

Migration et développement en Europe

Politiques, pratiques et acteurs

Migration and development in Europe

Policies, practices and actors

Spyros Amoranitis et Altay A. Manço (éds)

Bruxelles, 2010



Migration et développement en Europe

Politiques, pratiques et acteurs

Des mêmes auteurs

- Amoranitis S.**, Crutzen D., **Manço A.** et al., *Développer le mainstreaming de la diversité. Recueil analytique d'outils d'intervention pour la valorisation de la diversité*, Liège, IRFAM, 2010, 208 p.
- Manço A.** et Bolzman C. (éds), *Transnationalités et développement. Rôles de l'interculturel*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2010, 222 p.
- Manço A.**, Bolzman C. (éds), *Diversité et développement*, Bruxelles, Ed. Les politiques sociales, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2009, 128 p. Traduction en espagnol en cours.
- Haddad K., **Manço A.**, Eckmann M. (dir.), *Antagonismes et dialogues interculturels. Du constat des polarisations à la construction des cohésions*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2009, 250 p.
- Sarlet M., **Manço A.** (éds), *Tourismes et diversités : facteurs de développement ?*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2008, 158 p.
- Depireux J., **Manço A.** (éds), *Formation d'adultes et interculturalité. Innovations en pays francophones*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2008, 158 p.
- Manço A.** (éd.), *Valorisation des compétences et co-développement. Africain(e)s qualifié(e)s en immigration*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2008, 236 p.
- Manço A.**, *Processus identitaires et intégration. Approche psychosociale des jeunes issus de l'immigration*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2006, 188 p.
- Manço A.** (coord.), *Turcs en Europe. L'heure de l'élargissement*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2006, 129 p.
- Manço A.** et **Amoranitis S.** (éds), *Reconnaissance de l'islam dans les communes d'Europe. Actions contre les discriminations religieuses*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2005, 200 p. Traduit en anglais.
- Gatagu J., **Amoranitis S.** et **Manço A.** (éds), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2004, 280 p.
- Manço A.** (éd.), *Turquie : vers de nouveaux horizons migratoires ?*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2004, 308 p.
- Vatz Laaroussi M. et **Manço A.** (éds), *Jeunesses, citoyennetés, violences. Réfugiés albanais en Belgique et au Québec*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2003, 312 p.
- Manço A.**, *Compétences interculturelles des jeunes issus de l'immigration. Perspectives théoriques et pratiques*, Paris, L'Harmattan, Collection « Compétences interculturelles », 2002, 182 p.
- Poinsot M., Ahi-Gründler Y., Coslin P. et **Manço A.** (éds) *Les violences exercées sur les jeunes filles dans les familles d'origine étrangère et de culture musulmane : le développement des capacités de négociation interculturelle et de la prévention (Allemagne, Belgique et France)*, Paris, Agence pour le Développement des Relations Interculturelles (ADRI), 2002, 110 p. Traduit en allemand.
- Manço A.**, **Amoranitis S.** (éds) *Diversité, jeunesse et développement social. L'insertion des jeunes d'origine étrangère à l'aube du XXI^e s.*, Bruxelles, Communauté Wallonie-Bruxelles, 2002, 79 p. (Epuisé).
- Gatagu J., **Manço A.**, **Amoranitis S.**, *Valorisation et transfert des compétences : l'intégration des migrants au service du co-développement. La population africaine de Wallonie*, Paris, Turin, Budapest, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2001, 165 p.
- Manço A.**, *Sociographie de la population turque et d'origine turque : 40 ans de présence en Belgique (1960-2000). Dynamiques, problèmes, perspectives*, Bruxelles, Centre des Relations Européennes, Ed. Européennes, 2000, 230 p. Traduit en turc et en néerlandais. (Epuisé).
- Feld S., **Manço A.**, *L'intégration des jeunes d'origine étrangère dans une société en mutation. L'insertion scolaire, socioculturelle et professionnelle en Belgique francophone*, Paris, Montréal, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2000, 218 p.

L'ouvrage propose une analyse des visions et des pratiques des acteurs européens impliqués dans des actions de « migrations et développement ». Une définition des liens entre migrations et développement est construite à travers l'étude des pratiques et la réflexion quant aux critères d'évaluation des actions menées en cette matière. Les situations dans une douzaine de pays sont détaillées, des analyses d'ensemble proposées. La démarche alimente la constitution d'un réseau international : « EUNOMAD ». Pour identifier et décrire les pratiques de solidarité des migrants avec leur région d'origine, les auteurs ont procédé à l'organisation, entre 2008 et 2010, de plusieurs enquêtes, groupes de réflexion et recensions divers. Ils ont aussi participé aux plateformes nationales et internationales qui composent le réseau européen. Ils ont invité les responsables de ces plateformes à synthétiser leurs expériences sous forme d'articles. Les analyses menées sur cette base permettent de mettre à jour les facteurs soutenant les pratiques positives, de sonder les liens aux contextes, et enfin, de regrouper les structures selon leurs ressources et besoins dans le domaine. Il est alors possible de donner une image des pratiques menées par les associations de migrants et d'autres institutions dans, divers pays européens : des outils d'information et de formation, ainsi que des recommandations pratiques et politiques découlent de cette démarche.

This book provides a comprehensive analysis of ideas and practices of European actors involved in the activities connected to migration and development. The description of links between the migration and the development has been elaborated through the assessment of existing practices and criteria designated to evaluate the aforementioned activities. The book gives an insight into the migration and development activities experienced by a dozen countries forming together the international network "EUNOMAD". In order to identify and describe activities of migrants assigned to develop local areas of their countries of origin, Eunomad members (between 2008 and 2010) not only carried out numerous interviews with target groups, but also organized a couple of seminars on the national as well as the international level. Invited representatives of the national research platforms then summarized their experiences in the form of articles. The conducted analyses can contribute to bring up-to-date factors aiming to support existing positive practices, and to form appropriate structures that would answer the local needs with respect to available resources. The applied methodological approach provides the reader with a comprehensive picture of the activities of migrant associations and other institutions situated in various European countries: information tools and trainings, and practical recommendations for elaboration of policy strategies.

Altay Manço, docteur en psychologie sociale, est le directeur scientifique de l'Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM).

Spyros Amoranitis est le directeur de l'IRFAM. Formateur et consultant auprès de nombreuses institutions, il préside le réseau européen EUNOMAD.

Spyros Amoranitis et Altay A. Manço (éds)

Migration et développement en Europe

Politiques, pratiques et acteurs

Bruxelles, 2010



TRANSFAIRES



Pour un développement partagé, durable et interculturel



Sommaire

Présentation d'EUNOMAD	7
Migrations et développement dans les politiques européennes et la société civile. <i>Pascale Charhon</i>	10
Identifier et analyser les pratiques de migration et développement en Europe : méthodologie et résultats globaux. <i>Altay Manço</i>	21
Rapports par pays	37
Le secteur « Migration et développement » en Belgique. <i>Spyros Amoranitis et Altay Manço</i>	38
Luxembourg : associations actives dans le domaine du co-développement. <i>Sylvain Besch, Annick Jacobs, Frédéric Mertz</i>	51
Le co-développement en Italie. <i>Chiara Giovanna Davoli</i>	57
La construction du co-développement en Espagne. <i>María Alonso Zarraga</i>	64
Co-development in the Czech Republic. <i>Martin Rozumek, Nidzar Dzana Popović and Judita Klepkova</i>	69
Migration and Development: UK Country Profile. <i>Paul Murray</i>	75
Portugal : développements et migrations. <i>Arnaud de La Tour</i>	96
Constitution de la plateforme EUNOMAD en Allemagne. <i>Rahime Diallo</i>	98
Immigration et co-développement en France. <i>Solène Guérinot</i>	100
Minorités, migrations et co-développement en Pologne. <i>Mamadou Wague et Barric Malandji</i>	105
Migrations et développement en Suisse : une perspective sociohistorique. <i>Claudio Bolzman, Ibrahima Guissé</i>	113
Migrants entre région d'origine et Istanbul : un dialogue communal pour l'intégration. <i>Altay Manço</i>	120
Conclusions générales et recommandations : penser globalement, agir localement, ici et là-bas. <i>Spyros Amoranitis et Altay Manço</i>	123
Présentation des auteurs	128
Présentation de l'IRFAM	129
Remerciements	130

*Dans l'ensemble de cet ouvrage, le masculin est utilisé comme épique.
Un grand merci à Mélanie Knott de l'IRFAM pour sa relecture critique.*

EUNOMAD : un réseau européen de la société civile sur les migrations et le développement

www.eunomad.org

EUNOMAD met évidence le rôle positif des migrants et des migrantes dans le développement social, économique, politique et culturel des sociétés européennes et des pays d'origine. Son objectif est de favoriser la reconnaissance des expressions citoyennes des migrant-e-s en tant qu'acteurs du développement ici et là-bas. Le réseau milite en faveur d'une société juste et humaine dans laquelle les apports des migrant-e-s et de leurs associations peuvent être valorisées, renforcées et facilitées.

1. Une finalité : reconnaître et valoriser les migrant-e-s comme acteurs de développement ici et là-bas

Les apports des migrations pour le développement sont progressivement devenus l'un des enjeux majeurs des relations entre les pays européens d'accueil et les pays d'origine. Et pourtant, le traitement de la relation migration-développement aux niveaux nationaux et européens se focalise sur la gestion des flux migratoires au détriment des interactions positives et citoyennes tant dans les sociétés d'origine que d'accueil. Les sociétés européennes méconnaissent ces impacts positifs. Aussi, la création et l'animation d'un réseau européen sont apparues nécessaires, pour améliorer les pratiques en matière de migration et développement et pour valoriser leurs impacts.

EUNOMAD affirme que les migrations représentent une richesse pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil. Depuis des années, les migrant-e-s occupent une place tout à fait spécifique au sein des politiques de développement : leurs transferts financiers dépassent l'aide publique au développement mondiale, leurs positionnements, leurs savoir-faire et leurs expériences doivent être entendus, appréciés et reconnus. L'investissement des migrant-e-s, individuel et/ou collectif, à travers les réseaux et les associations a permis de faire évoluer de façon considérable les conditions de vie de leurs familles restées au pays. Ils sont devenus des interlocuteurs de premier plan pour les pouvoirs locaux. Au Nord également, les migrant-e-s ont su interpeller les acteurs européens pour bâtir de nouvelles solidarités actives entre le Nord et le Sud, porteurs de nombreuses initiatives locales, les migrant-e-s et leurs associations sont des interlocuteurs efficaces dans les instances de concertation, de médiation et de construction d'un mieux vivre ensemble en Europe.

2. Missions et objectifs

EUNOMAD a pour objet de relier les organisations européennes de la société civile intervenant sur l'articulation entre migration et développement. Il entend d'une part renforcer les pratiques de ses membres en matière d'accompagnement de la relation migration – développement. D'autre part, EUNOMAD développe un plaidoyer pour que les politiques publiques soutiennent efficacement cette relation dans l'intérêt des migrant-e-s et des sociétés d'origine et d'accueil.

Les valeurs partagées au sein du réseau reposent sur la volonté de :

- Reconnaître les apports citoyens des migrant-e-s aux sociétés d'origine et d'accueil.
- Affirmer la richesse de la mobilité pour le développement « ici et là-bas ».
- Dépassionner les débats sur l'immigration en Europe.

Le réseau développe pour cela plusieurs types d'activités :

- *Animation*. Développer un réseau d'échange souple et dynamique entre les organisations qui œuvrent en matière de développement en lien avec les migrations.
- *Capitalisation*. Favoriser les temps d'évaluation des pratiques, de bilans et d'échanges entre les structures membres.

- *Etude*. Analyser de manière plus générale les politiques et les pratiques dans ce domaine concernant tant le développement des pays d'origine que le développement des pays d'accueil, au sein de l'espace européen.
- *Plaidoyer*. Elaborer des recommandations à destination des pouvoirs publics : pays membres de l'Union Européenne, pays d'origine des migrant-e-s, organismes internationaux tels que le Conseil de l'Europe, les Nations Unies, et en particulier, l'Union Européenne.

Le réseau EUNOMAD est donc à la fois un centre de capitalisation sur les bonnes pratiques de co-développement, un lieu d'échange de pratiques où multiplier les évaluations croisées et mutualiser les outils et méthodes et, enfin, un laboratoire d'expériences pratiques pour un « co-développement innovant ».

3. Un réseau d'acteurs de la société civile européenne.

Dès 2007, onze structures de neuf pays de l'Union européenne ont pris l'initiative de se concerter sur les relations entre migrations et développement. Elles s'accordent sur le manque de lisibilité et de reconnaissance des actions de co-développement, tant au Nord dans les pays d'accueil européens, qu'au Sud dans les pays d'origine. Afin d'améliorer les pratiques en la matière et de valoriser leurs impacts, la création et l'animation d'un réseau européen sont apparues nécessaires. Ce réseau rassemble les acteurs européens de la société civile intervenant sur l'articulation entre les migrations et le développement : associations de migrant-e-s, organisations non gouvernementales, collectivités locales, instituts de recherche, réseaux d'acteurs et collectifs nationaux.

Les organisations impliquées au sein du réseau EUNOMAD (début juin 2010) :

France - 14	UK - 10	Pologne - 16	Portugal - 14
ADER, GRDR, La CIMADE, Enda Europe, CRESI de l'Essonne, le GAME, IDD, ID Méditerranée, Institut Panos Paris, Maison Internationale de Rennes (MIR), Laboratoire Migrinter, le SIAD, Touiza Solidarité	CFD, AFFORD, AFP, AWEMA, International Migration and Development Unit (IMD), Pearl of Africa Foundation, Sahara Communities Abroad (SACOMA), SEAD, Widows and Orphans International	SPA, Polish Centre for International Aid, Polish Humanitarian Action, African Centre in Gdansk, Friends of the Four Continents, Foundation "Africa Otherwise", Forum Kenyan-Polish, Centre of Sociological Research, Economic Foundation of East Africa, Simba Friends Foundation, Darfur.pl, Community Kazakh, AKON JU, MKAUW, Westpomeranian Association of Food Banks, Foundation for Democracy and Development	INDE, Associação Melhoramentos e Recreativo do Talude, Comunidades Autogestao financiadas, Associação para Cooperacion entre os Poros, Fundaçao Gulbenkian, PROSAUDESC, FASCP, IMVF, PERCIP, Casa da Guiné, Obra Catolica Portuguesa de Migraçoes, Associação casa de Moçambique, Instituto de Geografia e Ordenamento do Territorio da UL, Centro Norte-Suldo
Allemagne - 1	Espagne - 8	Italie - 12	Grèce - 10
IFSI (Institut Für Soziale Innovation)	Fundación CEAR, MPDL, CIDEAL, REMCODE, ACPP, IMEDES UAM, CEPAIM, AIETI	GAO Cooperazione Internazionale, Sopra i ponti, Torre del Cupo, Associazione Donne Capoverdiane in Italia, Daan Sa Doole, FIMETICA, Sunugal, CRIC, Ghanacoop, AIUC, Calafra, Associazione Migranti in Calabria	European perspective, Centre Athens Labour Union, Albanian Immigrants' Association, ACTIONAID, Greek Forum of Migrants, ANCE-HELLAS, PRAKSIS, O DROMOS, Harokopio University of Athens, Greek national platform of NGOs
Luxembourg - 1	Pays-Bas - 1	République Tchèque - 8	Belgique - 11
CEFIS	Encemo	OPU, Humanitas Afrika, Czech-Korean Society, Club Hanoi, ICKVE, Afrika for Afrika), Ukrainian Initiative, Azer-Czech, Multicultural Center Prague	IRFAM, Transfaires, Carrefour des Cultures, Santé Nord Sud asbl, Le Monde des Possibles, CIMB, AEDAF, COOD, ARPE International, AWSA-Be, Impactsud

4. Modes d'action

Le réseau fonctionne selon les règles de la démocratie participative et sur le schéma suivant.

Au niveau européen, EUNOMAD est géré par un Conseil d'Administration. Il est composé de représentants élus par les plateformes nationales. Les administrateurs-trices sont nommés pour une durée de 3 ans, renouvelable. Ce Conseil d'Administration anime le réseau en concertation avec les plateformes nationales.

Au niveau de chaque pays, le réseau est composé de plateformes nationales. Chaque plateforme regroupe différents acteur-trices œuvrant sur la thématique migration – développement. Chaque plateforme nationale mandate un bureau chargé de son animation.

5. Dates-clés du réseau

- 2011-2013 : Confirmation de l'élargissement du réseau à l'échelle européenne, renforcement des liens avec les organisations internationales et avec d'autres réseaux internationaux tant au Nord qu'au Sud. Production, consolidation et diffusion d'outils et publications.
- 2010 : Renforcement et pérennisation du réseau aux échelles nationales et européenne. Mise en place des plateformes nationales en France, Belgique, Portugal, République Tchèque, Pologne, Italie, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne et Pays-Bas. Début de l'élargissement à d'autres structures et pays.
- 20-21 mai 2010 : 2^e atelier EUNOMAD « Migrations et développement ici et là-bas : les capacités économiques des migrant-es » (Madrid).
- 21 octobre 2009 : 1^{er} atelier EUNOMAD « Apports et limites des migrations dans le développement ici et là-bas. Regards de professionnel-le-s sur les capacités sociales des migrant-e-s » (Paris).
- 5 décembre 2008 : 1^{re} Assemblée générale ordinaire du réseau (Bruxelles).
- 1^{er} au 4 décembre 2008 : Participation active à la foire « *Migrations for Development* » organisée à Bruxelles dans le cadre de l'initiative conjointe PNUD/Union européenne.
- 1^{er} et 2 octobre 2007 : Assemblée générale constituante d'EUNOMAD (Liège).
- 24 et 25 avril 2007 : Forum « Migrations et co-développement : quels positionnements pour les ONG européennes ? » (Paris).

Migrations et développement dans les politiques européennes et la société civile

Pascale Charhon avec les contributions de Jean-Pierre Lahaye et Dina Sensi

Analyser les politiques de « migrations et développement » menées par l'Union européenne nécessite de replacer cette problématique dans le contexte des débats menés par les instances multilatérales des Nations Unies, depuis la fin des années 1990. Il faut également reconnaître le caractère large des questions sous-tendues par le couple migrations/développement : il s'agit de matières qui touchent les causes des migrations, la gestion des flux migratoires, la mobilité internationale, les droits des migrants, l'intégration sociale et la contribution des migrants au développement des pays d'origine. Cette approche complexe se reflète dans les politiques de l'UE et dans la manière spécifique d'appréhender ce lien aux multiples formes par les politiques de l'Union.

Cet article se divise en plusieurs parties : après un bref retour sur les fondations du dialogue migrations/développement, nous présenterons les axes de la politique de l'UE en matière de gestion des phénomènes migratoires et du développement. Nous aborderons ensuite la question de l'intégration des migrants et le lien de cohérence qui lie ces politiques aux politiques de migration et de développement. Nous présenterons enfin certains des regards de la société civile européenne dans l'examen de l'approche de l'UE.

1. Un retour sur les fondations du dialogue « migrations et développement »

Parmi les principaux textes et initiatives qui organisent le champ migrations/développement, rappelons la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1990, dans sa résolution 45/158. La Convention met en place un cadre institutionnel et juridique susceptible de répondre aux défis que pose le phénomène migratoire, sa gestion, ainsi que la protection des travailleurs migrants. Il s'agit d'un traité multilatéral de vaste portée, qui s'inspire des accords juridiquement contraignants, des études effectuées par des institutions internationales chargées des droits de l'homme, des conclusions et recommandations de réunions d'experts et des débats et résolutions que la question des travailleurs migrants a suscité au sein des organismes des NU.

La Commission mondiale sur les Migrations internationales auprès de l'ONU mise en place de 2003 a souligné les liens étroits entre les migrations et d'autres questions globales tels que le développement, le commerce, l'aide internationale, les droits de l'homme et la sécurité. Dans son rapport final de 2005 intitulé « Les migrations dans un monde interconnecté », la Commission fournit une analyse concise, mais globale des questions essentielles relatives aux migrations et rappelle que les politiques sur les migrations et sur les autres questions connectées doivent être fondées sur des objectifs partagés. Elle propose un cadre d'action large, cohérent et mondial, basé sur six principes d'action généraux et un certain nombre de recommandations : (1) le rôle des migrants dans un marché mondial du travail, (2) les migrations et le développement, (3) les migrations irrégulières, (4) les migrants au sein de la société, (5) les droits des migrants et, enfin, (6) la gouvernance des migrations.

Kofi Annan a présenté une analyse¹ sur les migrations internationales et le développement à l'Assemblée générale des Nations Unies le 6 juin 2006. Cet apport souligne que « *les migrations internationales constituent un moyen idéal de promouvoir le codéveloppement, c'est-à-dire l'amélioration coordonnée ou concertée de la situation économique tant dans les régions d'origine que dans les régions de destination compte tenu de leur complémentarité.* » Il porte sur les différentes manières dont les migrations internationales peuvent contribuer au co-développement et présente un examen exhaustif des aspects pluridimensionnels des migrations internationales, y compris les tendances en matière de migration, les effets des migrations internationales sur les pays de destination et d'origine, la question des droits, de l'égalité entre les sexes, de l'intégration, des avantages et de la protection des migrants et, enfin, le cadre normatif international et les modes de coopération intergouvernementale qui ont été conçus afin d'améliorer la gestion des migrations.

¹ *Migrations internationales et développement*, Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, 18 mai 2006.

Sous l'égide du Conseil économique et social de l'ONU, et en particulier de sa Commission « Population et développement », s'est instauré un « dialogue à haut niveau » sur le thème « migrations et développement » à New York en septembre 2006². Une de ses résolutions invite les Etats à promouvoir et à défendre les libertés et les droits fondamentaux de tous les migrants, quel que soit leur statut au regard de l'immigration ; on pointe en particulier les droits des femmes et des enfants.

Ces initiatives ont préparé le premier Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD) des Nations Unies organisé à Bruxelles en 2007. Le deuxième Forum le fut à Manille en 2008 et le troisième à Athènes en novembre 2009. Le Forum de 2010 se tient à Mexico. La première réunion du FMMD s'est concentrée sur les moyens pertinents afin de renforcer les effets de la migration. La deuxième réunion a mis l'accent sur la protection et l'habilitation des migrants dans un cadre de migrations globales gérées et sécurisées. La troisième rencontre en 2009 poursuit une approche différente : elle tente de mettre en avant des moyens afin d'accommoder la migration par le biais d'actions et d'idées visant au développement. Cette troisième réunion du FMMD a comme objectif « ... de définir des politiques de migration viables susceptibles d'amener à de meilleurs résultats relatifs au développement et d'encourager des partenariats plus dynamiques entre pays d'origine, de transit et de destination. »³.

Au niveau de l'Organisation Internationale du Travail, la Conférence internationale du travail a adopté en 2004 un cadre multilatéral sur les migrations de main-d'œuvre qui fait partie du Plan d'action pour les travailleurs migrants approuvé par les mandants de l'OIT. Ce plan d'action vise à mieux gérer les migrations de travail afin que celles-ci contribuent à la croissance et au développement des pays d'émigration et des pays hôtes, ainsi qu'au bien-être des migrants eux-mêmes⁴. De son côté, l'Organisation Internationale des Migrations s'emploie à ce que les migrations soient gérées humainement et en bon ordre, à promouvoir la coopération internationale sur la scène migratoire, à faciliter la recherche de solutions pratiques aux problèmes migratoires et à offrir une assistance humanitaire aux migrants dans le besoin, en ce compris les réfugiés et les déplacés internes. « Créée en 1951, l'OIM est l'organisation intergouvernementale chef de file sur la scène migratoire. Elle opère étroitement avec ses partenaires gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux. » La constitution de l'OIM fait le lien entre la migration d'une part et le développement économique, social et culturel d'autre part, ainsi qu'avec le droit à la liberté de mouvement⁵. En 2001, cette organisation a lancé le programme pilote « Migrations pour le Développement de l'Afrique » (MIDA) dont l'objectif est de soutenir les diasporas africaines dans le développement durable du pays d'origine. Le programme finance et facilite le transfert des connaissances, des expertises et des ressources des Africains hautement qualifiés et expérimentés vers leur pays d'origine.

