités de développement, ils revendiquent une double appartenance, ici et là-bas. Mieux encore, ils justifient leur légitimité sur une rive, sur la base de leur engagement sur l'autre rive. Ce débat s'inscrit dans celui, plus large, d'une citoyenneté transnationale. Le contexte migratoire conduit à réfléchir sur ces migrants qui se trouvent agir au sein des espaces politiques des sociétés d'accueil alors même qu'ils ne disposent pas de la clé traditionnelle d'accès à la sphère politique : la nationalité.

Circulation ensuite. Dans ces conditions, c'est la mobilité qui ouvre les conditions de possibilités d'une citoyenneté transnationale et par là même d'une intégration. Cette quête identitaire des acteurs du développement s'inscrit en faux par rapport à une conception

⁸ Le Haut conseil à la coopération internationale est un exemple d'instance de concertation qui permet un alignement des référentiels entre les Osim, les Osi et l'administration. C'est un des organes créés dans le cadre de la politique de codéveloppement (10 février 1999). Sur le modèle du Haut conseil à l'intégration, il s'agit d'une instance de conseil auprès du Premier ministre.

européenne de l'espace politique national, fondée sur un rapport à l'espace empreint de sédentarité et de mono-appartenance. A partir de là, les Osim ont formulé une série de revendications relatives à la liberté de circulation, et en particulier celle d'une carte d'acteur du développement, sur le modèle de la carte « Reseda » pour les retraités, ainsi que des bourses d'aide à la mobilité.⁹ Ces revendications n'ont pas débouché sur des mesures effectives. Elles ne sont pas, pour autant, restées lettre morte. Car elles ont contribué à faire évoluer la formulation de la politique de codéveloppement : non pas un moyen pour juguler les flux mais un simple effort pour associer les migrants au développement de leur région d'origine.

Quel bilan tirer des premières années d'activité du Forim ? D'une part, l'inscription des Osim dans les canaux officiels de la coopération a profondément modifié leur fonctionnement. Les efforts de structuration et de formation commencent à déboucher sur une meilleure formalisation des activités et une professionnalisation du personnel. Elle a, d'autre part, un effet sur les représentations des acteurs tiers, amenant une nouvelle approche du rôle de ces migrants et, au-delà, de la migration. C'est bien un processus d'intégration des Osim dans le champ de la coopération internationale auquel on assiste : un rapprochement des conceptions et des méthodes. Ce processus est en cours, mais il ne sera achevé que lorsqu'il se traduira par une réelle collaboration autour de projets conjoints. Les Osim restent encore aujourd'hui les étrangers de la coopération.

⁹ Cf. l'avis du Haut conseil à l'intégration précité du 22 janvier 2002.