De ces réunions internationales sont ressorties des recommandations à l'intention des Etats et des organisations de la société civile afin d'augmenter l'impact positif des migrations sur le développement : généralisation du respect des droits de l'homme ; organisation des migrations régulières ; intégration des politiques entre Etats et, à l'intérieur des Etats, entre institutions ; création de partenariats entre structures publiques et privées, dont les associations de migrants, etc.

2. L'Union européenne, les migrations et le développement

Les migrations internationales sont aussi un sujet de préoccupation majeure et un thème central pour l'UE parce qu'elles sont intrinsèquement liées aux défis auxquels l'Europe doit faire face dans le cadre d'une économie mondialisée. Avec la libre circulation de tous les citoyens européens à l'intérieur des frontières de ses Etats membres, l'Union européenne est le groupe régional le plus avancé en terme de mobilité transfrontalière. Toutefois, la mise en place de l'espace Schengen⁶ et la restriction imposée jusqu'en 2011 à la libre circulation des citoyens des nouveaux Etats membres depuis 2004 ont instauré une politique des frontières

² La commission de la population et du développement invite les Etats à défendre efficacement les libertés et droits de tous les migrants (CES/POP/947/100506).

³ <http://www.gfmdathens2009.org/index.php?id=1&L=2>.

⁴ http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang--fr/index.htm.

⁵ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/fr/pid/2>.

⁶ La convention de Schengen autorise l'ouverture des frontières entre les pays signataires. Le territoire ainsi créé est communément appelé « espace Schengen », du nom du village luxembourgeois de Schengen, où a été signé l'accord entre les cinq Etats concernés à l'époque. Si la première convention de Schengen date de 1985, l'espace Schengen a été institutionnalisé à l'échelle européenne par le traité d'Amsterdam de 1997.

à deux vitesses : stratégie de gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE et libre circulation à l'intérieur de l'Union.

A l'origine de ces politiques, on trouve le traité d'Amsterdam de 1997 mettant en place un espace de liberté, de sécurité et de justice, et le conseil européen de Tampere qui ont donné le ton d'une stratégie politique et d'un programme d'harmonisation des législations en matière d'immigration (1999-2004). Le programme de La Haye (2005-2010) a succédé à Tampere avec comme objectif d'établir un système commun pour l'immigration et l'asile et une stratégie unique de contrôle des frontières extérieures dans le cadre de Schengen. Le sommet de Hampton Court, en 2005, a été marqué par l'adoption, de « l'approche globale des migrations »⁷. Celle-ci illustre la stratégie de l'UE d'établir ce qu'elle appelle « un cadre intersectoriel aux fins d'une gestion cohérente des migrations, fondé sur le dialogue politique et l'étroite coopération avec les pays tiers ». L'UE a mis en opération le caractère pluridimensionnel de son approche des migrations à travers une méthode thématique couvrant les migrations légales et la mobilité, la migration dite clandestine et « la migration et le développement ». Cette politique s'organise autour des lignes d'action suivantes :

- mise en œuvre d'une première génération de partenariats pour la mobilité en tant que mécanisme de coopération stratégique ;
- développement de centres d'information et de gestion des migrations ;
- élaboration d'instruments destinés à mieux faire correspondre l'offre et la demande d'emploi ;
- organisation d'échanges de pratiques entre les parties prenantes ;
- renforcement de mesures juridiques et opérationnelles qui encourage la migration circulaire ;
- mise en place des centres et processus communs de traitement des demandes de visa.

La lutte contre l'immigration clandestine est une des dimensions importantes de l'approche. L'Union européenne apporte son assistance aux pays tiers dans la gestion de leurs frontières. Afin de lutter contre la traite des êtres humains et les activités des passeurs, l'Union soutient également la mise en œuvre d'instruments internationaux et de plans d'action nationaux contre la traite, ainsi que la révision des législations concernées. Elle a également intensifié le dialogue et la coopération sur ces questions avec les pays partenaires. La collecte d'informations sur l'évolution des routes migratoires à destination de l'Union européenne fait partie des initiatives.

Cette approche donne la priorité à l'Afrique et à la Méditerranée. La Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement a regroupé en juillet 2006, à Rabat, les pays de l'Union européenne et de l'Afrique. Lors de la 8^e Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères (Tampere, 27-28 novembre 2006), le point « Migration, intégration sociale, justice et sécurité » figurait à l'ordre du jour. Les conclusions de la présidence finlandaise (Bruxelles, 14-15 décembre 2006, 16879/06, p. 8) font ainsi le point sur une « Politique européenne globale en matière de migrations ». On note au point 24 que « *le programme de travail en matière de migrations et de développement sera renforcé par une amélioration de la cohérence entre les différentes politiques de l'UE, y compris les instruments financiers correspondants, en vue de s'attaquer aux causes profondes des migrations* ».

Dans le champ migration/développement, la communication de la Commission européenne⁸ donne la priorité à la facilitation des politiques de transferts de fonds par les migrants et aux investissements directs étrangers. L'accent est également mis sur l'intégration de politiques de développement économique et social comme celles relatives à la santé, à l'éducation, aux ressources humaines, etc. Par ailleurs, la Commission européenne propose d'œuvrer afin de soutenir les initiatives prises par les groupes de migrants et les organisations des diasporas en rapport avec leur pays ou région d'origine. Il s'agit notamment d'encourager les initiatives permettant aux migrants de bénéficier de conseils en matière de gestion d'entreprise, de microcrédits et d'aide à la création d'emplois dans leurs pays d'origine.

La mise en œuvre de « l'approche globale » a été accompagnée de différents programmes financiers en matière de coopération au développement, notamment le programme de coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration et l'asile (2007-2013). L'objectif général de ce programme est d'aider les pays tiers à gérer les flux migratoires, principalement — mais pas seulement — à destination de l'UE. Citons également les autres programmes thématiques qui bénéficient à tous les pays en développement : investissement dans les ressources humaines (secteurs sociaux) ; financement des acteurs non étatiques (société civile) et des autorités locales ; ...

⁷ Communications de la Commission européenne : *Priority actions for responding to the challenges of migration* COM (2005) 621 final ; *Strengthening the Global approach to migration ; increasing coherence, coordination and synergies* COM (2008) 611 final.

⁸ *Migrations-développement : des orientations concrètes de 2005*, COM (2005) 390 final.

La Commission a aussi adopté en juin 2008, une communication « Une politique commune d'immigration pour l'Europe : principes, actions et outils » et un plan politique intitulé « Asile. Une approche intégrée de la protection dans l'ensemble de l'UE ». Ces documents soulignent la nécessité d'un engagement politique renouvelé et insistent sur le fait qu'élaborer une politique migratoire européenne cohérente reste une priorité si l'on souhaite mieux gérer la migration légale, l'intégration et combattre ainsi l'immigration illégale et le trafic des êtres humains. On relève que l'augmentation de la migration internationale a touché tous les Etats membres de l'UE et une action commune est nécessaire pour les aider à répondre aux défis et possibilités qui accompagnent le phénomène. La communication énumère dix principes communs⁹ :

- *Prospérité et immigration* : 1- Des règles claires et un terrain égalisé ; 2- Une adaptation des aptitudes et des besoins ; 3- L'intégration est la clé d'une immigration réussie.
- *Solidarité et immigration* : 4- Transparence, confiance et coopération ; 5- Une utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles ; 6- Un partenariat avec les pays tiers.
- *Sécurité et immigration* : 7- Une politique des visas qui sert les intérêts de l'Europe ;
- *Légalité et immigration* : 8- Une gestion intégrée des frontières extérieures ; 9- Une intensification de la lutte contre l'immigration illégale et une tolérance zéro pour le trafic des êtres humains ; 10- Des politiques de retour durables et efficaces.

Un « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » a été adopté par le Conseil sous présidence française. Le pacte confirme les principes fixés pour l'approche européenne de l'immigration et de l'asile :

- Le renforcement de Frontex et du contrôle aux frontières.
- L'organisation d'une migration légale s'inscrivant en harmonie avec la capacité de chaque pays membre à recevoir des immigrés et dans un esprit de solidarité.
- L'organisation du rapatriement sélectif des immigrants illégaux.
- L'édification d'une Europe d'asile. Les pays devraient mettre en place des garanties communes sur l'asile et un statut de réfugié qui soit uniforme.
- La promotion du développement des pays d'émigration. En échange de leur engagement à trouver des réponses communes pour la lutte contre la migration illégale, l'UE procurera aux pays tiers des possibilités permettant une migration légale à des fins de travail ou d'études.

Sur le plan de la *migration légale*, rappelons qu'en juin 2003, le Conseil de la Justice et des Affaires intérieures a adopté l'une des mesures d'intégration prévues dans le programme de La Haye. Il s'agit de la directive du Conseil 2003/109/CE prévoyant le statut de séjour de longue durée pour les ressortissants de pays tiers qui ont séjourné légalement pendant cinq années sur le territoire d'un Etat membre. Cette directive vise à créer un statut normalisé à l'échelle de l'UE pour les ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée et reconnaît une série de droits sur une base égale par rapport aux ressortissants des Etats membres. En septembre de la même année, le Conseil des ministres de l'UE a approuvé une deuxième mesure d'intégration, il s'agit de la directive du Conseil 2003/86/CE sur le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers légalement établis dans un Etat membre. Cette directive tend à établir des normes minimales communes en cette matière, mais fut critiquée pour son approche restrictive. En outre, le Conseil a adopté, en octobre 2005, la directive relative aux étudiants (2004/114/CE) et la directive relative aux chercheurs (2005/71/CE). La première régleme les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou du service bénévole ; la deuxième facilite l'admission des chercheurs dans l'UE ; les deux directives devant être mises en œuvre par tous les Etats membres, en 2007. Notons que leur transposition dans les juridictions des Etats membres pose des problèmes considérables¹⁰.

En décembre 2005, la Commission européenne a adopté son Plan sur la migration légale énumérant les actions et les initiatives législatives jugées nécessaires pour assurer un développement cohérent de la politique. Elle y annonce quatre directives spécifiques, à savoir une directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, une directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers, une directive relative aux procédures régissant l'entrée, le séjour et la résidence temporaires des personnes transférées au sein de leur entreprise et une directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des stagiaires rémunérés (COM 2005-669 final). Elle présente brièvement une proposition de directive-cadre générale portant sur les droits de tous les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans l'Union européenne. En mai 2009, le Conseil a adopté la directive 2009/50/CE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. Cette directive vise à améliorer la capacité de l'UE à attirer des travailleurs hautement qualifiés originaires de pays extracommunautaires ; à faciliter leur admission en harmonisant les conditions d'entrée et de résidence dans toute l'Union ; et à

⁹ COM MEMO/08/402 du 17.06.2008. Accès le 13 septembre 2008 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/948&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

¹⁰ Communiqué de presse d'Europa, « 15 Etats membres n'ont pas mis en œuvre la directive sur le visa des chercheurs », 15 octobre 2007. Accès le 23 septembre 2008 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1499&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

simplifier et améliorer le statut juridique des personnes qui séjournent déjà dans l'UE. Enfin, la proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre pendant une période donnée et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans l'Union vise à harmoniser le statut juridique des travailleurs migrants déjà admis dans l'UE et à introduire des simplifications procédurales pour les demandeurs d'emploi. Cette directive veut aborder des notions telles que les conditions de travail, y compris la rémunération et le licenciement, l'association, l'accès à la formation professionnelle et aux principaux avantages de la sécurité sociale, etc.

Venons-en à la *migration dite « illégale »*. Le terme de « migration illégale » est utilisé par l'UE, mais bon nombre d'organisations de la société civile préfèrent utiliser le terme de « migration irrégulière ». En 2009, le Conseil a adopté la directive 2009/52/CE prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de travailleurs « clandestins » dans le cadre d'une répression de l'immigration irrégulière menée à l'échelle de l'UE. Les employeurs seraient passibles d'amendes et seraient tenus de payer le retour des migrants clandestins ou de payer l'indemnisation correspondante aux salaires non réglés et aux cotisations sociales. Des sanctions pénales, y compris des peines d'emprisonnement, peuvent être envisagées à l'encontre de contrevenants récidivistes, notamment dans les cas où des travailleurs clandestins sont soumis à des conditions d'exploitation ou ont été victimes de traite d'êtres humains.

En matière d'aide au développement, la politique de développement de l'UE vise avant tout à éradiquer la pauvreté dans le cadre d'un développement durable et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'action de l'UE dans ce domaine se fonde sur le « Consensus Européen sur le Développement » signé le 20 décembre 2005, dans lequel les Etats membres de l'UE, le Conseil, le Parlement européen et la Commission exposent leur conception commune en matière de développement. La Communauté européenne centre son action sur certains domaines d'intervention, afin de répondre aux besoins des pays partenaires. L'UE s'est résolument engagée, ces dernières années, à améliorer l'efficacité de l'aide. L'UE s'efforce de favoriser la participation de la société civile dans le Consensus européen pour le développement, ainsi que dans les accords de développement conclus avec des pays et des groupes de pays, tel que les signataires de l'accord de Cotonou. Elle a également lancé en mars 2010, le « Dialogue structuré » avec la société civile pour discuter la question de l'efficacité de l'aide. La Commission européenne a lancé le 10 novembre 2010 une consultation publique sur l'avenir de la politique de développement de l'Union européenne. Face au triple défi que constitue la crise économique, alimentaire et environnementale, la Commission souhaite recueillir des avis sur la façon dont l'Union européenne peut aider au mieux ces pays à accélérer leurs progrès en vue d'atteindre et même de dépasser les objectifs du Millénaire pour le développement. S'appuyant sur les succès déjà enregistrés, la Commission propose quatre axes de débat portant sur l'efficacité de l'aide fournie par l'UE, les moyens de favoriser une croissance dont chacun pourrait profiter davantage, la promotion du développement durable et l'obtention de résultats durables sur le plan de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Au terme de cette consultation publique ouverte aux Etats membres de l'UE et aux pays partenaires, la Commission présentera, en 2011, une communication sur la modernisation de la politique de développement de l'Union européenne.

Parallèlement à l'approche globale en matière de migrations et de développement, l'Union s'efforce de créer des synergies entre des politiques qui ne concernent pas la coopération au développement, mais qui ont une incidence marquée sur les pays en développement, à travers son approche « Cohérence des politiques au service du développement ». En 2005, l'UE a décidé d'appliquer cette approche dans 12 domaines d'intervention susceptibles d'accélérer les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (Nations Unies) et qui incluent notamment la migration, l'emploi et le travail décent. Dans le second rapport présenté par la Commission européenne en 2009 évaluant les progrès accomplis en matière de cohérence des politiques au service du développement dans ces domaines, la Commission a reconnu que dans le champ de la migration, les efforts doivent se poursuivre pour relever le défi politique, ces efforts consistant notamment en une relation et un dialogue plus vigoureux avec les organisations et communautés de migrants, le rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, l'efficacité du transfert, la reconnaissance de nouvelles compétences et la lutte contre les fuites de cerveaux.

La Commission européenne dans son plan de travail « Cohérence des politiques pour la période 2010-2013 » accompagnant le plan d'action en 12 points de l'UE (en appui des Objectifs du millénaire pour le développement), a fait de la migration, la sécurité alimentaire et du changement climatique des thèmes prioritaires. En matière de migrations et développement, les objectifs de travail concerneront les transferts financiers des migrants, le *brain drain*, le dialogue avec la diaspora et les organisations de migrants, afin

d'encourager les contacts avec les pays d'origine et le soutien aux réseaux de migrants (aider au développement des pays d'origine au moyen des instruments financiers de l'Union)¹¹.

3. Intégration des migrants : état des lieux des politiques européennes

Il est bon de rappeler que le Conseil de l'Europe, dans son rapport « Diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration », présenté en 2000 par le Comité européen sur les migrations (CDMG), a posé comme principe que l'intégration des immigrés et des minorités nationales était un des piliers de la cohésion sociale. En conclusion de la 7^e Conférence des ministres du Conseil de l'Europe tenue à Helsinki, en septembre 2002, quatre autres principes importants ont été énoncés : la nécessité d'une gestion des migrations compatible avec les droits de l'homme ; une protection permettant de répondre à des mouvements de population subits ; une politique d'intégration des populations concernées ; une pratique de coopération entre pays d'accueil, de transit et d'origine. Une plateforme sur les migrations mise en place à Rotterdam en décembre 2003, toujours par le Conseil de l'Europe, a structuré des échanges sur ces principes et politiques. Elle comprenait les Etats membres ainsi que des Etats non membres de l'UE. La plateforme comptait aussi avec la participation de représentants des gouvernements, des parlements nationaux, des autorités locales et des acteurs de la société civile. La 4^e session de cette plateforme a ainsi abordé le thème du co-développement entre le Nord et le Sud et la manière dont les pays d'origine maintiennent des liens avec leurs ressortissants migrants¹². Par ailleurs, la résolution CM/REC (2007)10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, relative au Co-développement et aux migrants œuvrant au développement dans leurs pays d'origine avait souligné que « *la bonne intégration des migrants dans leur pays d'accueil pourrait soutenir et favoriser leur participation au développement dans leur pays d'origine* » et qu'il était nécessaire de créer un environnement propice à l'intégration.

Une réflexion sur l'intégration des migrants a été amorcée par le Conseil européen de Tampere, en octobre 1999. Lors de ce Conseil européen, les leaders de l'Union européenne ont réclamé l'élaboration d'une politique commune dans le domaine de l'immigration qui comprendrait des mesures plus dynamiques permettant de garantir l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne. Ils ont convenu que l'objectif de cette politique d'intégration devrait être d'accorder aux ressortissants de pays tiers des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE.

Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen les 4 et 5 décembre 2004, souligne la nécessité d'une plus grande coordination des politiques d'intégration nationales et des initiatives européennes dans ce domaine. Il déclare également que les futures initiatives de l'UE devraient se fonder sur un cadre élaboré à partir des principes de base communs. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » du 19 novembre 2004 a adopté ces « *Principes de base communs* », qui mettent en évidence l'importance d'une approche globale de l'intégration. Ces principes ont été développés dans le Programme commun pour l'intégration qui a été présenté par la Commission en septembre 2005 :

1. L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproques entre tous les immigrants et les résidents des Etats membres.
2. L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne.
3. L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.
4. Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration ; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration.
5. Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société.
6. L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services, publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une intégration.
7. Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des Etats membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des Etats membres.
8. La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres.
9. La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorisent leur intégration.
10. Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre.
11. L'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations.

¹¹ Commission staff working document *Policy coherence for development work programme 2010-2013* SEC 2010 421 final.

¹² http://www.coe.int/t/dg3/migration/political_platform/default_FR.asp.

Des mesures d'accompagnement de ces principes ont été mises en place :

- Des points de contact nationaux sur l'intégration dans les 27 Etats membres de l'UE ; un forum intégration, ainsi qu'un site internet sur l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres¹³.
- Un Fonds Européen de l'Intégration pour financer des actions destinées à intégrer les ressortissants de pays tiers dans les sociétés d'accueil. Doté d'un montant de 825 millions d'euros pour la période 2007-2013, ce Fonds s'inscrit dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » et ces actions, qui visent surtout les ressortissants arrivés récemment dans un Etat membre, sont soit d'envergure nationale, soit de dimension transnationale ou communautaire. Les actions nationales sont mises en œuvre par les Etats membres dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Pour donner un prolongement au débat politique lancé lors de la première conférence ministérielle sur l'intégration tenue à Groningue en 2004, une réunion informelle des ministres de l'UE chargés de l'intégration a eu lieu à Potsdam en mai 2007. Une troisième réunion s'est tenue à Vichy en novembre 2008. A titre de suivi des engagements pris, une conférence sur l'évaluation de politiques d'intégration a eu lieu à Berlin en juin 2009 et une conférence sur « L'intégration des nouveaux arrivants – l'accent sur les initiatives et le travail » s'est déroulée à Malmö en décembre 2009. La quatrième Conférence ministérielle sur l'intégration a été organisée à Saragosse en avril 2010 et la déclaration approuvée lors de la conférence a été officiellement adoptée par le Conseil en juin 2010. Parmi d'autres éléments, le Conseil a invité la Commission à élaborer un nouvel agenda européen sur l'intégration pour 2011 y compris un mécanisme de coordination comme proposé dans le programme de Stockholm, et de lancer un projet pilote en vue de l'évaluation des politiques d'intégration. La fin de la présidence belge, en 2010, connaîtra aussi son lot de rencontres de haut niveau sur la thématique.

4. Migrations internationales et développement : une dialectique d'inclusion ou d'exclusion ?

La politique de l'Union se présente comme une gestion partagée des flux migratoires et comme un partenariat avec les pays tiers, dont un des objectifs est la migration « circulaire », c'est-à-dire sans vocation à devenir permanente. L'approche globale préconise le partenariat avec les pays tiers, selon le raisonnement suivant :

1. Collaboration avec les pays d'origine et de transit des migrants dans la lutte contre l'immigration clandestine, de manière à contrôler les flux d'immigration illégale « à la source » ;
2. Promotion des formes d'immigration légale appropriées en fonction des besoins ;
3. Contribution au développement des pays d'émigration par la mobilisation des financements communautaires, de l'épargne des migrants et par le soutien concret de projets de développement.

Ainsi, les enjeux qui concernent les migrations en lien avec les politiques de développement font l'objet d'approches qui résonnent de manière contradictoire. Ces approches sont le résultat de ce qui semble être un double discours dans la politique de l'UE à l'égard de la migration perçue à la fois comme un atout et une menace. Les politiques de l'UE et de ses Etats membres (dans leurs relations extérieures et bilatérales) semblent aborder le traitement de la question migratoire, au plan global, sous le prisme unique du contrôle des flux migratoires, de la lutte contre l'immigration irrégulière et de la promotion de la migration économique. Bien que les conclusions du Conseil sur le renforcement de l'Approche globale de la migration en 2008 mentionnaient que « le Conseil réaffirme que la politique de l'Union européenne en matière de migration repose sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des migrants, la convention de Genève et la garantie d'un accès approprié aux procédures d'asile »¹⁴, le rôle économique des migrants et ressortissants de pays tiers semble occulter l'objectif de l'égalité des droits. Les conséquences et les risques de cette approche ont été repris dans le rapport de l'UNESCO sur l'Europe et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles : « Lorsque de telles compréhensions du rôle et de la fonction des droits sont autorisées à prédominer, il est aisé de voir comment les droits garantis par les instruments internationaux de sauvegarde des droits de l'homme en viennent à être tronqués ou, dans le cas des migrants irréguliers, presque entièrement négligés. Il n'existe aucune garantie assurant que la logique des sciences économiques et celle des droits de l'homme conduiront aux mêmes protections et exactement au même degré ; en effet, lorsque l'une est systématiquement subordonnée à l'autre, une telle convergence semble peu probable. »¹⁵

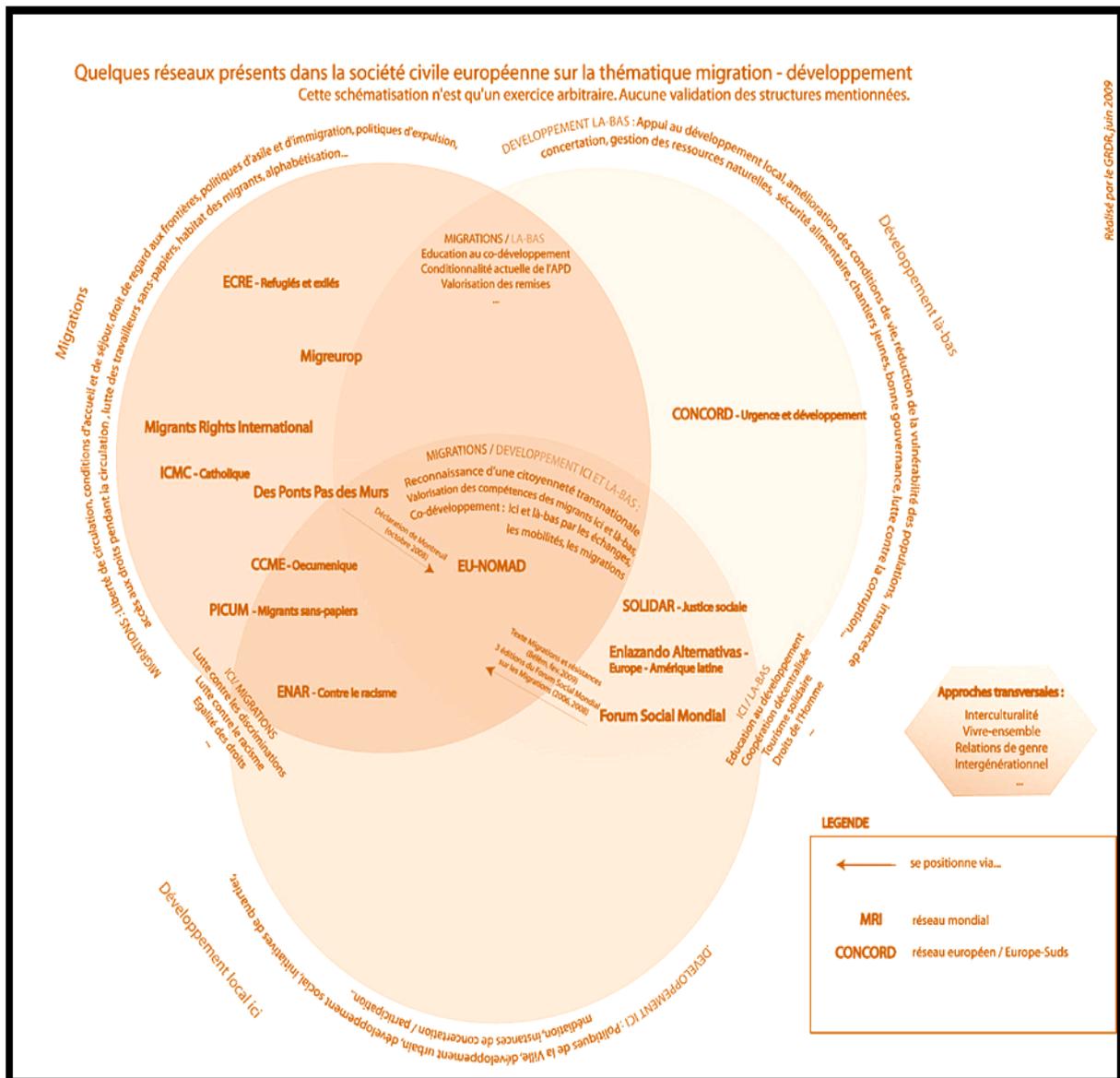
¹³ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/index.cfm>.

¹⁴ Conclusions du Conseil sur le renforcement de l'approche globale de la migration (2878^e réunion du Conseil des Affaires générales), Luxembourg, le 16 juin 2008.

¹⁵ MacDonald E. et Cholewinski R., *La Convention des travailleurs migrants en Europe : Obstacles à la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Perspectives de l'UE/EEE*, Etudes sur la migration de l'UNESCO, n° 1, accès : <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152537E.pdf>.

Après les attentats à la bombe qui ont frappé Londres et Madrid en 2005, le lien entre migration et sécurité s'est accentué, engendrant des politiques de plus en plus restrictives et intrusives en ce domaine. La migration a été perçue de plus en plus comme une menace pour la sécurité, entraînant de la criminalité, des troubles sociaux et des conflits interethniques. La restriction des flux de population et la sécurisation des frontières extérieures de l'UE ont été présentées de façon récurrente comme des conditions préalables nécessaires pour assurer la sécurité et maintenir l'ouverture des frontières intérieures au sein de l'espace Schengen.

Les éléments précédents s'ajoutent au peu de visibilité du lien entre migrations, développement et l'intégration des migrants comme pour consolider l'hypothèse de l'exclusion. Pourtant, avec le traité de Lisbonne, l'UE dispose d'un début de base légale en matière d'intégration, même si le débat européen reste émergent et très marqué par les pratiques nationales dans ce domaine. On peut, en effet, dire que le lien de cohérence entre les politiques de migrations et de développement, au plan externe, et les politiques d'intégration des migrants, au sein de l'UE, est peu patent : la politique européenne dans le champ migrations/développement semble être soumise à une dialectique qui oscille entre « *mobilité et fermeture de l'espace* » et communique une vision de l'aide au développement perçue comme un moyen de diminuer les flux migratoires. Ce message est dérangeant tant pour les pays du Sud que par les migrants eux-mêmes, ainsi que la société civile, de manière plus large. Cette approche rend le débat problématique et négatif et se reflète dans les échanges de la société civile dans le cadre des fora sur la migration et le développement tenus à Bruxelles en 2007, à Manille en 2008 et à Athènes en 2009.



5. La société civile face au discours de l'UE : comment et autour de quoi s'organiser ?

Face au discours politique des Etats et organisations intergouvernementales dans le champ migrations/développement, quelles sont les actions de plaidoyer portées par les acteurs de la société civile européenne ? Il faut préciser que la société civile est diverse en Europe. Celle-ci s'organise autour de réseaux formels et informels d'associations de citoyens ou de divers groupes sociaux qui se regroupent pour atteindre mieux certains objectifs communs. Ces réseaux d'associations ou d'ONG ont des dénominations variées ; réseau, plateforme, fédération, coordination, ... Ils se constituent généralement sur une volonté politique participative consistant à faire le porte-parole d'une problématique spécifique ou des positions de groupes d'intérêt auprès des pouvoirs publics européens. Pour se développer, ces réseaux sont amenés à solliciter des subventions publiques européennes et sont également soutenus par les dotations des membres. On voit parfois des collectifs d'initiative citoyenne coopérer avec des réseaux d'organismes publics ou semi-publics tels que des écoles, des administrations, des services de santé, des services de recherche, ... Peu de coordinations comprennent des structures privées et publiques à la fois.

Quant au groupe d'associations européennes actives sur le lien migrations et développement, il comprend au moins six grandes familles dont les thématiques et intérêts s'entrecroisent :

- les organisations actives dans le domaine du développement et fédérées au sein du réseau européen CONCORD ;
- les organisations actives dans le domaine des migrations, les droits de l'homme et le développement et liées aux mouvements des églises (*Churches commission for migrants in Europe*, Caritas Europe, *Jesuite Refugee service*, APRODEV, ...) ;
- les organisations liées au mouvement syndical international (SOLIDAR, ETUC, ITUC, ...) ;
- les organisations actives dans le domaine des migrations et les droits de l'homme (Migreurop, la Fédération internationale des Ligues de droits de l'Homme (FIDH), ENAR, PICUM, Amnesty International, Human Rights Watch, ...) ;
- les organisations représentant les migrants et les diasporas (AFFORD, *European diaspora policy centre*, Réseau européen des femmes migrantes, ...) ;
- et EUNOMAD qui est à ce jour le seul réseau européen fédérant des associations travaillant exclusivement sur le lien migrations/développement. Ce groupe comprend, par ailleurs, tant des associations que quelques structures publiques locales.

Si l'on observe le mode d'organisation de ces principales structures représentées sur le schéma ci-dessus¹⁶, on constate que les réseaux sont organisés la plupart du temps en associations avec des structures statutaires et des modes de financement indépendant des associations membres. Elles fédèrent des associations membres ou des réseaux d'associations nationales. Beaucoup opèrent à partir de Bruxelles et participent aux consultations organisées par l'Union européenne dans le champ des politiques communautaires.

Il est difficile de synthétiser « la position commune » de la société civile à propos de migrations et développement, mais il est possible d'identifier des positions convergentes basées pour une partie sur certaines sensibilités politiques exprimées par un réseau comme CONCORD ou SOLIDAR (ayant déjà publié sur le sujet), mais également par les autres précités :

- Pour que les migrations agissent en faveur du développement, les droits des migrants doivent être garantis ; les migrants doivent être reconnus et placés au cœur des politiques les concernant en lien avec la charte européenne des droits fondamentaux.
- Les dispositions relatives au regroupement familial doivent être révisées afin de garantir véritablement le droit des migrants à vivre en famille.
- Les Etats membres de l'UE doivent ratifier la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
- Les liens de cohérence entre migrations, développement et intégration doivent être renforcés.
- L'UE et les Etats membres doivent favoriser la participation des migrants et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques relatives aux migrations et développement.
- L'UE et les Etats membres doivent promouvoir une politique d'immigration commune proactive et souple qui facilite la migration des travailleurs qu'ils soient peu ou hautement qualifiés en développant un cadre juridique qui permette une réelle mobilité grâce à des dispositions souples en matière de résidence et à la création d'opportunités de travail décent.
- L'UE et les Etats membres doivent recentrer l'aide au développement sur la lutte contre les causes profondes de la pauvreté et arrêter de conditionner l'aide au développement au contrôle des flux migratoires dans les négociations bilatérales et multilatérales.
- L'UE et les Etats membres doivent promouvoir une politique de mobilité pour les étudiants grâce à des dispositions souples en matière de résidence¹⁷.

¹⁶ Schéma développé par le GRDR (Groupe de Recherches et de Réalisations pour le Développement rural) : <http://www.grdr.org>, membre du réseau EUNOMAD.

¹⁷ CONCORD (2009), *Pleins feux sur la cohérence des politiques*, Bruxelles, p. 25-30.

Par ailleurs, on notera également les recommandations pratiques de la rencontre européenne « Quelles politiques migratoire, d'intégration et de lutte contre les discriminations pour quel développement ? », autour desquelles beaucoup de réseaux peuvent s'unir¹⁸ :

- élaborer les outils juridiques appuyant la capacité d'acteur des personnes issues de l'immigration, dans le champ de la solidarité internationale ;
- favoriser des prises de position conjointes des associations issues de l'immigration, dans les différents pays membres de l'UE, sur des recommandations qu'elles souhaitent voir portées vers le monde politique, la presse et/ou l'opinion publique ;
- harmoniser et rendre cohérents les trois niveaux politiques concernés, à savoir : l'immigration, l'intégration/la lutte contre les discriminations et le développement ;
- contribuer à enrichir l'approche traditionnelle des questions de développement par la prise en compte des politiques migratoire, d'intégration et de lutte contre les discriminations ;
- renforcer la dynamique existante des organisations issues de l'immigration au niveau international, ainsi que leur mise en réseau.

Le Manifeste de la rencontre non gouvernementale Euro-Africaine de Rabat en 2006, a, quant à lui, exposé les revendications des sociétés civiles d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et d'Europe¹⁹. Ce manifeste porte également une recommandation au sujet de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Ce groupe demande aux gouvernements de l'espace euro-africain et aux organisations intergouvernementales de revisiter leurs politiques visant à imposer la conditionnalité de l'aide publique au développement et de s'abstenir de la mise en œuvre de tout programme se basant sur la remise en cause des droits fondamentaux, notamment le droit à la liberté de circulation et le droit à l'accès au développement. Il s'agit également d'instaurer de manière effective la concertation et le dialogue avec les organisations des sociétés civiles dans le domaine de la migration et du développement.

Ces quelques indications montrent le rôle des acteurs non étatiques dans ce débat, ainsi que le besoin d'une unité et d'une meilleure visibilité de leurs positions. Face à ce qui est le discours politique des états et organisations intergouvernementales dans le champ migrations/développement, il s'agit de redéfinir les fondations d'un nouveau discours sur la migration et le développement avec l'apport de la société civile et des diasporas pour permettre d'y adjoindre la valorisation de l'apport positif des migrations et des migrants pour les pays du Nord et du Sud, et dans le cadre global des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Il apparaît donc essentiel de continuer à développer les concertations les plus aptes à renforcer les activités des migrants et de leurs associations au niveau des fora internationaux. C'est déjà le rôle que joue le Forum Global des Migrations et du Développement. Au cœur des formes de dialogue nécessaires pour impulser des politiques favorisant la dimension sociale et humaine de la migration/développement figurent les projets multilatéraux promus par la société civile des migrants. Ces projets sont porteurs d'un nouvel espace de dialogue et d'échanges entre l'UE et les pays tiers. Le rôle de « facilitateurs » que peuvent jouer les migrants est essentiel pour le développement et les partenariats entre pays d'accueil et pays d'origine. Qu'il s'agisse de contribution aux flux financiers, de capital humain, social et interculturel, l'action des diasporas comme acteur et partie prenante est l'un des moteurs essentiels de la mise en œuvre du concept de co-développement. L'UE a compris le rôle important que doit jouer la société civile organisée du Nord et du Sud dans ce processus. Le programme Europaid, par exemple, soutient la mise en place de réseaux d'acteurs non étatiques intervenant sur la thématique migrations développement.

6. En conclusion : la position centrale d'EUNOMAD

Dans le concert de la société civile européenne, EUNOMAD se positionne comme un réseau de praticiens de la relation migrations/développement. *Vis-à-vis de ses membres*, le réseau souhaite renforcer leurs pratiques en conduisant des travaux de capitalisation croisée. Sur la base de ces pratiques, le réseau assure une fonction de communication afin de les faire connaître et reconnaître. Il s'agit de permettre l'émergence d'une identité collective européenne des acteurs de la relation migrations/développement par : la mise en commun des savoir-faire basés sur la pratique des acteurs, dont des migrants ; le lien « *top down* » et « *bottom up* » entre les initiatives migrations/développement dans leurs dimensions locales, nationales et européennes ou internationales ; l'articulation d'une démarche plaidoyer au plan national et européen basée sur les pratiques portées par les membres du réseau.

¹⁸ Rencontre européenne du 7 au 10 mai 2004, Bruxelles, Plateforme « Migration et Développement », CNCD.

¹⁹ *Manifeste non gouvernemental euro-africain sur les migrations : les droits fondamentaux et la liberté de circulation*, Rabat, 2006, accès : http://www.asdthom.org/scripts/as_doc_showDocument.php?numero=112. Dans la continuité des travaux de ce réseau, les organisations des sociétés civiles européenne et africaine ont organisé une deuxième Conférence non gouvernementale euro-africaine sur « Migration et développement », le 17 octobre 2008 à Paris. Une troisième rencontre a eu lieu à Dakar les 12-14 octobre 2009.

Vis-à-vis des institutions européennes, le réseau souhaite rendre visibles les valeurs ajoutées des migrations internationales pour le développement des territoires d'origine comme des territoires d'accueil. Pour ce faire, le réseau développe un dialogue constructif basé sur des recommandations émanant des travaux de capitalisation menés auprès des membres du réseau. L'objectif est d'influer sur les politiques européennes propres à la relation migrations/développement.

Vis-à-vis des autres réseaux de la société civile, enfin, EUNOMAD recherche un partenariat basé sur la complémentarité tant sur l'identification des pratiques que sur les stratégies de plaidoyer au niveau européen. Le travail de *mapping* réalisé démontre la pertinence d'un axe migrations/développement qui n'est pas couvert de manière systématique par l'action des réseaux existants.

Identifier et analyser les pratiques de migration et développement en Europe : méthodologie et résultats globaux²⁰

Altay Manço

Le co-développement renvoie à diverses pratiques collectives et individuelles. On peut dénombrer, au moins, trois types de transfert réalisés par les migrants : les transferts financiers, les transferts matériels et les transferts culturels comme les transferts de compétences. Selon de récentes recherches (Gatugu et coll., 2001 ; Manço, 2008, 156), les liens que les migrants entretiennent avec leurs pays d'origine dépendent de la stabilité de leur séjour dans leur pays d'installation et de la durée de celui-ci. On constate une diminution de ces liens quand la durée d'installation au pays d'accueil se prolonge, en particulier au niveau de la génération issue de migrants qui ne maîtrise pas nécessairement les langues et les codes de conduite du pays d'origine. L'attitude des institutions du pays d'accueil face aux transferts vers les pays d'origine des migrants est également un des facteurs qui influencent la qualité et la quantité de ces liens. Une attitude ouverte et favorable augmentera les transferts en offrant une guidance, des facilités de circulation, etc. Bien entendu, le facteur qui semble être le plus important est le niveau de maîtrise de la coopération par le migrant ou l'association de migrants : niveau d'information des acteurs sur les besoins et les ressources des pays d'origine et d'accueil ; existence de réseaux ou d'associations avec lesquelles entrer en partenariat ici et là-bas ou encore sur les territoires de transit. On remarquera que les transferts se situent souvent dans le sens Nord-Sud. La réciprocité des liens de co-développement est en effet rare, notamment en matière de circulation de biens et des personnes. *Dans ce travail, nous cherchons à identifier ce qui fait la spécificité des pratiques de co-développement mises en place par les associations de migrants dans une perspective de réciprocité et de transversalité.*

Une étude en matière de plus-value et des difficultés des professionnels migrants subsahariens dans le secteur de la coopération au développement (Kodjovi Sefadji dans Manço, 2008, 195) permet d'éclaircir la question des ressources et besoins des acteurs. Elle montre que ces travailleurs migrants seraient coopératifs et s'investiraient au-delà de leur engagement professionnel. Leur double regard leur permettrait de prendre en compte « certaines réalités qui échappent aux Européens ». Pour les ONG interrogées, les professionnels migrants auraient aussi un apport de type symbolique et seraient de « bons porte-parole », une fois placés en position de visibilité : dialogue avec la presse, participation à des séminaires, missions sur le terrain. Ils seraient de bons intermédiaires connaissant mieux « la mentalité, les traditions » et pouvant éclaircir les nuances au niveau de la compréhension des interlocuteurs du continent africain, mieux relever les besoins, et permettre de gagner du temps (Manço, 2008, 196). Il faut néanmoins pondérer ce point de vue positif en précisant que certains problèmes se posent avec acuité : ainsi, dans sa région d'origine, le professionnel migrant peut être handicapé par des pressions de la part des autorités locales et/ou de la population. Il est aussi parfois mal perçu par sa communauté qui le rejette par méfiance. De plus, si son éloignement du pays d'origine a été long, il ne connaît plus les besoins et les ressources du terrain qui sont en perpétuel changement : des concurrences peu fertiles peuvent naître avec le personnel qualifié local. Les interlocuteurs ont également souligné des problèmes d'incompréhension du fonctionnement des organisations et administrations du pays d'accueil. En dépit des qualifications souvent élevées, il est difficile pour les migrants de faire valoir leurs compétences au Nord comme au Sud.

Il est probable qu'une partie de ces constats soit transposable dans le champ de l'activité des associations ou des entreprises créées par des migrants (Levy-Tadjine dans Manço et Bolzman, 2009). Par ailleurs, il faut également considérer les limites matérielles de ces associations dans l'appréciation de leur implication dans le champ du co-développement. *Notre démarche vise à produire un recensement des visions, des pratiques, des ressources et des besoins des acteurs migrants en Europe, impliqués dans des actions associatives de migrations et développement. L'analyse de ce champ doit mener à une définition plus explicite du concept de co-développement à travers l'étude des actions, ainsi qu'une réflexion quant aux critères d'évaluation des*

²⁰ Avec les contributions de Saïd Ouled El Bey et de Claudia Florio.

projets menés en cette matière. Aussi, la démarche prévoit également la production d'outils d'information et d'analyse. A terme, cette dynamique vise à renforcer la coopération entre associations de migrants, ainsi qu'entre ces associations et les administrations ou d'autres structures de façon à renforcer les compétences et les réalisations des acteurs.

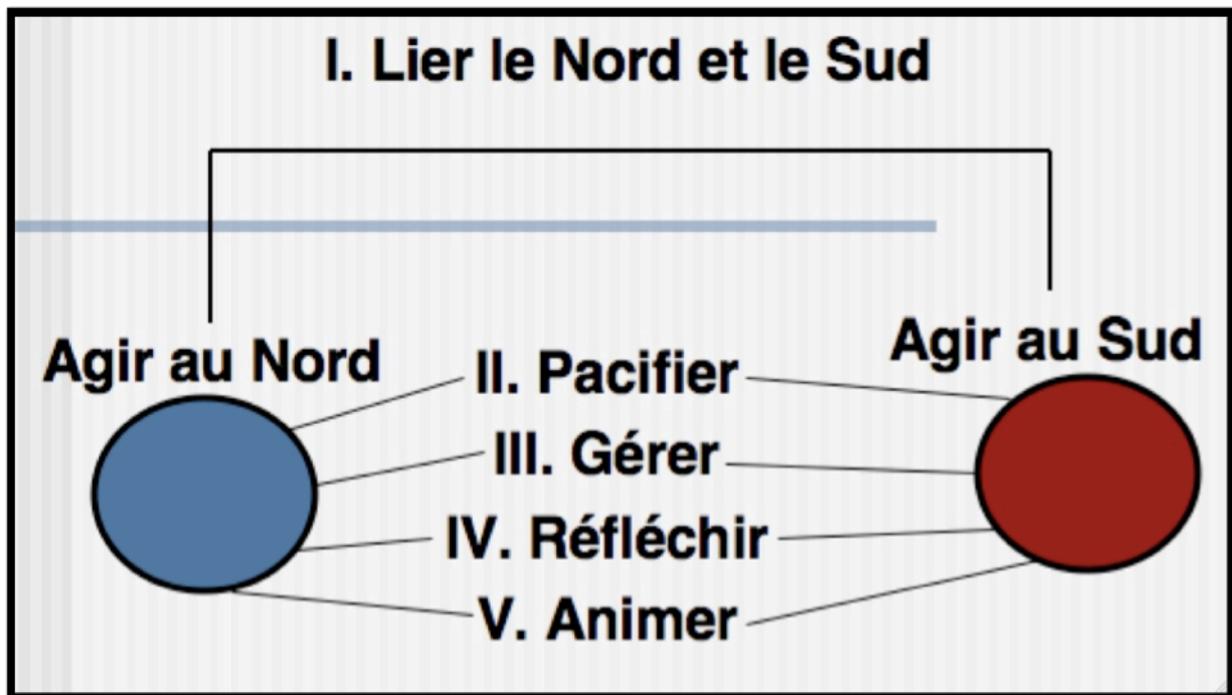
Le travail présenté ici est une « recherche impliquante » : elle produit du savoir sur le co-développement en Europe, mais aussi du savoir-faire sur les méthodes de réseau et sur la mobilisation de futurs membres. Elle produit donc de *l'implication*. Elle produit également une conscience sur les besoins stratégiques des acteurs, des éléments à diffuser vers les décideurs. Enfin, l'ensemble disséminé sous forme de rencontres et publications contribue à rendre visible le réseau EUNOMAD.

1. Au départ : l'identification des pratiques en Belgique

Une première recherche a permis, en 2008-2009, le recensement des associations situées en Belgique et impliquées dans des actions de « co-développement » (Manço et Amoranitis, 2010²¹). On a pu y définir le concept à travers une enquête sur les pratiques (N=157), dans le contexte belge. La réflexion sur les critères de qualité des actions menées a donné lieu à la construction d'un *outil d'analyse des pratiques qui peut être appliqué au niveau européen*.

Il s'agit d'une matrice générale construite à partir d'une liste de pratiques issues de la littérature (850 items). Elle a été testée auprès des pratiques belges et simplifiée par analyses factorielles capables de classer les pratiques selon les capacités mises en œuvre. Ainsi est né un outil d'analyse de pratiques associatives en co-développement. Il contient 35 capacités regroupées en 5 facteurs :

- 1- Lier le Nord et le Sud
- 2- Pacifier les tensions
- 3- Gérer
- 4- Penser la pratique
- 5- Animer les groupes²²



²¹ Une première version de la recherche est disponible sur : http://eunomad.eu/images/Ressources/Belgique_CO-DEVELOPPEMENT%20EN%20BELGIQUE.pdf

²² L'outil est proposé en annexe.

2. Application au niveau européen

Pour tester le modèle au niveau européen, nous avons constitué un nouvel échantillon (N=151) et recueilli des données. Chacun des pays membres d'EUNOMAD en 2009-2010 a organisé un séminaire et convié aux échanges les associations de co-développement significatives de leur région. Le procédé a permis aux membres d'EUNOMAD de recueillir des informations sur des initiatives de solidarité internationale promues par les migrants dans neuf pays partenaires, ainsi que dans plusieurs pays candidats²³. De manière complémentaire, les membres ont ainsi pu informer et rendre visible le réseau européen dans leur localité. Le cas échéant, les partenaires ont été aidés par l'IRFAM, dans cette démarche d'« interconnaissance ».

Pays	Questionnaires rentrés	Rencontres organisées	Rapport national	Nombre de membres et associés (juin 2010)	Remarques
France	33	2009-2010, Paris, Marseille (2 rencontres)	Oui	14	Approfondissement <i>Seule plateforme formalisée</i>
Belgique	25	2008-2010, Liège, Namur, Mons, Verviers, Bruxelles, Anvers (27 rencontres)	Oui	11	Approfondissement
Espagne	10	10 mai 2010, Madrid	Oui	8	Approfondissement
Grande-Bretagne	9	18 juin 2010, Londres	Oui	10	Approfondissement
Portugal	18	27 février 2010, Lisbonne	Oui	14	Elargissement
Tchéquie	15	23 avril 2010, Prague	Oui	8	Elargissement
Italie	13	4 mai 2010, Cosenza	Oui	12	Elargissement
Pologne	13	26 mars 2010, Varsovie	Oui	16	Elargissement
Allemagne	4	30 juin 2010, Aachen	Oui	1	Elargissement
Pays-Bas	0	Non	Non	1	Elargissement
Luxembourg	3	6 novembre 2010, Luxembourg	Oui	1	Proposition de la Belgique
Grèce	0	15 mars 2010, Athènes	Non	10	Proposition de la Belgique
Suisse	6	3 juin 2010, Genève	Oui	1	Proposition de la Belgique
Turquie	1	19 octobre 2009, Istanbul	Oui	1	Proposition de la Belgique
Ukraine	1	Non	Non	1	Proposition de la Pologne
TOTAL = 15	151	40	12	109	

Le canevas d'information utilisé lors du recueil de données fut un outil simple et souple. Il tente de circonscrire chaque pratique retenue en quatre étapes²⁴ :

- 1- De quelle pratique/projet/action parle-t-on ? Donner un nom, un objet, une date de début, des noms de porteurs, des coordonnées, des références, un programme, des exemples d'activités, le budget, le public, les résultats principaux, etc.
- 2- Où cela se passe-t-il ? Décliner au Nord, au Sud, dans les espaces de transit, ...
- 3- Retracer une brève historique de l'action. D'où vient l'idée ? Comment cela a été mis en œuvre ? Avec quelles logiques ? Quelles méthodes ? Des changements de pratique dans le temps ? Quelles perspectives selon les espaces signalés à la question 2 ?
- 4- Éléments d'évaluation : ce que l'on y trouve de positif et de négatif, surtout par rapport à la participation des migrants ou d'associations de migrants.

Le test de cet outil a révélé des faiblesses, notamment en matière de précision de ce qui se passe concrètement sur le terrain des actions. Il en va de même pour différents détails utiles à propos du rôle des divers acteurs, notamment les migrants. Aussi des compléments d'informations ont été nécessaires pour plusieurs initiatives envisagées, à propos par exemple des impacts. Ils ont été obtenus avec l'aide de notre partenaire en France, le GRDR. Ainsi, pour un projet se déroulant en Italie, plus de précision ont été demandées au membre EUNOMAD local sur les méthodes d'animation utilisées, les résultats obtenus, etc. Nos partenaires nous ont également informés sur la manière avec laquelle ils ont recueilli les informations. Présentant des projets plus jeunes et moins complexes, l'outil simplifié a satisfait les partenaires de la Pologne et de la République tchèque, par exemple. Toutefois, des sources complémentaires préexistant à notre démarche ont également été utilisées afin de compléter notre documentation :

- Documents produits par notre partenaire français, le GRDR, dans le cadre du réseau EUNOMAD ou avant, sur des actions « migrations et développement » ;
- Les carnets des ateliers et rencontres organisés lors du présent projet EUNOMAD ;
- Des fiches d'identité des structures membres du réseau EUNOMAD ;

²³ Les équipes d'EUNOMAD ont par ailleurs rédigé des rapports nationaux sur l'état du co-développement dans leur pays. Ils sont présentés dans la suite de cet ouvrage.

²⁴ Le questionnaire qui s'inspire d'un précédent travail du Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), Paris, a été traduit dans les langues des pays membres par les partenaires d'EUNOMAD.

- Divers documents communiqués par les membres ;
- Les sites internet des associations dont les pratiques sont observées.

Si les pratiques associatives prédominent dans l'échantillon, aucune contre indication n'existe pourtant à appliquer la démarche proposée à d'autres types de structures. Ainsi, en Belgique, une instance publique, à savoir le bureau économique d'une province, fait partie du lot²⁵. Ce sont bien les pratiques des organismes qui sont interrogées. Si une structure a plusieurs actions à présenter, elles sont analysées séparément. Tel fut le cas de plusieurs associations en France et au Portugal, par exemple. Il s'agit d'estimer en quoi les associations qui font du co-développement sont professionnelles et compétentes. Quels sont leurs difficultés et besoins ? Mais aussi en quoi consiste « leur » co-développement et comment ces pratiques se situent en regard des critères de qualité, de synergie Nord-Sud, de durabilité, de gestion, de participation, de communication, d'innovation, etc. qui définissent le champ théorique du « co-développement » ?

L'approche permet ainsi un bilan des pratiques. Elle permet aussi de valider un outil au niveau européen, celui-ci ayant servi à identifier les caractéristiques des associations de Belgique, les plus pertinentes en termes de pratiques. Aussi, la démarche peut permettre de justifier ou susciter la présence de telle ou telle structure intéressante dans les diverses plateformes EUNOMAD, à travers l'Europe. L'identification des pratiques, des recommandations et des besoins des associations est une source d'inspiration importante pour le réseau EUNOMAD. De ces informations découleront des actions de soutien, des outils à partager, etc. L'analyse permet *in fine* d'offrir une *photographie du co-développement en Europe*.

Pour rendre cette photographie possible, trois lecteurs ont lu et analysé, indépendamment les uns des autres, les documents de chacune des 151 pratiques et les ont catégorisées²⁶ selon la « Matrice des pratiques associatives » qui vient d'être présentée. Les cotations des trois lecteurs ont été examinées les unes par rapport aux autres et leur convergence (corrélations) de vue a été estimée suffisante. Des informations formelles sur les projets ont également été encodées, elles sont une quinzaine :

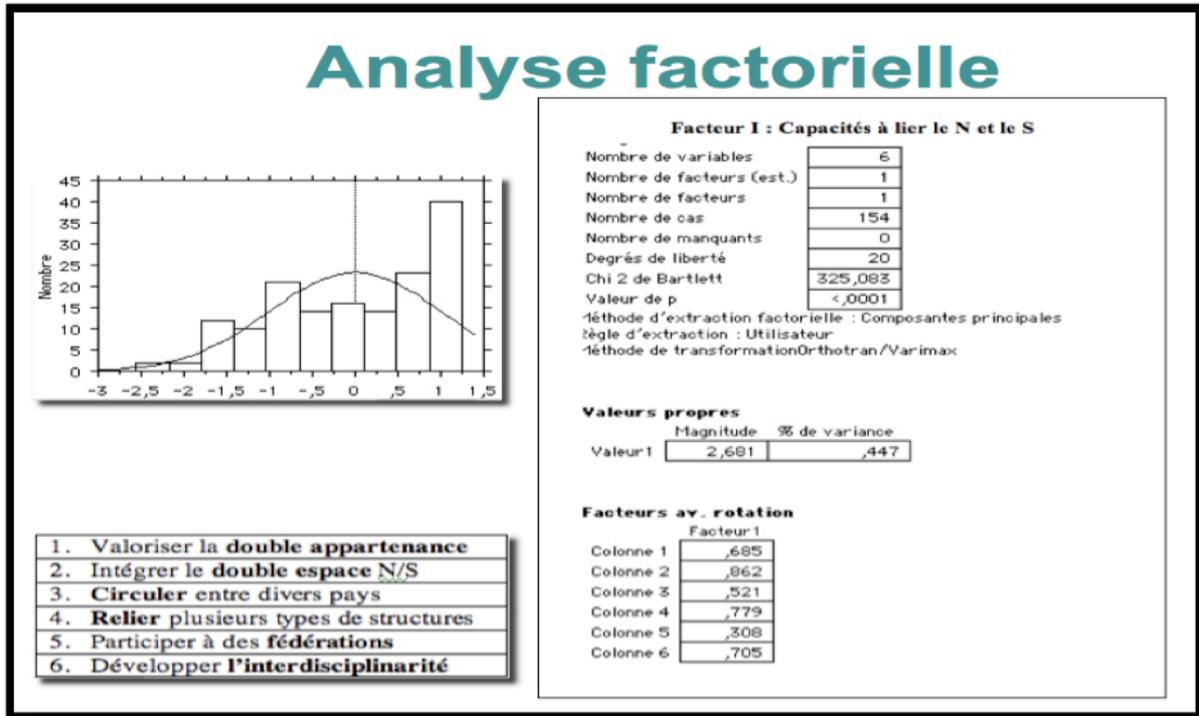
- Date de lancement de l'initiative ;
- Pays concerné au Nord et au Sud ;
- Origine principale des participants au Nord et au Sud ;
- Secteurs d'activité au Nord et au Sud ;
- Budget de l'action concernée ;
- Si oui ou non l'expérience a une dimension économique affirmée ;
- Etc.

Les données ont été analysées statistiquement. L'analyse factorielle valide l'outil de classification des pratiques au niveau européen : les structures des 5 facteurs extraits sont identiques dans les cas belge et européen. Ces facteurs mesurent les capacités associatives en migrations et développement et classent les initiatives selon les critères retenus.

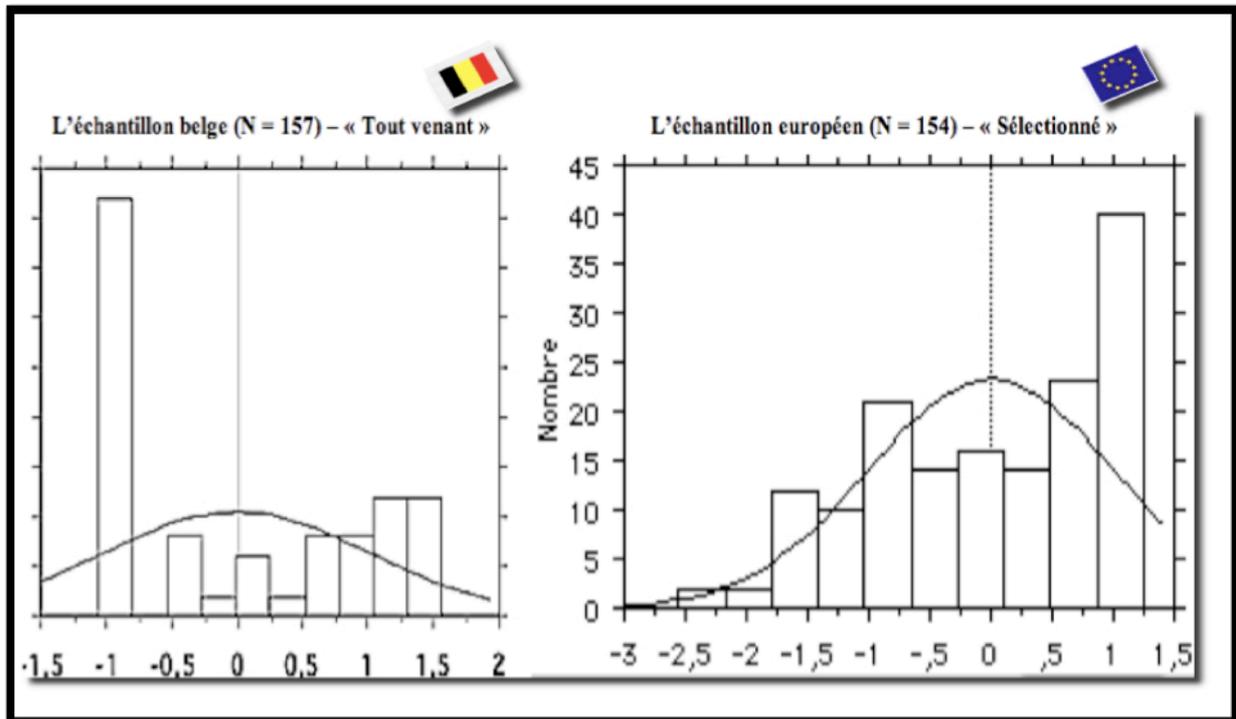
A titre d'exemple, le premier facteur extrait des données sur les 151 pratiques est le facteur « Liens Nord-Sud ». Il est saturé par les six critères déjà établis lors de l'étude belge : « Valoriser la double appartenance », « Intégrer le double espace », etc. Chacun de ces items est fortement corrélé avec le score factoriel. Ce score est une variable métrique qui explique à lui seul près de 45 % de la variance totale. On attribue un score « Liens Nord-Sud » à chacune des pratiques. Ces scores vont de -2,5 écarts-types pour les moins performants à plus d'un écart-type, la moyenne étant zéro.

²⁵ Avec de légères adaptations, il est sans doute possible que la démarche puisse également comprendre des acteurs individuels.

²⁶ La méthode d'encodage est simple et est la même que pour l'étude belge : à partir des documents (questionnaires et compléments éventuels), trois chercheurs codifient de manière indépendante selon les 35 critères de la « Matrice des compétences associatives », en utilisant une échelle de type Lykert : si l'information permet d'attester le critère 2 points sont accordés, dans le cas contraire -2 points ; 1 et -1 point pour les situations intermédiaires. Le 0 correspond à l'absence d'information claire ou à la difficulté de l'interpréter. La moyenne des appréciations des trois lecteurs est attribuée à l'initiative, pour le critère considéré.

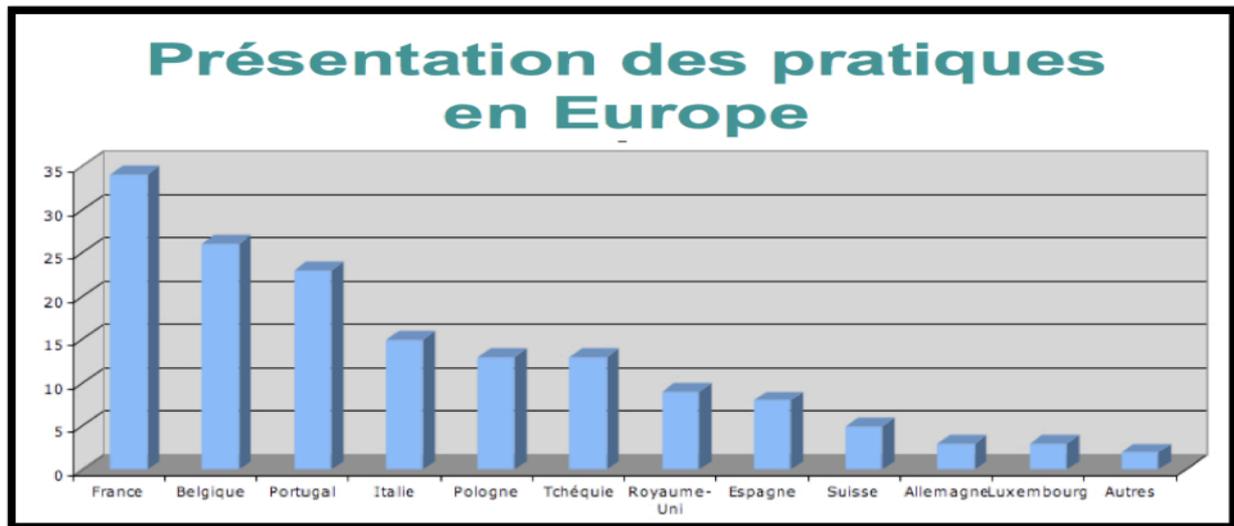


L'histogramme montre que les pratiques performantes sont nombreuses dans l'échantillon. Ainsi, l'analyse se montre sensible à la méthode d'échantillonnage. Si l'on compare ce facteur obtenu dans le contexte européen avec le même facteur calculé en Belgique, on constate que les distributions des valeurs dans les échantillons respectifs sont différentes. Les pratiques peu performantes sont majoritaires en Belgique. La raison de cette situation tient au fait que l'échantillon européen est sélectionné : les membres d'EUNOMAD ont dû réunir les pratiques reconnues, tandis qu'en Belgique l'échantillon était ouvert à chaque association de migrant menant ou débutant une activité de solidarité internationale.

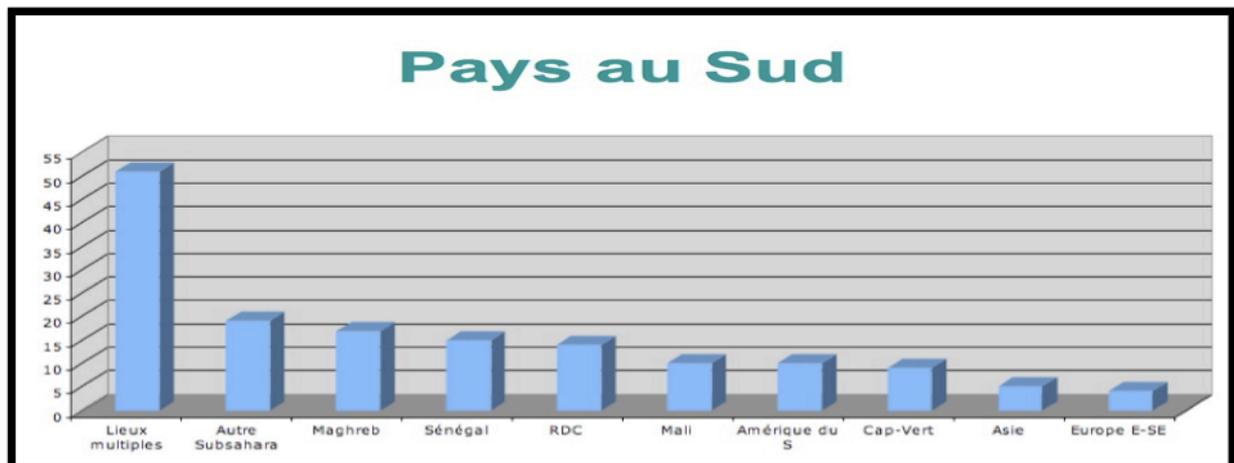


3. Principaux résultats

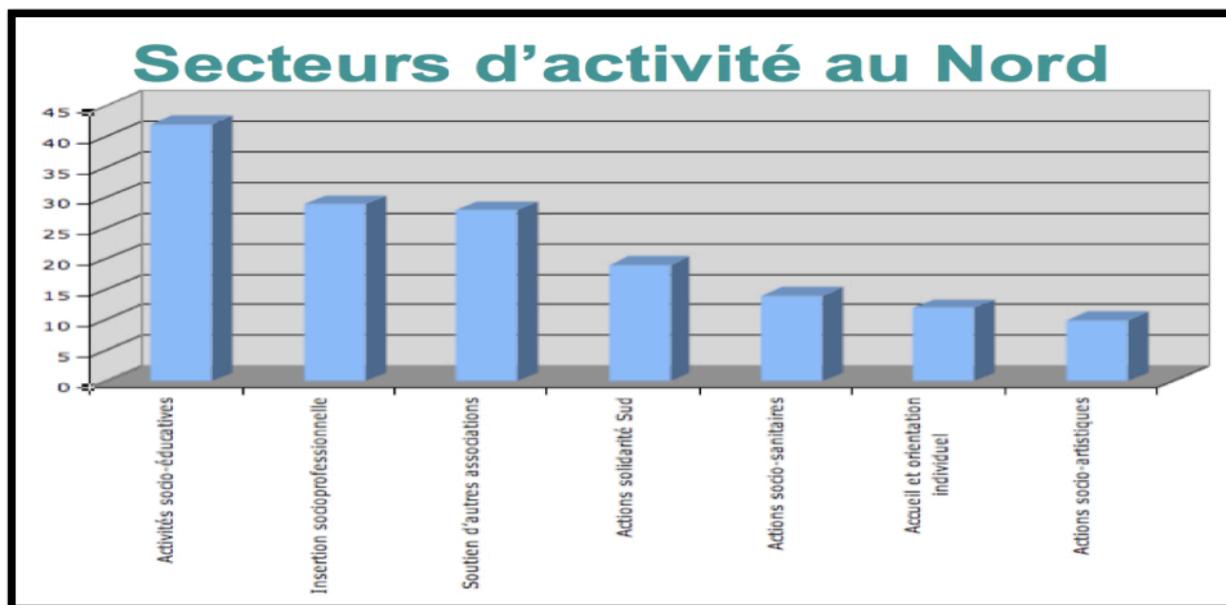
On constate que la majeure partie des pratiques retenues dans l'échantillon provient de la France, de la Belgique, du Portugal et de l'Italie qui sont des pays où la pratique des activités de migrations et développement est effectivement ancienne et relativement étendue. L'échantillon n'étant pas représentatif, il est difficile de généraliser nos constats à l'échelle européenne : par exemple, la faiblesse de la présence des pratiques en Grande-Bretagne est liée à des difficultés de l'étude elle-même et non à une absence de pratiques dans ce pays. *Cet échantillon empirique a pour seule ambition de refléter l'état du co-développement en Europe tel que le réseau EUNOMAD peut le mobiliser en 2010* : une ligne de base, en somme, dont l'évolution peut être observée d'année en année. Toutefois, le réseau a déjà atteint une certaine taille, son évolution aidant, il sera de plus en plus aisé, à partir des données d'EUNOMAD, d'estimer le contour des activités associatives de migrations et développement à travers le continent. Par ailleurs, les relations entre ces pratiques, l'identification de leurs ressources et difficultés, la consolidation des mesures de qualité des actions de co-développement, etc. sont beaucoup moins liées à l'étendue et à la représentativité des échantillons qu'à leur diversité et significativité par rapport à la production et à l'innovation sur ce terrain. Aussi, on peut considérer que le type de sondage proposé représente un gain d'informations valides pour un réseau comme EUNOMAD.



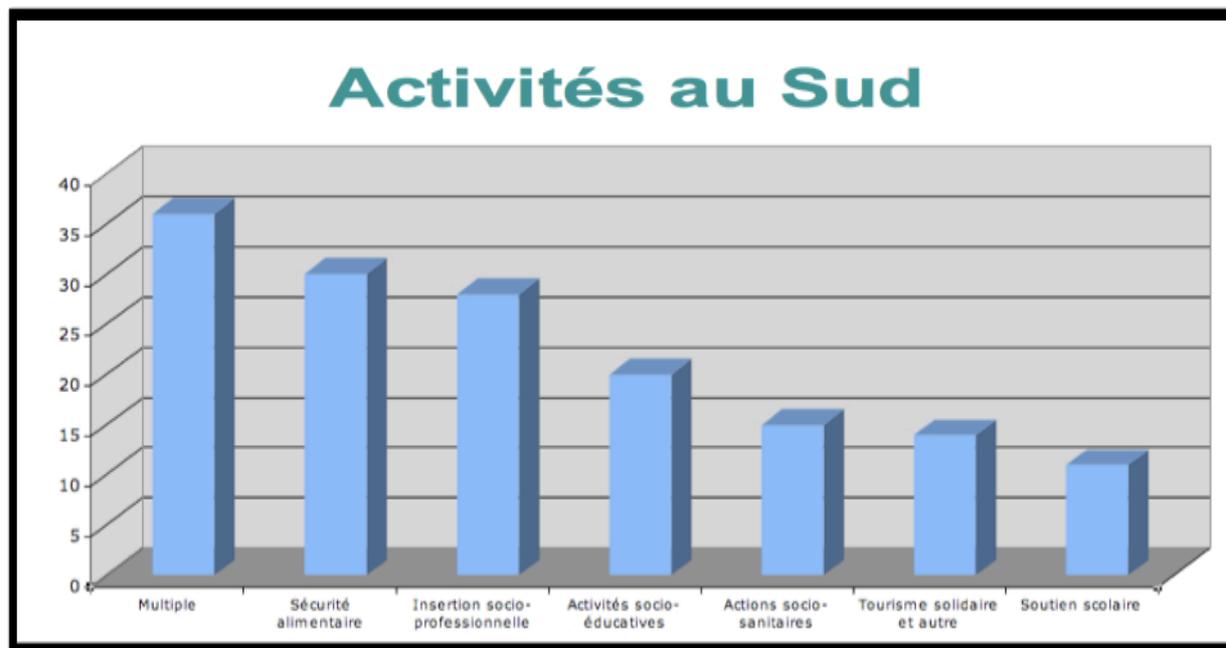
En lien avec la distribution des projets en Europe, les points Sud des actions analysées se situent majoritairement en Afrique subsaharienne : Sénégal, RDC, Mali, Cap Vert, etc. Une quinzaine de projets se situent dans le Maghreb et singulièrement au Maroc. Un projet sur trois a plusieurs points d'ancrage au Sud.



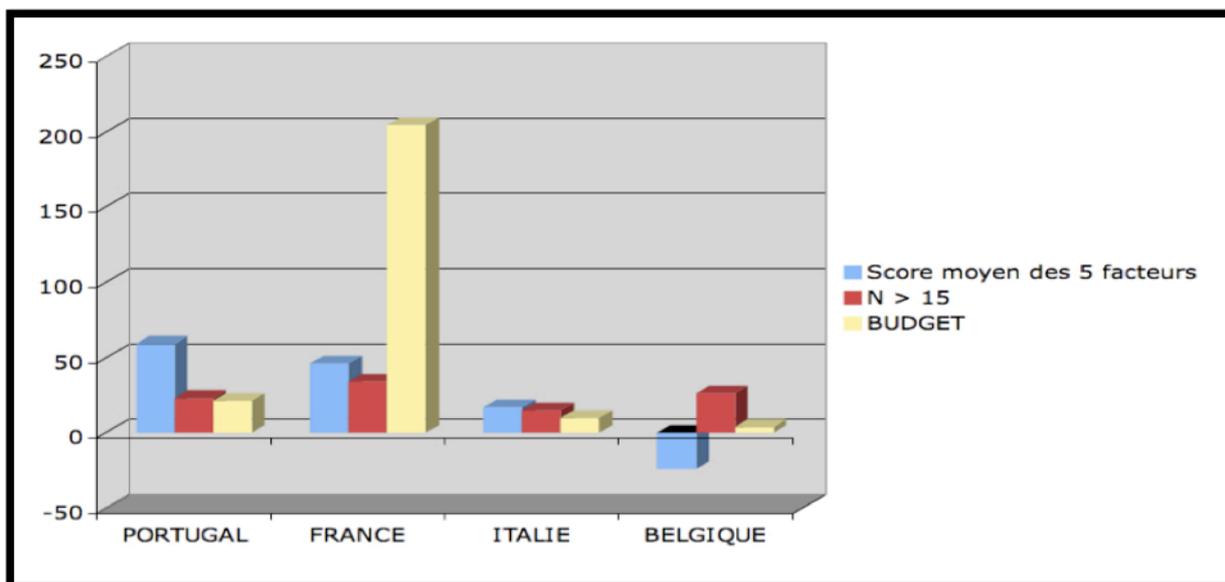
Trois secteurs d'activités sont particulièrement représentés en Europe : les activités socio-éducatives destinées aux populations immigrées, l'insertion socioprofessionnelle et le soutien aux autres associations.



Au Sud, les initiatives concernent également ces mêmes domaines, avec toutefois, en n° 1, les activités dédiées à la sécurité alimentaire.

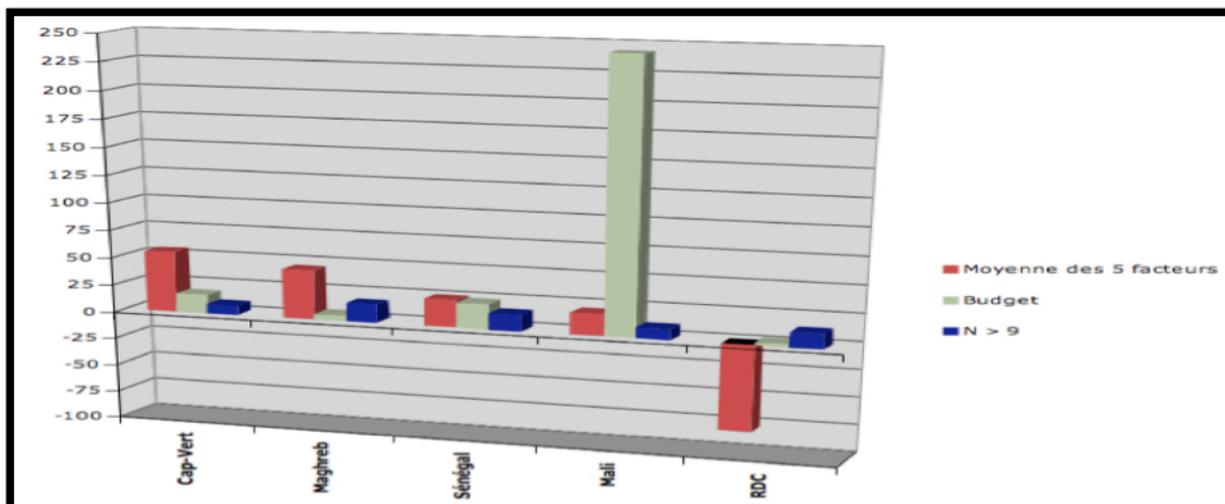


Sur les 151 projets, on note que la moitié a démarré à partir de 2003. La structuration du co-développement en tant que projets et programmes avec financement à l'appui, apparaît ainsi être relativement récente. Aussi, on peut considérer qu'une part importante des projets a une expérience assez courte. Sur la base des projets pour lesquels le budget a été communiqué, on constate que 56 % des initiatives ont un budget de moins de 10 000 euros par an ; 11 % moins de 20 000 ; 8 % moins de 30 000 ; 3 % moins de 40 000 ; ... Les initiatives fédérées au sein du réseau EUNOMAD sont donc de petite taille, voire de très petite taille, bien que l'on puisse identifier des différences importantes de pays à pays : les initiatives les mieux financées sont françaises et de loin.



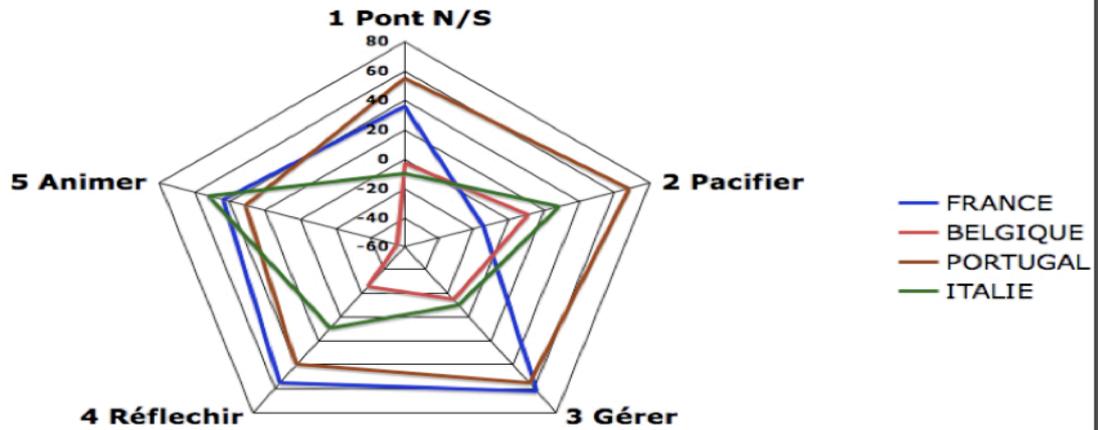
Si l'on considère uniquement les pays où au moins 15 initiatives ont pu être interrogées, les moyens des scores obtenus aux cinq facteurs qualitatifs sont les plus élevés au Portugal et en France. La Belgique présente des difficultés avec une moyenne de scores négative. Cette situation est en partie liée à la méthode d'échantillonnage comme expliqué plus haut.

La situation identifiée au Nord se reflète également au Sud à travers les couples de projets France-Mali (présence de budgets importants) et Belgique-RDC (moyennes factorielles négatives). Remarquons la présence des projets au Maghreb et au Cap Vert tant au niveau qualitatif que quantitatif, malgré la faiblesse de moyens injectés.

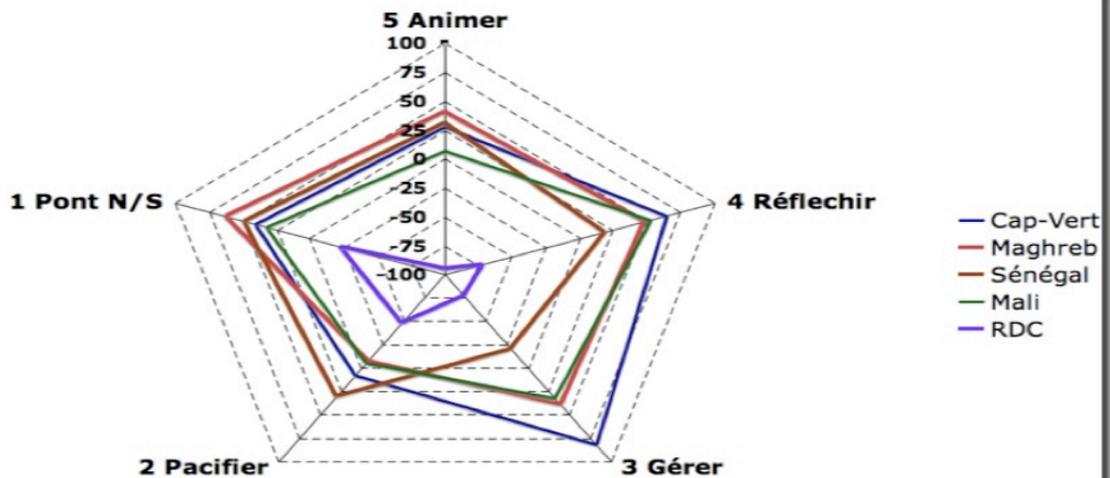


Les projets français se distinguent des autres en particulier par leur capacité à réfléchir les actions, à les gérer et, également, à les animer. Sur ce plan, se distinguent également les actions gérées depuis l'Italie. En revanche, les initiatives du Portugal apparaissent comme performantes en matière de liens Nord-Sud et en matière de gestion des conflits et tensions. Les difficultés des projets belges concernent essentiellement l'animation des publics, l'analyse et l'évaluation des actions. Sur l'autre versant, si l'animation et le « pont Nord-Sud » semblent être les points forts des initiatives menées au Maghreb, les initiatives capverdiennes brillent par leur capacité réflexive et de gestion.

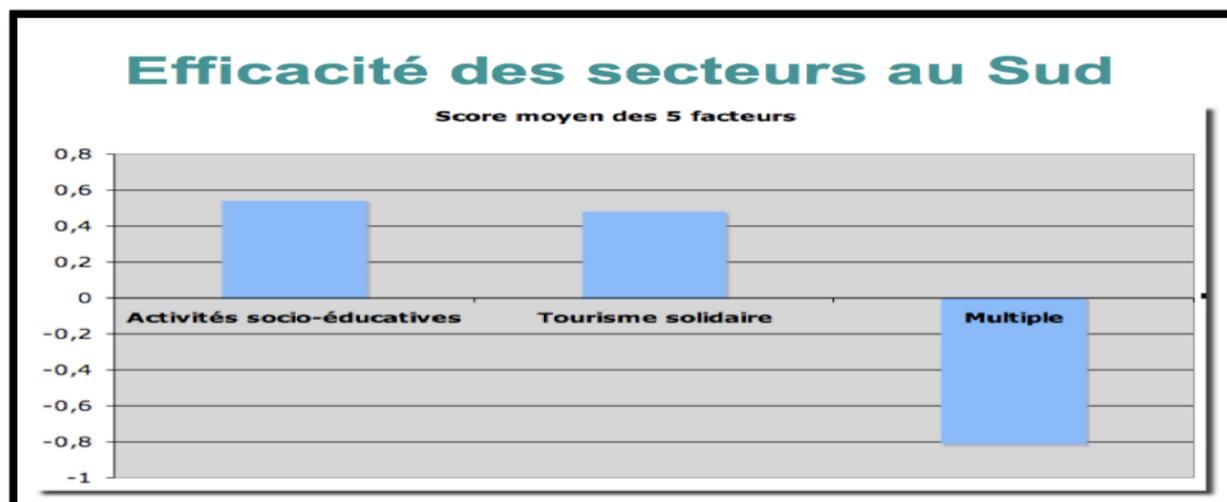
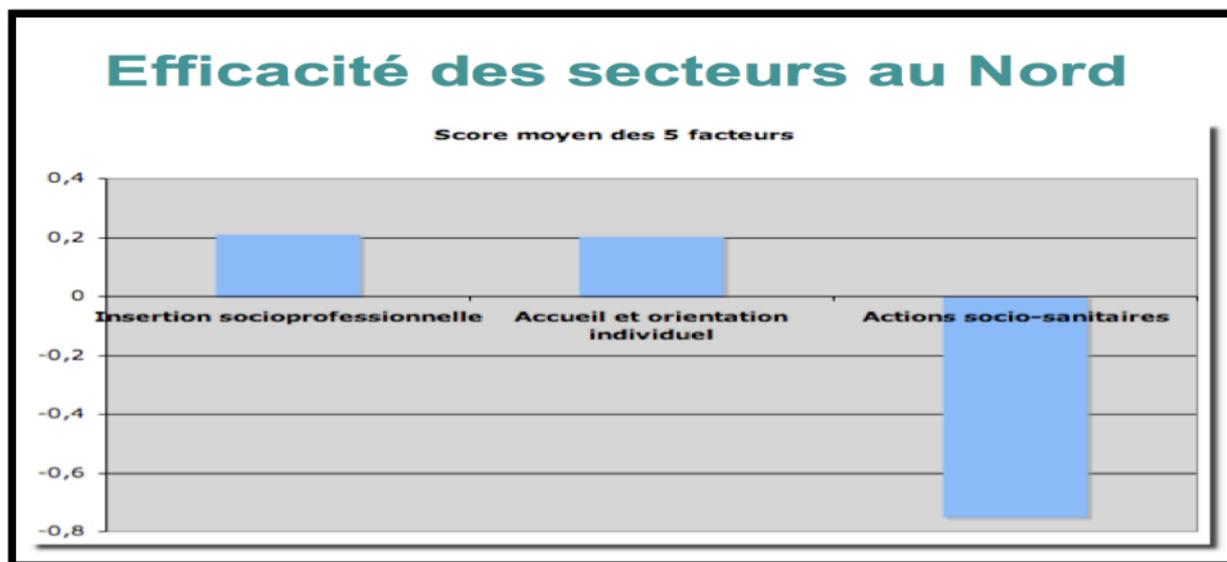
Les capacités selon les pays N > 15



Les capacités selon les pays du Sud (N > 9)



L'appréciation des secteurs d'activité des initiatives changent également d'un secteur d'activité à l'autre : au Nord, les actions d'insertion et d'orientation des migrants apparaissent comme performantes. Au Sud, les initiatives socio-éducatives sont également dans le cas.



Un projet sur 3 concerne des personnes d'une seule origine, ces initiatives sont « moins efficaces » : leur score moyen est plus bas que les initiatives qui concernent des personnes d'origines diverses. Plus d'un projet sur 3, également, concerne des objectifs économiques (création d'emploi, formation professionnelle, tourisme solidaire, sécurité alimentaire, ...). Ils semblent « plus efficaces » au Nord comme au Sud : leur score moyen est plus élevé, ainsi que leur score « Liens Nord-Sud »²⁷. Les projets à vocation plus sociale ont aussi des retombées efficaces sur les territoires concernés, mais ces effets apparaissent dans un temps plus long.

²⁷ « Le trait caractéristique de toutes les migrations est d'être présent et de cultiver des liens sur deux espaces en même temps. En quoi cette double présence est-elle un atout pour renforcer les capacités économiques de la migration au service du développement économique des territoires ? Les migrations s'organisent initialement autour d'une entrée communautaire et de solidarité avec les territoires d'origine, mais de plus en plus au sein de toutes les migrations, l'ambition économique prend toute sa place et de nouvelles organisations voient le jour. Des sociétés anonymes, en actionnariat, des regroupements de porteurs de projets, des réseaux, des coopératives sont progressivement les nouveaux visages en Europe de la mobilisation au sein de la migration pour le développement économique des territoires. Ces acteurs développent une très forte capacité de mobilisation financière, technique, politique et partenariale en Europe au bénéfice des territoires d'origine. Porter un plaidoyer pour la sécurité alimentaire des territoires, pour plus de soutien à l'agriculture de la part des pouvoirs publics, organiser des relations entre les structures d'appui aux porteurs de micro-entreprises entre ici et là-bas de façon à mettre en place un vrai accompagnement structuré sur les deux espaces du projet, solliciter les réseaux bancaires ou l'épargne solidaire européenne pour financer les projets, mettre en place un fonds de garantie pour les acteurs locaux, rechercher les compétences, monter des missions de mécénat de compétences, diffuser les expériences, véhiculer une autre image de l'Afrique, dynamique et entreprenante ... Pour faire ce travail de mise en relation, de passerelles entre les deux espaces, les migrants n'ont pas toujours l'accompagnement escompté car ce dernier est cloisonné dans des espaces nationaux que l'espace migratoire transcende. » Communication de Mathieu Lafrêchoux (GRDR), 2010.

Les projets les plus « transversaux » (couvrant plusieurs secteurs d'activité, zones géographiques, ...) et les plus anciens ont des scores moyens plus élevés, surtout en ce qui concerne le facteur 3 « Gérer ». Les projets les plus anciens sont français, espagnols et portugais. Les projets tchèques sont parmi les plus récents. Sur le versant Sud, les projets les plus anciens sont réalisés au Mali. Les projets du Sénégal et du Cap-Vert sont parmi les plus récents.

Les scores reçus par les 151 projets aux 5 facteurs ont été classés. Les projets se trouvant le plus grand nombre de fois en haut des listes ont été identifiés. Au total, 22 projets apparaissent au moins trois fois dans le top 10 des 5 facteurs. *La plupart de ces initiatives seront présentées dans le « Guide des bonnes pratiques de 'Migration et développement' » préparé en 2010 par le réseau EUNOMAD.* Dans cet ensemble apparaissent des projets de tous les pays au Nord. La plupart sont portés par les associations membres de l'Assemblée générale d'EUNOMAD. Les pays du Sud les plus représentés sont le Maroc, le Sénégal, le Mali, la RDC, ... Il s'agit d'initiatives dotées de budget entre 5000 et 60 000 euros. Le secteur le plus souvent couvert au Nord par ces initiatives intéressantes est le secteur socio-éducatif, au Sud, il s'agit de la sécurité alimentaire, de l'emploi et du tourisme solidaire. Un des projets ainsi retenu est transversal : une action d'éducation au co-développement mené conjointement en France, au Portugal et en Italie. Près d'une douzaine sur ces 22 initiatives est directement située dans le champ de l'action économique.

4. Vers un cycle du co-développement socio-économique ?

Dans ce groupe d'une vingtaine de projets qui satisfait les divers critères de qualité, on constate que la plupart visent à mobiliser des partenariats. Les acteurs utilisent à cette fin des capacités sociales qui ont fait l'objet d'un atelier d'EUNOMAD en 2009²⁸ :

- ils informent, sensibilisent et conscientisent les migrants sur leurs besoins et ressources ;
- renforcent les capacités d'autres acteurs et créent des liens ;
- les encadrent dans la mise en œuvre de réalisations ;
- font savoir leur savoir-faire
- ...

Ainsi, ils « sécurisent » d'autres partenaires, notamment les institutions du pays d'accueil. La voie est alors ouverte vers un investissement encore plus ample dans les projets imaginés. Les migrants donnent également aux autres et pas seulement de leur temps. En revanche, l'acte d'épargner est plus rare au sein des projets analysés. Les actions observées touchent également trois thématiques transversales, dans l'ordre de fréquence :

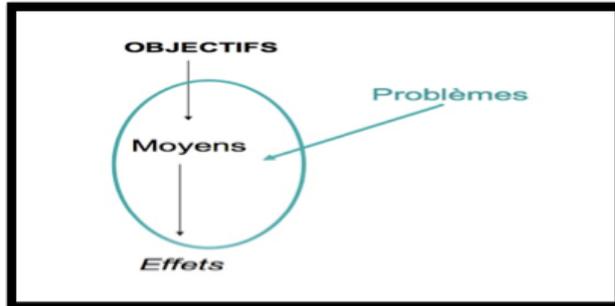
- La communication interculturelle qui traverse pratiquement chaque projet de bout en bout en raison de la diversité des participants et des espaces ;
- La question du rapport entre les genres qui ne doit pas être réduite à une simple présence de femmes au sein des projets ;
- Et enfin, le souci de préserver l'environnement pour un développement durable qui est plus rare comme préoccupation.

La plupart des projets pointés bénéficient du soutien et de l'encadrement d'organisations professionnelles spécialisées dans la valorisation des initiatives des migrants. Les ONG de développement sont rares dans ces partenariats, on voit, en revanche, l'émergence d'organisations « promigrants » ou mixtes à côté des associations créées par les immigrés eux-mêmes. Il s'agit de retenir ces constats comme des facteurs qui favorisent la réussite des projets.

Les effets de développement obtenus par ces initiatives concernent le Sud essentiellement, dans un cas sur trois seulement, on obtient des effets combinés sur les conditions de vie et au Nord et au Sud. Si les actions de co-développement génèrent quelques emplois au Nord, elles mobilisent 200 fois plus de bénévoles, selon les analyses du GRDR. Au Sud, les emplois créés sont nettement plus nombreux, ainsi que le nombre de bénéficiaires de formations et autres initiatives organisées.

²⁸ Premier atelier EUNOMAD. *Apports et limites des migrations dans le développement ici et là-bas. Regards d'acteurs de la société civile sur les capacités sociales*, Paris : EUNOMAD, 2009.

Les espaces couverts par les acteurs du co-développement sont multiples et mouvants, ils concernent d'abord les territoires d'origine et d'accueil, mais ils peuvent aussi concerner de multiples lieux intermédiaires qui ont leur importance entre ces deux points. Cette transversalité spatiale se complète avec une transversalité des thèmes, des secteurs d'action et des publics. Si le départ de beaucoup de projets représente des initiatives qui concernent les « origines » (roots), celles qui semblent réussir sont celles qui parviennent à aller vers les autres : partenariats, réseaux, fédérations, ... (roads) (Levitt, 2004).



Les observations montrent que l'évolution des initiatives de co-développement peut être représentée sous la forme d'un modèle. Mais il s'agit d'un modèle provisoire à vérifier et sans doute pas l'unique exemple du genre. Les acteurs partent d'objectifs et usent des moyens afin d'obtenir des effets. Des problèmes spécifiques surgissent à chaque étape. Les cas analysés indiquent que le cycle du co-développement pourrait compter jusqu'à huit étapes présentées dans le tableau suivant.

De nombreuses associations dont les pratiques ont été analysées sont initialement l'œuvre de leaders qui réagissent aux difficultés d'installation de leur communauté dans le pays d'accueil. Cette *première étape* vise à conscientiser et à mobiliser des groupes de migrants et de non migrants. Elle aboutit à la création d'associations ou à leur formalisation. Les actions de lutte, d'interpellation et de sensibilisation à propos des droits des migrants (au logement, à l'emploi, etc.) sont les moyens d'action principaux. Ces groupements ou associations situés au Nord sont précaires et connaissent des difficultés de subsistance.

Durant la *deuxième étape* se dessinent des collaborations avec des structures du pays d'installation. Il s'agit d'obtenir la reconnaissance des associations, ainsi que la stabilisation professionnelle de ses animateurs. Les partenariats avec des syndicats, des associations d'entraide ou autres structures font partie des moyens possibles. Le danger qui guette et qui est souvent signalé par les associations observées et l'instrumentalisation politique de leurs initiatives.

La *troisième étape* vise à affirmer la « double citoyenneté » des migrants : identification de leurs rôles sociaux au Nord et au Sud, définition de nouveaux engagements, ... Là encore, les actions de sensibilisation et d'informations (conférences, publications, participation à des événements, etc.) sont courantes. Se font alors sentir des besoins tels que l'encadrement technique des acteurs.

La *quatrième étape* est marquée par l'initiation de projets au Sud. L'objectif est alors de concrétiser le lien de coopération entre l'entité associative au Nord et la communauté d'origine dans une localité au Sud : c'est ce que l'on appelle à proprement parler le « co-développement ». L'observation montre que les projets imaginés par les acteurs à ce stade sont multiples et variés : des projets intégrant l'utilisation de l'énergie durable, d'un système de micro-crédits, etc. Ces spécialisations amènent la nécessité d'une professionnalisation des acteurs dans divers domaines techniques ou de la coopération avec des professionnels de ces domaines.

Dans les cas les plus avancés, l'*étape suivante* donne lieu à des réalisations et des collaborations innovantes entre le Sud et le Nord (des initiatives de tourisme solidaire, par exemple). La visibilité sociale de ces projets alternatifs augmente l'intérêt qu'ils peuvent susciter et donc augmente la probabilité de les voir se multiplier. Le problème majeur de ces initiatives est de se stabiliser et de se confirmer, notamment en termes économiques. Il s'agit également de renouveler les équipes et, souvent, de remplacer les leaders du début de façon à collectiviser l'initiative et la pérenniser au-delà des investissements personnels.

La *sixième étape* concerne l'identification de problématiques et de solutions nouvelles au Sud. Les actions ouvrent vers de nouvelles constatations, de nouveaux imaginaires et suscitent de nouvelles vocations associatives. « Faire exister le paradigme » permet de créer des effets de contagion tant au Nord qu'au Sud. L'étape nécessite l'analyse critique et la modélisation des projets de co-développement. Il s'agit de renforcer les réseaux en Europe, mais aussi de mobiliser des réseaux « jumeaux » au Sud. L'acteur est constamment acculé à l'innovation.

L'*étape 7* voit en principe une meilleure organisation des initiatives du Sud. Il faut renverser les flux, rendre l'échange Nord-Sud plus équitable et compléter, enfin la circularité Sud-Nord/Nord-Sud afin de rendre plus positive les relations entre migrations et développement. Si les flux de ressources du Sud vers le Nord ont toujours existé, il s'agit de mieux les valoriser et de les rendre visibles. Il s'agit aussi de les rendre équitables et véritablement utiles aux populations du Sud. Les réseaux de projets Sud-Nord et Sud-Sud sont, dans ce cadre, des outils qui pourraient se révéler importants. Les pratiques d'échange, de coopération, les financements ont à ce stade un aspect clairement transnational et multilatéral qui les rend impossible à mener par des associations locales en tant que telles. La création de fédérations est une nécessité.

Enfin la *dernière étape* est théoriquement celle de l'équilibrage des échanges et des transferts. Elle comprend également la promotion des migrations équitables. Elle ouvre vers d'autres collaborations et réalisations, vers d'autres initiatives de sensibilisation. La difficulté sera, cette fois, la subsistance et la stabilisation des structures correspondantes au Sud.

Cycle des projets de migrations et développement observés

<p>ETAPE 1</p> <p>Au départ : difficultés d'installation des migrants au Nord</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conscientisation et mobilisation des migrants et de non-migrants - Création d'associations <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lutte pour le logement - Emploi - Etc. <p>Problème : Subsistance au Nord</p>	<p>ETAPE 2</p> <p>Collaboration avec des structures du pays d'installation</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance des associations - Stabilisation professionnelle <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partenariats avec des syndicats - Associations d'entraide - Etc. <p>Problème : Instrumentalisation politique</p>	<p>ETAPE 3</p> <p>Double citoyenneté des migrants</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identification des rôles sociaux des migrants au Nord et au Sud - Idées de nouveaux engagements <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation, conférences, publications - Information - Etc. <p>Problème : Encadrement technique</p>
<p>ETAPE 4</p> <p>Initiation de projets de solidarité au Sud</p> <p>Objectifs : <i>LE CO-DEVELOPPEMENT !</i></p> <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Energie durable - Micro-crédits - Equipement scolaire - Etc. <p>Problème : Professionnalisation</p>	<p>ETAPE 5</p> <p>Nouvelles réalisations et collaborations entre le Sud et le Nord</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relations « alternatives » - Augmentation de l'intérêt pour ce type de projets <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tourisme solidaire - Utilisation nouvelles technologies, ... <p>Problème : Stabilisation-pérennisation-collectivisation</p>	<p>ETAPE 6</p> <p>Identification de problématiques et de solutions nouvelles</p> <p>Objectifs : Contagions au Nord et au Sud</p> <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyse, critique et modélisation des projets de co-développement - Renforcement de réseaux en Europe - Mobilisation de réseaux jumeaux au Sud <p>Problème : Innovation</p>
<p>ETAPE 7</p> <p>Organiser les initiatives venant du Sud</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter le cercle Sud-Nord/Nord-Sud - Positiver les relations migrations et développement <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réseaux de projets Sud-Nord - Réseaux de projets Sud-Sud <p>Problème : Transnationalisme</p>	<p>ETAPE 8</p> <p>Equilibrer les échanges</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les transferts Sud-Nord équitables - Initier des migrations équitables <p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D'autres collaborations et réalisations - D'autres initiatives de sensibilisation - Etc. <p>Problème : Subsistance et stabilisation au Sud</p>	<p>...</p>

En résumé, on constate qu'à travers ces 8 phases, les structures observées et, en particulier les associations de migrants, tentent de répondre à quatre types de besoins successifs et cumulatifs :

- 1- des besoins communautaires (s'identifier, être reconnu, ...);
- 2- des besoins d'intégration (accéder à des moyens de subsistance et à la sécurité, ...);
- 3- des besoins intercommunautaires (coopérer avec d'autres, ...);
- 4- des besoins transnationaux ou internationaux (initier des actions dans les régions d'origine ou au sein des diasporas, ...).

Il semble qu'à travers les données, notamment recueillies en Belgique (Manço et Amoranitis, 2010), le groupe marocain, composé de familles immigrées de longue date et de faible niveau de formation, ait suivi ce schéma qui concourt, aujourd'hui, à professionnaliser le staff des associations communautaires composé de jeunes nés en immigration. En revanche, plusieurs associations africaines subsahariennes composées d'acteurs qualifiés primomigrants semblent avancer vite et « à reculons » à travers ce modèle : ils cherchent la reconnaissance locale à travers l'investissement sur le terrain international.

L'examen des pratiques extraites de l'analyse comme « intéressantes » montre que les extrémités du cycle : un départ centré sur les difficultés d'existence des migrants au Nord (première phase) et des actions qui aboutissent à équilibrer les échanges Nord-Sud (7^e et 8^e phases) sont rares. L'essentiel des initiatives observées se situe entre la phase 2 (« collaboration avec des organismes au Nord ») et la phase 6 (« consolidation des actions au Sud »). Si les projets qui développent des capacités économiques (comme investir, épargner, sécuriser, ...) les plus nombreuses et variées sont des projets de coopération entre associations de migrants et organismes spécialisés, les rares projets qui parviennent à renverser ou équilibrer la dynamique et permettre une impulsion Sud > Nord ou Sud > Sud, soit d'atteindre les phases les plus avancées, sont également les mêmes.

5. Conclusions et perspectives pour le réseau

Les associations porteuses de pratiques de migrations et développement sont très diversifiées. Un des moteurs observés en est la présence de quelques acteurs individuels issus de l'immigration : des leaders, des « agents doubles » ancrés dans les réalités de leur pays d'accueil et d'origine. Ces acteurs bénéficient, dans les meilleurs cas, d'un double contexte local favorable tant dans « l'espace Nord » que dans « l'espace Sud ». En conséquence, les pratiques de co-développement sont elles-mêmes multiples et en évolution. Elles traversent diverses étapes. Chacune de ces phases a son importance ; elles transforment les structures porteuses :

- Les associations, à divers moment de leur évolution, ont besoin les unes des autres pour apprendre ensemble, pour se consolider et pour agir sur leur environnement, notamment politique ;
- Ceci souligne l'importance des réseaux tant au niveau local qu'au niveau international – ainsi que l'importance des partenariats « mixtes » ;
- La diversité des situations implique que les réseaux soient asymétriques. Ils sont composés de structures qui ont une expérience, une histoire, un degré de reconnaissance et des moyens matériels très différents dans les différents pays et au niveau européen.

L'observation montre que les expériences les mieux documentées sont également les actions qui répondent le mieux aux critères de qualité identifiés. Il s'agit pour une part d'initiatives apparentées à un précédent projet « Education au co-développement » mené par les partenaires français, italiens et portugais d'EUNOMAD. On en conclut que le processus de réseau demande du temps, mais porte ses fruits en terme de consolidation des expertises. Il participe à la durabilité des expériences :

- Stabilisation et diversification des moyens ;
- Appropriation des pratiques : passage de « votre projet » à « notre projet », de « faire pour » à « faire avec » ;
- Collectivisation des initiatives au départ individuelles ;
- Autonomisation des acteurs : instrumentalisation ou partenariat mutuellement bénéfique ?
- ...

Aussi, on note que le processus du réseau doit être approfondi : la conclusion la plus fondamentale encourage la consolidation d'EUNOMAD, comme elle encourage la collaboration avec des réseaux d'ONG dont la présence est faible parmi les acteurs identifiés. Enfin, plus globalement, on recommande l'ouverture vers un réseau « jumeau » au Sud afin de contribuer à équilibrer les échanges Nord-Sud et Sud-Nord, à croiser les regards, à favoriser la circulation des acteurs, ...

6. Epilogue : études de cas par pays et par projet

Afin d'approfondir la connaissance des initiatives de migrations et développement en Europe par des exemples circonscrits, on propose deux prolongements :

- *Le guide des bonnes pratiques de migrations et développement du réseau EUNOMAD préparé et diffusé fin 2010 qui détaille une dizaine d'actions particulièrement intéressantes dans leurs conceptions et impacts au Nord et au Sud (disponible sur www.eunomad.org) ;*
- *L'analyse de champ du co-développement dans une douzaine de pays membres et partenaires du réseau EUNOMAD, textes disponibles dans ce volume.*

La présentation du secteur « migrations et développement » dans les pays européens est un travail qui a été rendu possible par l'implication de l'ensemble du réseau EUNOMAD. Les correspondants, du réseau dans chaque pays ont rédigé, avec l'aide de l'IRFAM, des rapports nationaux qui sont ici synthétisés. Ces documents ont les sources suivantes :

- les questionnaires et les fiches projet ayant servi à la présente étude ;
- le compte-rendu de la réunion (ou des réunions) « plateforme » ;
- la bibliographie localement disponible en matière de co-développement.

Chaque rapport se termine par des recommandations et les besoins identifiés auprès des acteurs. Ce travail correspond à la nécessité de « faire connaître » les capacités et les contextes des acteurs dans les pays partenaires. Il permet une analyse transversale et, notamment, un bilan des recommandations.

Par « bibliographie », il faut entendre tout document écrit, électronique ou autre rendant compte ou analysant les pratiques relevant du « co-développement » dans le pays concerné : articles scientifiques, ouvrages, rapports institutionnels, documents de presse, textes de loi et appels à projets, rapports d'activité des associations, etc. Ces derniers éléments étant très importants. La synthèse des documents les plus significatifs a pour objectif non pas une analyse exhaustive, mais un tour rapide de la question sur les pratiques observées et les politiques en cours. Le « rapport national » intègre ainsi une brève description du contexte d'immigration dans le pays concerné pour aider le lecteur à situer la portée des pratiques. Dans une approche prospective, l'article comprendra donc des recommandations pour des politiques futures et la liste des besoins identifiés auprès des acteurs par rapport au contexte national, européen et par rapport au réseau EUNOMAD lui-même. Enfin, le rapport succinct évalue aussi les conditions de pérennisation de la dynamique entamée par les structures de solidarité internationale. Le plan général des articles qui suivent respectera, sauf exception, le schéma général suivant :

- Introduction, présentation de l'organisme membre, brève présentation du contexte d'immigration dans le pays ;
- Politiques de migrations et développement dans le pays, leurs émergences, évolutions et impacts au cours des dernières années, variations selon l'échelle nationale ou locale ;
- Opinion publique immigrée et autochtone sur le sujet ;
- Paysage de la société civile en la matière, initiatives, collectifs, événements, pratiques phares, publications, ... ;
- Analyse du paysage : ressources et difficultés des acteurs, perspectives possibles, recommandations à divers niveaux, constats saillants, questions restées ouvertes, ...
- Conclusions générales : quel futur pour le réseau national ?

Références bibliographiques

- Gatugu J., Manço A., Amoranitis S. (2001), *Valorisation et transfert des compétences : l'intégration des migrants au service du co-développement - Le cas des Africains de Wallonie*, Paris : L'Harmattan.
- Levitt P. (2004), *Roots and routes : understanding the lives of the second generation transnationally*, Boston : Wellesley College et Harvard University.
- Manço A. (éd.) (2008), *Valorisation des compétences et co-développement : Africain(e)s qualifié(e)s en immigration*, Paris : L'Harmattan.
- Manço A. et Bolzman C. (éd.) (2009), *Diversités locales et développement*, Bruxelles : Ed. Politiques sociales.
- Manço A. et Amoranitis A. (éd.) (2010), *Migrants et développement. Politiques, pratiques et acteurs en Belgique*, Paris : L'Harmattan.

Annexe

Grille des compétences associatives²⁹

« Compétences transversales : 'Pont N/S' »

Valoriser la double appartenance , le parcours migratoire, les compétences interculturelles ou la plus-value des migrants
Intégrer le double espace : les associations N/S ont des impacts durables S/N
Circuler entre divers pays
Relier plusieurs types de personnes et de structures entre le N et le S
Participer à des fédérations /partenariats de divers ordres
Développer l' interdisciplinarité

« Compétences de Pacification »

Accepter la légitimité de toutes les parties en présence
Valoriser les diversités
Gérer des relations de concurrence
Infirmier les croyances stéréotypées à propos des autres
Organiser l' interdépendance entre groupes pour des objectifs communs
Définir des statuts égaux aux groupes en présence

« Compétences de Gestion »

Définir des priorités , construire l'adéquation entre objectifs association/politiques publiques
Identifier les risques et limites, trouver des parades, traduire les diagnostics en projet d'action
Construire l' adéquation entre les objectifs/moyens/planification/qualification/résultats
Veiller à la durabilité et à la diversité de l'implication des partenaires
Obtenir l'évolution positive des volumes des subsidés
Etre dans des instances de contrôle
Organiser des moments/instances réservés à la gestion et au pilotage
Organiser une évaluation interne/externe
Identifier des responsables pour le suivi
Stabiliser l'équipe et construire une mémoire institutionnelle, des archives

« Compétences de Réflexivité »

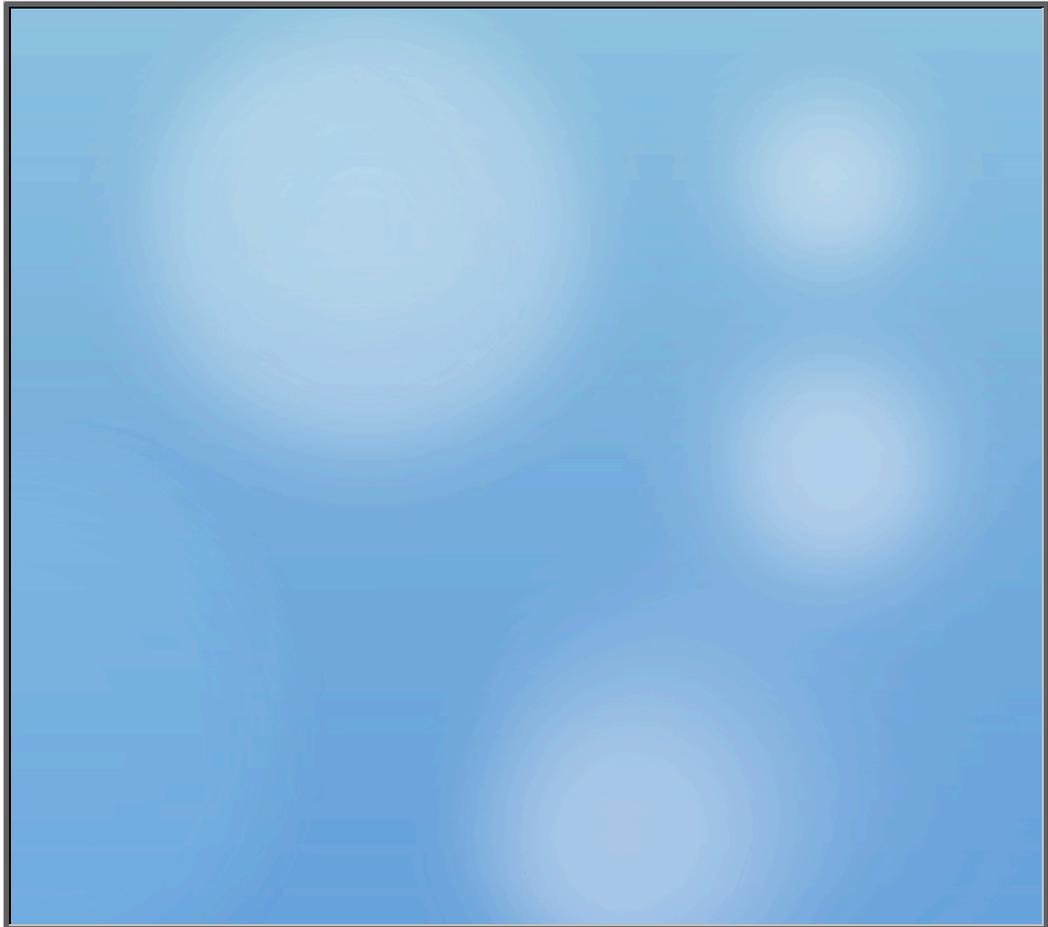
Alterner théorie/diagnostic/pratique/modélisation/évaluation/reformulation/évolution ...
Organiser des débats /échanges avec des décideurs locaux/supralocaux, des professionnels de l'action sociale et interne à l'association
Développer une dimension expérimentation
Réfléchir en terme de plus-value des migrants
Réfléchir sur le co-développement
Pénétrer des réseaux d'échanges de pratiques
Réfléchir en termes de « bonnes pratiques »
Avoir une vision intégrée de l'intégration des migrants et du développement

« Compétences d'Animation »

Tenir compte des diversités des publics (âge, formation, genre, langue, etc.)
Tenir compte des réseaux in/formels , privés/publics
Développer des lieux de diffusion
Faire participer les bénéficiaires à des réalisations
Aider les bénéficiaires à se doter de rôles en tant que citoyens

²⁹ Une sixième dimension existe et concerne les « Compétences de Soutien » d'autres structures : capacités à soutenir d'autres associations à développer leurs activités, à trouver de l'aide, à réfléchir leurs pratiques, etc.

RAPPORTS PAR PAYS



Le secteur « Migration et développement » en Belgique

*Spyros Amoranitis et Altay Manço*³⁰

La Belgique est un pays qui compte une nombreuse population issue de l'immigration hors UE³¹. Cette population est ancienne, structurée et compte de nombreuses associations. Aussi, les expériences de co-développement y sont également nombreuses, d'autant plus que les pouvoirs publics diffusent un discours favorable à ce sujet depuis la fin des années 90, du moins dans la partie francophone du pays. Pourtant, les aides publiques en matière de co-développement sont assez rares, peu appropriées et les recherches sur le sujet encore débutantes.

Clé de voûte des actions de co-développement, les associations de migrants issus de pays tiers sont entre 2000 et 3000 dans l'ensemble du pays. Certaines de ces structures datent du milieu des années 70, beaucoup d'autres sont plus récentes et peuvent être organisées de façon plus ou moins informelle rendant difficile leur identification. Selon l'étude de Gatugu, Manço et Amoranitis (2004), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ?*, elles représentent près de 800 emplois, dans la partie francophone du pays, et recourent aux efforts de près de 10 000 bénévoles. Dans cette région, elles s'adressent à près de 70 000 membres originaires de toutes les communautés immigrées non européennes. Beaucoup de ces associations mettent en avant une identité culturelle et/ou religieuse. Certaines sont également organisées autour d'une appartenance politique qu'il s'agisse d'une proximité avec un des piliers idéologiques traditionnels de la société belge ou d'une inscription dans la lignée politique d'un mouvement du pays d'origine. Le champ est donc propice à des relations de concurrence.

La première fonction de ces associations est culturelle. L'association de migrants se présente comme un lieu de rencontre, d'activités diverses. La seconde fonction des associations de migrants est sociale et politique. Elle est un lieu de décision pour la vie locale et de représentation de la communauté. Se dégage encore une fonction pédagogique et religieuse où l'association devient un lieu d'éducation à la langue, à la culture et à la religion des origines. Enfin, dernière, mais non des moindres, la fonction solidaire prend de plus en plus d'importance. Il s'agit de l'aspect d'entraide en usage au sein de la communauté (insertion, guidance), mais également des rapports entretenus avec le pays d'origine. Ce dernier fait l'objet aujourd'hui d'une attention accrue de la part des associations de migrants. On estime qu'une association sur deux créée par des migrants ou leurs descendants s'implique ou souhaite s'impliquer dans des actions de solidarité envers le pays d'origine. En réalité, celles qui effectivement développent une action de taille notable ne doivent pas dépasser quelques centaines, dont 70 environ en Wallonie³². Toutefois, le dynamisme, dans ce domaine, des communautés africaines subsahariennes et maghrébines est notoire³³. A noter également : les ressources humaines disponibles au sein de l'immigration subsaharienne qui compte un pourcentage très élevé de diplômés universitaires, sans emplois. Enfin, des différences régionales sont aussi à apprécier : Bruxelles et Liège étant des régions particulièrement dynamiques en terme de vie associative.

Les associations de migrants, par leur nature, leurs appartenances, ainsi que par leurs activités, constituent un lien entre l'Etat et la société belge, d'une part, et leurs membres, leurs sympathisants et les sociétés d'origine, d'autre part. Elles remplissent un « vide identitaire » apparent, permettent à leurs membres de se socialiser dans leur nouveau pays. Par la valorisation des compétences formelles et interculturelles des migrants, ces structures offrent aussi à certains des possibilités d'insertion professionnelle ou, à tout le moins, de reconnaissance sociale.

³⁰ Avec la collaboration d'Olivier Smettin et de Dina Sensi. Consulter également Manço et Amoranitis (2010).

³¹ Le taux de la population immigrée est de près de 14 % en Belgique.

³² Rien qu'à Bruxelles, le pays compte une centaine d'ONG de développement ou OSI (Organisations de Solidarité Internationale).

³³ Selon Gatugu, Manço et Amoranitis (2004), on compte 40 associations pour 10 000 habitants au sein de la communauté immigrée subsaharienne. Ce chiffre est d'environ 20/10 000 pour le groupe originaire de Turquie. Si, globalement, la Belgique compte 150 associations de toutes sortes pour 10 000 résidents, la Turquie, en comparaison, n'en compte qu'une quinzaine.

Le co-développement constitue un de ces secteurs d'activité où l'enjeu d'intégration peut être rencontré, non seulement dans l'espace du pays d'accueil, mais également dans le champ transnational Nord-Sud. Ainsi, de nombreuses associations de migrants possèdent un volet d'activités en lien (le plus souvent) avec la région d'origine (transfert de fonds, soutien de projets de développement, etc.) ou du moins émettent le souhait de le développer. L'explication que l'on pourrait avancer sur ce point est à la fois cause et conséquence des politiques actuelles en vigueur concernant la thématique « Migrations et développement ». En effet, au vu de l'échec de la coopération au développement classique et des politiques d'aide au retour, ainsi qu'au regard des liens étroits qu'entretiennent les migrants avec leur pays d'origine, dont le transfert de fonds en est l'illustration majeure, l'Etat belge tend à s'inscrire dans une politique favorisant l'implication des migrants dans la sphère du développement. En termes de conséquences, ce sont ces mêmes avancées politiques qui incitent les associations n'ayant pas (encore) un volet Sud dans leurs activités à s'inscrire dans cette dynamique, supposé être vecteur d'intégration (professionnelle).

1. « Transfaires » et les autres acteurs de la concertation

Dès sa création, le comité de pilotage d'EUNOMAD-Europe a accordé un mandat à *Transfaires*, une des associations belges partenaires du réseau européen, afin qu'elle veille à créer et à faire fonctionner une plateforme EUNOMAD-Belgique. Résultant d'une recherche-action (VITA) menée par l'Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM)³⁴ et à la demande de plusieurs associations de migrants, *Transfaires* a été créée en 2002 en tant qu'association sans but lucratif. Elle a d'abord travaillé sur le renforcement des liens entre migrations, intégration et développement par les biais des projets du Fonds social européen (2002-2006) : VITA-R (Valorisation Identitaire, Transferts, Autonomie, Réalisations) et VITA-R 2. Suite à ces acquis, elle a commencé à mettre en œuvre des actions de développement tant au Nord qu'au Sud. *Transfaires* agit non seulement dans le domaine de la solidarité internationale, mais également dans le domaine de la sensibilisation et de la formation à l'intervention interculturelle. Elle a, par exemple, intégré l'association GODODO, spécialiste des voyages solidaires et interculturels³⁵. L'association s'est ainsi donnée pour objet social de :

- Contribuer à la valorisation et à l'émancipation des populations défavorisées dans une vision de coopération et de solidarité.
- Promouvoir la participation des migrants à la réalisation d'actions locales de développement durable.
- Récolter sur le terrain des données en rapport avec les besoins des populations, en faire l'analyse, dégager des hypothèses et, enfin, construire des modèles d'actions réalisables et transférables à court et long terme.
- Organiser des séances d'information et des campagnes de sensibilisation, éditer et diffuser tout document relatif à son action.

Basée à Liège et à Bruxelles, l'équipe de *Transfaires* est constituée par un administrateur délégué, un coordonnateur à temps plein, des bénévoles, des stagiaires et d'une assemblée générale qui contribue aux travaux et à leur diffusion. L'association est au cœur de divers partenariats afin d'assurer un impact durable de ses actions, tant au Nord qu'au Sud. Au Sud, *Transfaires* recherche des partenariats stables, basés sur un processus d'échange. Ces partenaires ont pour point commun de fonctionner de manière démocratique :

- Des organisations non gouvernementales locales : ce type de partenariat est le plus fréquent. L'apport de *Transfaires* est axé principalement sur la formation, l'appui technique et méthodologique afin d'instaurer une autonomie locale. On privilégie les partenariats avec des structures disposant de personnel permanent et partageant les mêmes valeurs que *Transfaires*. L'ONG IDH (Investir Dans l'Humain) du Togo est un des partenaires les plus anciens. Cette ONG se distingue par sa spécificité dans la lutte contre la pauvreté à travers la dispense de microcrédits, l'assainissement et la formation. L'APEIF – Développement (l'Association Paysanne d'Entraide, d'Information et de Formation pour le Développement) du Bénin est un autre exemple. Enfin, le Conseil National des Organisations Non Gouvernementales de Développement (CNOGD) de la RDC et son groupe « Migrations et développement » constituent le partenaire le plus étendu en termes d'adhérents.

³⁴ Gatugu et coll., 2001.

³⁵ *Transfaires* est incluse dans un collectif appelé « Harmoniques » qui regroupe trois organismes favorisant les relations interculturelles, sereines et négociées entre les individus et les groupements issus de différentes cultures. Son objectif principal est ainsi de permettre aux citoyens de s'investir activement dans des projets solidaires visant à s'enrichir aux contacts de l'Autre. Ce collectif est formé par l'IRFAM qui vise, par une approche multidisciplinaire, à construire des liens entre la recherche et l'action dans le domaine de l'interculturalité et la gestion des diversités, ainsi que la lutte contre les discriminations ; *Transfaires* qui œuvre dans le domaine de la solidarité internationale par une approche du développement partagé, durable et interculturel, et encourage la participation des migrants à ce processus dont le co-développement constitue une des déclinaisons ; et enfin, GODODO qui a pour but de promouvoir le tourisme solidaire et interculturel.

- Des groupements communautaires ou professionnels : ces structures regroupent les bénéficiaires autour de problématiques ou d'intérêts communs et développent de la solidarité. Leurs dirigeants sont élus par les membres. La structure permet une implication réelle de la base dans les processus d'orientation et de décision. L'apport de Transfaires est essentiellement méthodologique et institutionnel. L'existence de ce type de structures est souvent un gage de pérennité des projets, même si le processus de consolidation est généralement long.
- Des partenaires indirects : les programmes de développement doivent s'inscrire dans la politique générale des pays et régions où l'on intervient et impliquer les autorités locales. Les actions privilégient les expertises locales. Ces acteurs ne sont pas des partenaires directs de Transfaires, mais des collaborateurs stratégiques pour la bonne marche des projets.

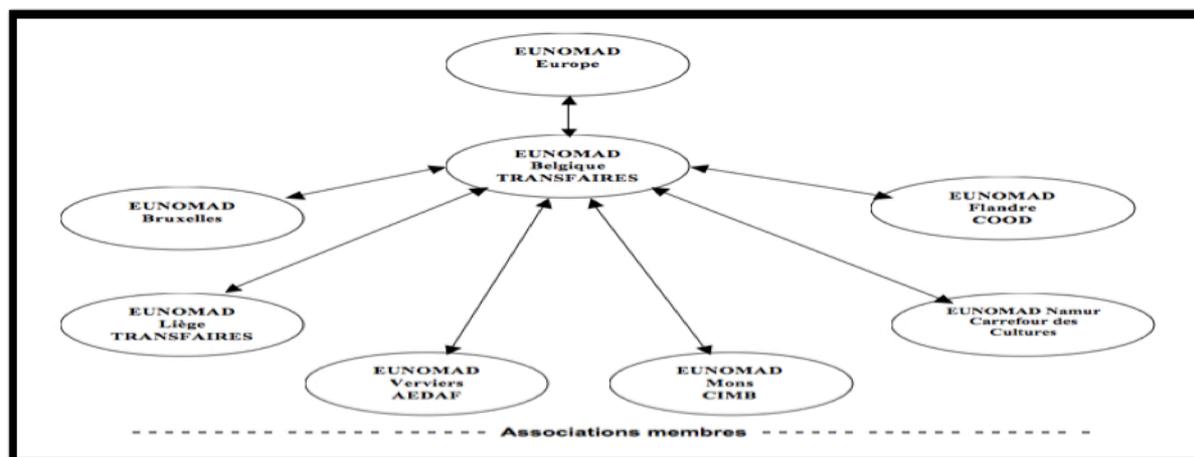
Au Nord, la plateforme EUNOMAD-Belgique est l'engagement principal de Transfaires. L'action est soutenue par la Région wallonne. En conséquence, c'est dans cette région et, en particulier, en Province de Liège, que la plateforme plongera ses premières racines, non sans nourrir l'ambition de s'élargir au-delà. Il faut noter qu'en 2007-2008, plusieurs acteurs belges abordent déjà diversement la question de la concertation des acteurs dans le domaine des migrations et du développement :

- *La Coordination Générale des Migrants pour le Développement (CGMD)*. Il s'agit d'une initiative née en 2006. La CGMD a une fonction de représentation et de promotion des Organisations de Solidarité Internationale de Migrants (OSIM). Par ailleurs, la CGMD se donne encore pour but de soutenir la professionnalisation de ses membres à travers le renforcement de leurs capacités, le soutien des synergies entre leurs activités, l'organisation de rencontres d'échanges d'information, de pratiques et d'expériences. La CGMD est principalement active en Région bruxelloise et wallonne, et ne propose pas de volet européen. Elle rassemble plus ou moins 70 OSIM.
- *Le Conseil Wallonie-Bruxelles de Coopération Internationale (CWBCI)*. Il s'agit d'un espace de concertation créé en 2002 et réunissant des représentants francophone et germanophone de la coopération bilatérale indirecte. Les statuts du Conseil prévoient explicitement que deux membres sur 26 au moins représentent la thématique « Migration et développement ».
- *La Fondation Roi Baudouin (FRB)*. Il s'agit d'une fondation d'utilité publique dont la mission est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population. Les relations interculturelles et les migrations font partie des thèmes abordés. Depuis plusieurs années, la FRB s'intéresse à la philanthropie au sein des groupes de migrants et propose une ligne de financement destinée aux OSIM. Les associations soutenues sont censées constituer un réseau d'échanges sur leurs pratiques.
- *Groupe de travail « Migration et développement » du CNCD (Centre National de Coopération au Développement)*. Ce groupe de travail qui concerne essentiellement des ONG de développement a connu un arrêt de ses activités entre 2004 et 2007. Le groupe ambitionne à nouveau de servir le débat entre ONG, OSIM, bailleurs de fonds et différents acteurs en lien avec la migration et le développement ; le but étant de mettre en place un plaidoyer politique commun afin que les liens entre migrations et développement soient mieux valorisés et non instrumentés à des fins sécuritaires ou économiques.
- *Cellule d'Appui à la Solidarité Internationale Wallonne (CASIW)*. La mission de la CASIW est de promouvoir en Communauté Wallonie-Bruxelles l'implication citoyenne et le partenariat en matière de coopération au développement. Les organisations de migrants sont nombreuses à bénéficier de ses conseils. En termes d'appui, cependant, le mandat se limite à intervenir en amont des programmes, avant l'obtention d'éventuels soutiens publics. Le coordinateur de la CASIW, Jean-Pierre Lahaye est particulièrement intéressé par les questions relatives au co-développement et mène, à titre privé autant que professionnel, une veille approfondie sur le sujet. Il s'agit également de lancer une concertation entre structures publiques concernées par cette question, celle-ci est inexistante, par exemple, à l'échelle fédérale.
- L'ONG de service COTA (Bruxelles) a entamé en 2009 la constitution d'un réseau virtuel en matière de pratiques de migrations et développement.

Animatrice d'EUNOMAD-Belgique, Transfaires est en contact avec toutes ces formations à des fins de coordination et de synergie. L'examen des formations présentées laisse entendre qu'un réseau pérenne, global, couvrant tout type d'acteur comme l'ensemble du territoire national, et ouvrant vers le niveau européen, soit à construire.

2. La configuration du réseau EUNOMAD-Belgique

La Belgique est un état fédéral. Cela signifie que les compétences politiques sont réparties en différents niveaux de pouvoir. Outre le niveau fédéral, certaines compétences sont gérées à un niveau régional (Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale), ou bien au niveau des communautés (Communauté française, Communauté flamande et Communauté germanophone). Signalons encore que certaines communes et provinces possèdent également des départements voués au développement et participent de cette façon à la solidarité internationale. Ainsi, il est nécessaire d'adapter la configuration du réseau EUNOMAD-Belgique à cette réalité complexe. Il s'agit de couvrir ces différents champs de compétences en mettant en place des « *relais locaux* » ayant pour mission, notamment, de veiller à l'évolution politique locale en lien avec le co-développement, dans les zones qui leur sont attribuées. EUNOMAD-Belgique se présentera, à terme, comme dans le schéma suivant.



Il va sans dire que toutes les connexions possibles entre les plateformes locales au sein d'EUNOMAD-Belgique seront encouragées, ainsi que l'apparition de nouveaux relais dans des régions non encore couvertes. Les associations relais mentionnées dans le schéma ont une double position : être, dans leur espace territorial, le relais de la plateforme nationale auprès des autres acteurs (faire circuler l'information, avoir un rôle de stimulant et d'aiguillon) et participer activement à la vie globale de la plateforme. Cette configuration a pour vocation d'évoluer selon les besoins identifiés sur le terrain. Une plateforme locale pourrait ainsi se diviser pour mieux couvrir la réalité, ou deux autres fusionner, les associations relais changer, etc. Afin d'assurer la pérennité et l'animation des différentes plateformes locales, une série de critères ont présidé le choix des acteurs relais :

- Disposer d'une expérience dans le domaine du co-développement.
- Etre en lien avec les autres acteurs du secteur dans leur espace territorial.
- Savoir mobiliser ces acteurs.
- Etre capable de « mettre des mots » sur des pratiques et réalités observées.
- Ne pas être en situation de « survie » économique.
- Avoir du personnel.
- Disposer des compétences et des savoir-être nécessaires : esprit coopératif, participatif, mutuelliste permettant de favoriser une collaboration entre les différents acteurs ONG et OSIM, notamment.

A terme, une dizaine d'associations relais sont prévues. Plusieurs sont donc déjà en activité :

- *Transfaires* (www.transfaires.org) déjà présenté dans ce livre assure la coordination nationale d'EUNOMAD-Belgique, ainsi que de la plateforme locale EUNOMAD-Liège. L'association pourrait également jouer un rôle à Bruxelles.
- *COOD* : *Centrum voor ondersteuning, Onderzoek en Documentatie* est une association de migrants active notamment dans le soutien des groupements africains dans leurs diverses démarches. COOD (www.cood.be) assure actuellement la coordination de la plateforme EUNOMAD-Flandre. Une seconde localisation flamande est envisagée.
- *AEDAF* (*Aide à l'éducation pour l'Afrique*) est une association de migrants soutenant divers projets d'éducation notamment au Congo (www.paluche.org/education/aedaf). AEDAF assure actuellement la coordination de la plateforme EUNOMAD-Verviers qui est une ville de petite taille à l'est de la Belgique, très active dans notre domaine.
- *CIMB* (*Centre interculturel Mons-Borinage*) est un centre régional wallon chargé d'activités d'intégration à destination de personnes étrangères ou d'origine étrangère. CIMB assure la coordination de la plateforme EUNOMAD-Mons (www.cimb.be).
- *Carrefour des Cultures*, association active dans le développement d'activités d'intégration à caractère interculturel, assure la coordination de la plateforme EUNOMAD-Namur (www.carrefourdescultures.org). La particularité de cette association est d'avoir choisi d'investiguer les liens entre les arts, les médias et le développement avec la participation des migrants.

Bruxelles, région bilingue, présente à la fois un foisonnement d'activités de migrations et développement et des enjeux importants quant à la coordination d'une plateforme EUNOMAD-Bruxelles. Deux associations relais y sont envisageables. Il est attendu que chaque association relais soit confirmée dans sa localité et participe alors de plein droit aux travaux EUNOMAD-Belgique qui doit elle-même alimenter les travaux du réseau à l'échelle européenne. A l'heure actuelle, la plateforme belge est structurée de manière souple sous la forme juridique d'une association de fait. Chaque plateforme locale se structure également de la sorte, des conventions pouvant être signées pour officialiser des initiatives particulières entre acteurs mandatés.

3. La vie du réseau

Depuis 2008, Transfaires travaille pour identifier et mobiliser des acteurs du champ « Migrations et développement », notamment à Liège où l'association a son assise. On constate que de nombreuses personnes, majoritairement des migrants, participent aux multiples rencontres. Cette participation se fait souvent à titre individuel, c'est-à-dire indépendamment d'une appartenance à une structure ou association. Aussi, le degré d'assiduité n'est pas toujours à la hauteur des espoirs³⁶. Ce point corrobore l'idée que le co-développement est une thématique qui interpelle, mais aussi que de nombreux migrants ont la volonté de s'impliquer dans le développement sans toujours savoir comment. Toutefois, le travail de la plateforme est de nature à proposer des réponses à ce questionnement.

Transfaires a organisé, avec ses partenaires, 21 rencontres « plateforme » d'octobre 2008 à juin 2010, soit une moyenne d'une rencontre mensuelle. Si 15 de ces rencontres ont eu lieu à Liège, deux furent organisées à Namur, deux à Bruxelles, une à Mons et une à Verviers. A l'avenir, les rencontres se déploieront davantage à Bruxelles et en Flandre³⁷. Plus de 40 associations ont été représentées lors de ces réunions dont 15 OSIM et deux ONG de développement, ainsi que quatre Centres Régionaux d'Intégration : en Wallonie, ceux de Liège, Verviers et Mons, et à Bruxelles, le centre flamand « Le Foyer ». Des chercheurs et stagiaires de quatre universités francophones ont également assisté aux travaux. Côté services publics, on compte la participation de la Cellule d'Appui à la Solidarité Internationale Wallonne et de la Province de Liège. Des citoyens furent également présents à titre individuel. Plus de 300 personnes ont assisté aux rencontres soit une moyenne de 15 personnes par rencontre. Parmi ces personnes, on compte en réalité un noyau de +/- 50 participants réguliers qui ont notablement alimenté les réflexions collectives. Si le graphique des participations trace une ligne quasi régulière, Transfaires espère augmenter et varier cette participation grâce à l'élargissement des rencontres à d'autres villes, ainsi que grâce à la mise en place d'une lettre de lien via le site internet de l'association. Un effort particulier doit néanmoins être fait pour intéresser les ONG de développement, ainsi que les pouvoirs publics locaux.

Ces rencontres EUNOMAD ont favorisé l'émergence d'un espace durable d'échange et de dialogue interculturel avec différents acteurs du champ des migrations et du développement. Elles ont encore permis de mettre à jour les nécessités auxquelles le co-développement devait faire face, dans un contexte régional, et au-delà, et d'y répondre le cas échéant. D'un point de vue concret, ces rencontres ont notamment servi à des associations (de Liège) à mieux présenter leurs activités et à obtenir un financement pour les assurer. Certaines de ces réunions furent des rencontres de travail entre équipes spécialisées. Ainsi, les rencontres de Liège, en particulier, ont permis à plusieurs équipes de valoriser leurs réflexions et pratiques en matière de migrations et développement : l'association Santé Nord-Sud, le Centre culturel arménien Araks, l'association Dignité Humaine, etc.

Plusieurs séminaires publics ont également eu lieu durant le printemps 2009 à Liège, Namur et Mons sur les thèmes de la solidarité internationale, du rôle des migrants, de leurs ressources et difficultés, avec la complicité des associations relais. Ces séminaires avaient également pour objectif de faire connaître les travaux du groupe EUNOMAD-Belgique et des associations membres du groupe, ainsi que de permettre un échange entre tous les acteurs qu'ils soient du monde associatif, politique, scientifique ou administratif. A l'issue de cette année de sensibilisation, le séminaire du 18 décembre 2009 est considéré comme le lancement officiel de la plateforme EUNOMAD-Belgique. Il a été organisé à Liège en collaboration avec l'association Le Monde des possibles, à l'occasion de la Journée internationale des migrants. Lors de cet événement, L'IRFAM a présenté les résultats de son étude sur les pratiques des associations de co-développement en Belgique.

Il ressort de ces travaux et rencontres que la difficulté majeure se situe au niveau du cloisonnement politique des thèmes « migration », « intégration » et « développement ». Il s'agit d'un manque de coordination entre ces trois compétences, difficulté d'autant plus grande que ces compétences politiques sont gérées par différents

³⁶ On constate également un manque de régularité dans l'implication de certaines associations de migrants aux rencontres. La raison est que ces associations n'ont pas de personnel permanent. Il s'agit pour nombre d'entre eux d'une activité « après journée », parfois difficilement conciliable avec leurs activités professionnelles et familiales.

³⁷ De juillet à décembre 2010 six autres rencontres ont été organisées dont la plupart à Bruxelles et en Flandre. Une des raisons qui expliquent la plus faible présence des activités en Flandre peut être la sociologie de l'immigration en Belgique dont une bonne part est issue de l'Afrique du Nord et de l'Afrique francophone, majoritairement installée à Bruxelles et en Wallonie. Du reste, le thème du co-développement est aussi influencé par le modèle français. Les associations des migrants déjouent en général, les divisions internes de la Belgique en développant des antennes dans diverses régions afin de bénéficier de soutiens multiples.

niveaux de pouvoir, dans différentes régions. Tenant compte de cet état de fait, la mise en place des plateformes locales nécessite une adaptation aux réalités spécifiques de chaque zone territoriale et donc une veille d'autant plus importante qu'elle s'effectue sur plusieurs fronts. La configuration d'EUNOMAD-Belgique en plusieurs plateformes locales permet en partie de répondre à ces difficultés. Cependant, pour la coordination nationale du réseau, cela signifie une somme de travail importante. L'animation de ces plateformes locales demande en effet une approche singulière et bilingue (français-néerlandais) dans certains cas. Par contre, cette configuration permet à Transfaires d'être directement en relation avec les migrants, qu'ils soient simples citoyens ou représentants d'une association, sans nécessairement passer par l'intermédiaire de fédérations d'associations également nombreuses.

4. Focus sur le travail réalisé dans la région de Liège

Dans le cadre de l'appel à projet 2008 « Intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère » de la Région wallonne, Transfaires a obtenu un soutien pour initier une réflexion dans le domaine de l'intégration et du co-développement. Les objectifs de ce projet étaient :

- Identifier les acteurs liégeois associatifs et/ou individuels impliqués dans des actions de co-développement ;
- Décrire les pratiques tant individuelles que collectives ;
- Créer un groupe d'échange avec des associations impliquées dans des actions de co-développement en Province de Liège.

Ce projet vise de manière particulière les personnes immigrées de l'Afrique subsaharienne (migrants, personnes issues de la migration, primo-arrivants, réfugiés politiques, demandeurs d'asile). Il s'adresse aussi aux personnes immigrées originaires d'autres régions, constituées en association ou non, pour mieux échanger et partager les expériences et pratiques de co-développement. Les activités prévues étaient :

- Créer un groupe témoin de personnes ressources pour l'élaboration de la méthode d'identification des acteurs associatifs et/ou individuels de co-développement ;
- Créer un répertoire décrivant les pratiques de co-développement et produire un document analysant et définissant le co-développement tel que pratiqué par ces acteurs, en comparaison avec la littérature ;
- Organiser deux journées d'échange de pratiques en matière de co-développement de type « bourse aux projets » ;
- Constituer un groupe porteur avec des intervenants/experts extérieurs pour l'accompagnement technique et méthodologique qui animera les acteurs du co-développement ;
- Créer des liens avec d'autres institutions.

Dès les premiers contacts avec les associations liégeoises, il est apparu que la stratégie de collaboration imaginée au préalable devait être adaptée aux réalités du terrain. Ce projet s'est dès lors structuré en quatre phases :

- Identification des acteurs liégeois et création d'un Groupe liégeois de réflexion sur les migrations et le développement ;
- Programme de rencontres mensuelles du Groupe pour présenter les pratiques de co-développement des participants ;
- Elaboration d'un document de synthèse reprenant les problématiques abordées dans le cadre des rencontres ;
- Elargissement des activités dans d'autres régions du pays.

4.1. Identification des acteurs liégeois

Afin d'identifier les acteurs liégeois intéressés par le co-développement, Transfaires a sollicité l'aide de deux partenaires qui ont développé des banques de données et des contacts avec des associations de migrants : le Centre Régional d'Intégration des Personnes Etrangères et d'origine étrangère de Liège (CRIPEL) et l'IRFAM. Ainsi, plus de 30 structures ont été invitées à une première rencontre afin de constituer le Groupe liégeois de réflexion sur le co-développement. Douze personnes représentant autant d'organismes furent présentes à la première rencontre, le 21 octobre 2008, dans les locaux de Transfaires. Outre les partenaires initiaux, il s'agissait surtout d'associations créées par des migrants : Congo Santé, Dignité humaine, ARAKS, Tshintu, EDUM, Santé Nord-Sud, Migrants aident migrants, mais également de structures mixtes : Le Monde des possibles, Association belgo-palestinienne. Le département « Développement » de l'Université de Liège, ainsi que la Faculté Ouverte en Politiques Economiques et Sociales (FOPES) étaient représentés par des stagiaires, ainsi que la CASIW.

Ces premiers participants ont par la suite confirmé leur intérêt pour la formule « Groupe de réflexion » par leur assiduité, mais également contributions concrètes : suggestions de noms d'autres invités, exposés sur leurs

pratiques, remise de documents, etc. En plus de ce premier noyau, les rencontres liégeoises ont mobilisé plus d'une trentaine de personnes et autant de structures de mois en mois, jusqu'en juin 2010, soit une moyenne de dix à douze personnes par rencontre.

Si les pouvoirs publics locaux, provinciaux et régionaux ont été invités à chaque fois, la plupart ne se sont pas montrés intéressés par les rencontres. Afin de tenter d'augmenter le nombre de participants, un contact par téléphone a été pris avec les associations invitées. Cette approche a permis de diversifier le type d'associations participantes au cours du temps. Pour les structures qui ne se sont pas déplacées, des séances d'interviews ont été organisées avec l'aide de stagiaires de l'IRFAM, afin d'intégrer également dans la réflexion leurs expériences. Une dizaine d'associations de migrants de la région liégeoise ont ainsi été impliquées de manière indirecte. Les entrevues réalisées avec leurs responsables portaient sur *l'historique de l'association, sur ses pratiques au Nord et au Sud, sur les liens entre ces pratiques, sur les difficultés et les leçons apprises par ces initiatives, ainsi que l'identification de besoins et de recommandations politiques*³⁸. A la suite des interviews, quelques associations ont commencé à fréquenter les rencontres. Certaines réunions ont été organisées en soirée pour permettre à des bénévoles d'y prendre part.

Deux des rencontres avaient un caractère public, le séminaire « Projets de co-développement et intégration à Liège » du 27 mai 2009 et le lancement de la plateforme EUMOMAD-Belgique le 18 décembre 2009, ceux-ci ont été annoncés par courriel à un public plus large. Chaque rencontre du groupe de réflexion a fait l'objet d'un e-mailing vers des associations spécialisées. Les résumés des rencontres ont également été diffusés vers des structures susceptibles d'être intéressées. Transfaires a également participé à plusieurs publications sur internet sur ces activités.

4.2. Analyse des pratiques

Il existe déjà des définitions officielles du concept de « co-développement » à l'instar de la définition de la Région wallonne qui se base sur les observations du Conseil de l'Europe et qui définit le terme comme la participation des associations de migrants à des actions de solidarité internationale aux côtés de leurs partenaires, tant privés que publics, tant au Nord qu'au Sud. Mais, il est apparent que cette notion évoque pour chaque acteur concerné des représentations différentes en fonction des expériences vécues. Aussi, le principe global de la démarche de Transfaires à Liège – et plus généralement en Belgique – fut de partir des expériences de terrain des intervenants et associations afin de proposer une compréhension empirique de l'objet. Il est vrai que les définitions officielles ont une dimension théorique et générale, réduisant la complexité et les nuances du terrain qui est toujours à découvrir. Ainsi, c'est au fur et à mesure des échanges et de l'observation des pratiques que le Groupe liégeois tentera de construire sa propre définition de la chose.

Toutefois, une base commune peut déjà être considérée comme le fondement du co-développement : il s'agit de partir du triptyque « Migrants – Intégration – Développement ». Ce triptyque est basé sur l'assertion que la participation active à des actions de solidarité internationale favorise l'intégration des migrants dans le pays d'accueil. La même participation est censée dynamiser les relations de solidarité entre le Nord et le Sud. L'observation des pratiques doit mettre à l'épreuve et nuancer au besoin ce point de départ. En voici un exemple.

L'association « *Santé Nord-Sud* ». Créée en 1998 par des migrants congolais, il s'agit d'une association sans but lucratif à vocation humanitaire. A sa naissance, l'objectif de Santé Nord-Sud était de fournir un appui en matériel médical de base et en médicaments au profit des structures sanitaires en République démocratique du Congo. En 2000, l'association apporte une dimension supplémentaire à son action en initiant un projet de guidance sociale et de promotion de la santé en faveur des personnes migrantes vivant à Liège. L'association a deux antennes situées dans des quartiers populaires recevant une immigration récente. Six personnes (temps plein et temps partiel) y sont employées, ainsi que sept bénévoles. Santé Nord-Sud a pour objet : - d'œuvrer à la solidarité en faveur de l'Afrique dans les domaines de la santé, en particulier, et du développement socioéconomique, en général ; - sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics à la problématique de la santé et du cadre de vie des personnes migrantes en Belgique ; - lutter pour une société multiculturelle, fondée sur la tolérance, l'ouverture et la compréhension mutuelle ; - faciliter l'intégration des personnes migrantes à travers des actions visant l'amélioration de la santé et du bien-être, ainsi que le renforcement de l'autonomie de ces personnes ; - contribuer à la réflexion sur la coopération Europe – Afrique en matière de santé et de développement ; - promouvoir le partenariat et les échanges entre les ONG africaines et européennes dans les domaines de la santé et du développement socioéconomique. Les activités menées par l'association s'articulent autour de deux grandes actions : le projet « Santé et intégration » mené à Liège auprès des personnes en situation de précarité (médiation médicosociale et interculturelle, insertion socioprofessionnelle, initiation à l'informatique, apprentissage du français, éducation à la santé) et le projet « Santé et développement » dédié à la solidarité internationale. Cette dernière initiative a une longue histoire qui commence par l'octroi en 1998 d'un soutien des firmes pharmaceutiques Glaxo et Janssen à l'hôpital de référence de Koshibanda, en RDC (dons de médicaments), les responsables de l'association ayant servi d'intermédiaires. En 2003, l'association a également servi

38 La même grille d'entrevue servira également de fil conducteur pour organiser l'audition des associations ayant des pratiques de solidarité Nord-Sud.

d'intermédiaire dans la mise à disposition d'un formateur de l'ONG « Espoir, Vie et Solidarité » au bénéfice de 15 écoles secondaires de Kinshasa. Il s'agissait de l'organisation d'une formation de 60 pairs éducateurs dans le cadre de la prévention du sida et des autres infections sexuellement transmissibles. Ont suivi, en 2004, l'octroi de ballots de friperies à 10 familles touchées par le sida (Kinshasa) et le don de matériel informatique au profit du diocèse d'Idiofa (création d'un centre de formation à l'informatique destiné aux écoles). L'association Santé Nord-Sud a aussi participé à une mission d'identification et d'instruction auprès d'une clinique de Kinshasa dans le cadre d'un projet intégré de soin et de prévention, en collaboration avec les autorités de cette ville. S'en est suivi la première phase de la création d'un centre médico-psychosocial dédié à la prise en charge d'enfants et de jeunes en situation de vulnérabilité (enfants de rue et « dits sorciers ») des communes de N'gaba, Masina et Kingasani (Kinshasa). Ce centre est le fruit d'une collaboration entre l'association et une ONG locale « OM-COGIE ». Depuis, Santé Nord-Sud multiplie les initiatives importantes qui méritent examen : « Donnons-leur la vue », « Projet intégré de prévention et de soins contre la transmission du VIH/SIDA mère-enfant », organisation d'une clinique mutualiste « ISIS » (Commune de Kasavubu, 2008), etc. L'association qui privilégie le renforcement de partenariats entre structures du Nord et du Sud en jouant un rôle d'intermédiaire. Si son intervention est évolutive, elle réunit essentiellement les membres d'une même communauté (familiale, provinciale). La structure est en recherche d'une reconnaissance par la Coopération belge³⁹.

Certaines pratiques présentées n'ont pas manqué d'interroger le groupe liégeois sur la vision du développement que l'on veut exporter vers le Sud. Par exemple, l'apport de matériel risque de poser des problèmes difficiles à résoudre pour les populations locales en termes de maintenance, etc. Est-ce un réel progrès ou une utilisation judicieuse des moyens d'aide, bien que le gain de temps permis par la mécanisation soit un facteur de prospérité ? Les migrants qui s'investissent dans le co-développement ont ainsi un rôle important à jouer dans la critique des visions du développement trop calquées sur les modes de vie du Nord. Les projets doivent toujours partir d'une analyse des besoins menée avec les partenaires locaux, ainsi que d'une analyse du contexte local dans ses dimensions physiques, sociales et historiques comprenant une vision d'avenir. Il s'agit d'éviter des situations où les migrants viendraient proposer un projet à des acteurs locaux, voire se substituer à eux. Il s'agit plutôt de servir les idées à éclore d'un débat commun : les élaborer, rédiger, financer, réaliser et évaluer ensemble.

Si la plupart des pratiques discutées à Liège manquent encore d'expérience, on constate la variété des modèles d'actions. Les associations mènent des initiatives coordonnées et au Nord et au Sud. Elles nécessitent la création de nombreux partenariats tant au Nord qu'au Sud. Les partenaires sont davantage publics au Nord et associatifs au Sud. A l'exception d'un cas à caractère entrepreneurial, la plupart des pratiques présentées sont des initiatives de soutien humanitaire qui peuvent poser la question de la réciprocité des échanges.

Divers problèmes sont rencontrés au Nord. Ainsi, par rapport aux ONG classiques, les associations de migrants ne sont pas toujours considérées comme des « partenaires crédibles », il convient donc de développer des stratégies de lobbying pour que cela change, pour que les associations obtiennent des moyens de fonctionnement en termes de ressources humaines et financières, ainsi qu'en termes de locaux, question plusieurs fois soulignée. Il convient également de diversifier les partenaires financiers et de s'ouvrir au monde de l'entreprise, par exemple.

Les liens Nord-Sud sont complexes. Pour les petites associations de migrants, il n'est pas facile de soutenir des projets au Sud et d'en assurer un suivi efficace. Ces initiatives souvent bénévoles n'offrent pas nécessairement à leurs acteurs les moyens de se rendre sur place. Cette situation impose de trouver des partenaires qui soient proches et fiables : les acteurs en situation de survie n'ont pas nécessairement envie de se mobiliser pour des projets au Sud qui ne sont pas situés dans leur région d'origine. Il s'en suit une concentration du projet au sein d'une même communauté, voire d'une même famille élargie, ce qui engendre d'autres problèmes, notamment de contrôle des dépenses. La gestion de l'argent doit être transparente et les partenaires du Sud doivent être en mesure d'assurer un retour sur l'utilisation des fonds et l'avancement des activités. Cette capacité à fournir un rapport régulier et clair à tous les partenaires constitue un indicateur de sérieux dans le partenariat. Par ailleurs, les projets sont essentiellement portés par les fondateurs/directeurs des associations. Les déplacements des directeurs au Sud et la surcharge de travail que cela entraîne occasionnent parfois des difficultés de gestion au sein de l'association. Des conflits, voire des chocs culturels (ou de genre) peuvent survenir parmi les membres de l'équipe, indiquant ainsi qu'une formation à la communication interculturelle et à la gestion de la diversité pourrait être très utile au développement des associations.

Les problèmes au Sud concernent la difficulté de coopérer avec les autorités locales. Celles-ci sont souvent incontournables. Si les partenariats public-privé au Nord et au Sud peuvent pérenniser les actions, la question de la confiance entre acteurs se pose avec acuité. Il existe une méfiance mutuelle liée à des expériences préalables négatives ou à des représentations stéréotypées. La communication à distance (parfois techniquement difficile) ne suffit pas toujours à installer la confiance. Une des voies proposées est de créer ou

trouver une association sœur sur place et de tenter des partenariats à long terme. La création d'agences ici et là-bas mettant en contact et en confiance des partenaires potentiels est également une recommandation du groupe de réflexion.

Plus globalement, on estime que les rencontres organisées par Transfaires au nom d'EUNOMAD-Belgique répondent à deux types de besoins identifiés auprès des associations. *Premièrement*, elles sont l'occasion de mettre en rapport des décideurs, des chercheurs et des acteurs divers. Ainsi, l'effet obtenu est une mobilisation au niveau d'abord local, puis national et, enfin, européen, afin de réfléchir et d'analyser les pratiques de coopération déclinées sous le vocable « co-développement », de leur assurer une meilleure visibilité et reconnaissance, tout en collaborant à une meilleure pertinence et efficacité des initiatives. *Deuxièmement*, il s'agit d'identifier et de répondre aux besoins de formation et d'information en matière de montage de projets, de *networking*, d'évaluation, etc. Ce dernier point fait référence aux constats dégagés lors de l'enquête de l'IRFAM concernant les pratiques de co-développement en Belgique dont un examen approfondi de certaines notions essentielles tels que la question du genre, le *mainstreaming* de la diversité, etc. qui ne sont pas forcément pris en considération par les associations désireuses de participer au co-développement.

5. Autres régions et perspectives pour une meilleure intégration local-global

Les perspectives qui se dégagent de l'expérience de Liège sont d'abord de poursuivre les rencontres du groupe de réflexion sur les migrations et le développement et de l'élargir dans l'immédiat à la région voisine de Verviers, en collaboration avec les Centres régionaux d'intégration. Il s'agit également de renforcer les groupes de réflexion nés à Namur et Mons de façon à concrétiser une « plateforme wallonne ». C'est alors que l'ouverture vers Bruxelles et la Flandre intervient. Fin 2010, ces divers niveaux se réuniront au sein d'une rencontre nationale de façon à confirmer l'identification de recommandations. Celles-ci seront diffusées par diverses publications à opérer par Transfaires. Organiser des actions de solidarité concrètes en vue d'aider un ou plusieurs projets portés par les membres de la plateforme fait également partie des perspectives, comme une veille des appels d'offres dans cette matière. Cette veille aura non seulement comme but d'en informer les membres du groupe, mais aussi d'en relever les aspects non fonctionnels et de les référer aux autorités responsables.

Le travail d'élargissement en Belgique s'est étalé de fin 2009 à fin 2010. Il est mené en parallèle avec la recherche de l'IRFAM (2009) sur les pratiques de co-développement en Belgique et comprend :

- l'analyse de la littérature associative (notamment sur le net) et des listes administratives afin d'identifier les acteurs.
- la sélection et la rencontre de ces acteurs afin de les inviter à la plateforme belge.
- la réalisation d'interviews sur les pratiques.
- la constitution de plateformes dans diverses localités avec l'aide des associations partenaires, en veillant à varier les acteurs selon les régions et les types d'initiatives.
- l'animation des rencontres afin de susciter une interconnaissance entre acteurs, des échanges avec des responsables administratifs et des experts. Lancer des liens de plateforme locale en plateforme locale.
- l'identification de projets et de porteurs pertinents pour les travaux du réseau EUNOMAD à l'échelle européenne.
- l'analyse du matériel développé lors du processus.
- la préparation et l'organisation de rencontres de visibilité ; diffusions des résultats par des voies appropriées.

Les premiers contacts furent pris avec le relais de Verviers, l'association AEDAF, en février 2010 afin d'organiser une première rencontre en mars. A Namur, le même calendrier fut suivi avec Carrefour des Cultures désigné depuis 2009. Pour ce qui est de l'élargissement du cycle de rencontres à la région du Hainaut, de nombreux contacts ont été pris. La décision d'ouvrir un cycle de rencontre spécifique à Mons a été l'option choisie. Notre relais local, le CIMB (Centre régional d'intégration), déjà rencontré en 2009 s'est montré intéressé pour accueillir ces rencontres dès le mois de mai 2010. Le travail qui concerne la Flandre a démarré en juin 2010 par le truchement des associations de migrants installés à Bruxelles et bénéficiant du soutien de la Région flamande. Le premier partenaire relais est le centre de documentation spécialisé COOD, mais le réseau est voué à s'étendre davantage dans le nord du pays. Enfin à Bruxelles, diverses associations ont été repérées dès 2009 et notamment les organisations qui déjà développent des initiatives de type « plateforme ». Les contacts s'y poursuivent. Il est bien entendu que des années de travail sont encore nécessaires pour remplir et consolider les objectifs annoncés.

L'état actuel des travaux à l'échelle du pays montre d'ores et déjà que l'envergure européenne de la plateforme EUNOMAD engendre une distanciation entre ses finalités propres et les besoins directs des membres qui la composent, notamment dans les localités concernées par notre travail en Belgique. Si le lobbying, la diffusion des bonnes pratiques, l'élaboration d'un cadre européen de concertation, etc. semblent en effet bien être le rôle spécifique d'EUNOMAD-Europe, cette approche requiert une méthodologie ajustée afin de rapprocher ces préoccupations « macro » et somme toute abstraites pour beaucoup de responsables d'associations, des nécessités concrètes des membres du réseau. Les plateformes nationales et *a fortiori* locales doivent élaborer des contenus et outils qui leur sont spécifiques au risque de voir s'émousser la motivation qui réunit les acteurs. Ces concrétisations (offres de soutien, d'information, etc.) doivent prioritairement être au service des adhérents et décidés avec eux (enquêtes, débats, etc.). Le réseau dans sa dimension européenne prendra la matière qui l'intéresse dans cette émulation, dans un second temps ; la transition local-global étant l'affaire des relais locaux et surtout de la coordination nationale d'EUNOMAD-Belgique.

Le développement d'une fonction de communication au sein d'EUNOMAD-Belgique servira cette tâche. Par ailleurs, la mise en lien des différents acteurs participants aux divers groupes de réflexion à travers le pays pourrait être assurée à l'échelle nationale par la diffusion d'une lettre d'information reprenant les thèmes et réflexions développés par chacun de ces groupes. Cette dernière pourrait encore faire l'objet d'une diffusion plus large via les répertoires d'adresses des membres. Afin d'attirer un maximum d'acteurs intéressés par la thématique « Migrations et développement », un dépliant synthétique pourrait être rédigé et diffusé auprès d'organismes caractérisés par leur capacité à drainer un large public. Une liste de ces organismes devrait être constituée avec l'aide des Centres régionaux d'intégration, des ministères, etc. Une présence de Transfaires, au nom EUNOMAD-Belgique, devrait être assurée dans les grands événements en lien avec la solidarité internationale (conférences, salons, colloques, ...). Une veille de ces événements devrait donc être assurée et la liste publiée sur le site internet du réseau.

6. Discours politiques et revendications de la société civile

La Belgique compte parmi les plus actifs en termes de production de discours et d'interpellations favorables au co-développement, pourtant des propositions politiques concrètes pour le soutien aux initiatives de développement issues de la migration se font attendre en grande partie. Listons les revendications les plus courantes identifiées en Belgique, notamment au sein de la société civile. On constate dans cette liste que de nombreuses associations et le Centre National de Coopération au Développement (CNCD) pensent qu'il faille d'abord s'attaquer aux causes profondes du « mal développement » qui génèrent des migrations, ainsi : mettre en œuvre les résolutions des Nations Unies visant la lutte contre les conflits politiques et les violences de genre qui constituent une des causes majeures d'émigration ; réaliser des études d'impact sur les effets des politiques commerciales et de la coopération économique sur les migrations Sud-Sud et Sud-Nord, ainsi que sur les liens entre dérégulation économique et dégradation de l'environnement, d'une part, et exode rural, de l'autre ; soutenir la mise en place de systèmes de protection sociale, d'éducation et de formation dans les pays d'origine des migrants.

Selon la société civile belge et en particulier le CNCD, il s'agit de revoir le rapport entre politiques migratoires et coopération au développement. Il s'agit ainsi d'évaluer la pertinence et les impacts des politiques de retour des migrants, étant donné l'échec encore récent des actions de retour volontaire. Il faut s'abstenir d'utiliser les budgets de la coopération pour renforcer les capacités de frein des flux migratoires, les capacités policières ou les campagnes de dissuasion des candidats émigrés. Il en va de même des coûts relatifs à l'accueil et au rapatriement des demandeurs d'asile. En un mot, il faut cesser d'imposer des conditionnalités sur des accords de réadmission des ressortissants des pays du Sud, impliquant les accords de coopération, tant au niveau belge qu'au niveau européen. Selon la société civile, il est urgent de quitter l'approche uniquement sécuritaire des migrations. Parmi les actes politiques à envisager, on compte ainsi la ratification des conventions des N. U. sur la protection des droits des migrants et des membres de leur famille, ainsi que la lutte contre les conditions abusives du traitement des travailleurs migrants. Les Etats recevant des migrants doivent mettre en œuvre des politiques d'intégration basées sur les principes d'égalité, de participation et de droit à la vie en famille, en prenant en considération les diversités culturelles et genrées, ainsi que les contextes de migration (mouvements circulaires, saisonniers, momentanés, à la chaîne, etc.). En ce qui concerne les statuts des réfugiés, il s'agit d'élargir le champ de la Convention de Genève de 1951 en prenant en compte les causes actuelles des mouvements de population : mariages forcés, persécutions liées à l'orientation sexuelle, maltraitance des enfants, dégradation de l'environnement, effets indirects des guerres, etc.

En revanche, des objectifs tels que la *valorisation des compétences des migrants dans divers espaces et, notamment, leur participation à la coopération au développement* sont souhaitables : favoriser la mise en place de mécanismes réduisant les coûts des transferts financiers des migrants ; accompagner les migrants dans des transferts de compétences et de visions citoyennes et démocratiques ; mettre en place des espaces de concertation afin d'intégrer les organisations de migrants dans les processus de réflexion et de planification des politiques de coopération ; favoriser l'articulation des actions des migrants avec les actions de solidarité internationale des collectivités locales, des entreprises et, plus généralement, des sociétés civiles belge et européenne ; et, enfin, créer des dynamiques de co-développement favorisant également l'intégration des communautés immigrées dans le pays d'accueil, en cela compris la possibilité du transfert de leurs acquis sociaux vers leur pays d'origine. Dans ce cadre, aider les processus de co-développement revient à soutenir de diverses façons les initiatives des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations (OSIM) et à renforcer leurs partenaires dans les pays d'origine ; ainsi, il s'agit d'interroger les politiques qui visent un tel soutien et de les évaluer, le cas échéant, les transformer :

- Améliorer la concertation et la coordination entre les institutions publiques en charge des trois volets de la thématique migration et développement, à savoir : l'intégration, la mobilité (accès au territoire, séjour, éloignement) et le développement.
- Mettre en place un organe de concertation et de coordination entre les différents niveaux de pouvoir chargés de la gestion des questions migratoires au sens large, élargi aux organisations de la société civile concernées, dont les organisations des migrants, avec une réelle participation dans le processus de prise de décision afin de recadrer, repenser, redéfinir le co-développement au sein d'une vision renouvelée du développement partagé, de l'égalité de droits, à travers le monde.
- Aider l'Etat à valoriser et reconnaître des compétences, ainsi que l'expertise portées par les migrants (reconnaissance des diplômes et des expériences, statut des étudiants étrangers) et leurs associations (lever les obstacles à leur financement).
- Sensibiliser les acteurs politiques et de terrain sur les potentialités des synergies entre migrations et développement ; informer et sensibiliser la population en général : travailler la perception des questions liées au développement durable, à la globalisation, aux rôles positifs des migrants dans le « double espace » ; éduquer la population et les décideurs au développement partagé et aux « migrations équitables ».
- Renforcer les capacités des acteurs associatifs et administratifs dans ce domaine. Repenser et coordonner les appels à projets, les lignes budgétaires, l'encadrement des associations, la politique d'évaluation et d'accompagnement des réalisations, etc. ; ouvrir, enfin, les initiatives à l'international.
- Intégrer la composante migration et développement dans les accords de coopération liant les pays d'accueil et les pays d'origine, en prenant soin d'associer et de rendre visibles les organisations représentatives de la diaspora des pays d'origine dans les commissions mixtes qui déterminent le contenu et l'évaluation des accords, notamment sur les questions portant sur la migration et le développement. La société civile y aurait comme rôle de contrôler les politiques de coopération (qu'elles ne soient pas conditionnées par des ententes de retour de migrants ou des politiques coercitives en matière de mobilité), d'interpeller, d'informer. Elle veillera aussi à ce que le financement de la coopération ne soit pas influencé à la baisse par le montant des envois de devises des migrants vers les pays d'origine.

La recherche scientifique à propos des relations positives entre migrations et développement doit également être approfondie. Si on dispose, à l'heure actuelle, de discours et de présentations d'actions, manquent des analyses, des évaluations globales des effets de développement là-bas et des effets d'intégration ici. Le besoin d'études sociologiques et économiques se fait sentir à divers niveaux. Par exemple : comment le commerce réalisé par les migrants revitalise-t-il des espaces sociaux tant au pays d'origine qu'au pays d'accueil ? Plus largement, quels sont les effets des actions de co-développement sur les populations du Nord et du Sud, sur les relations Nord-Sud, etc. ? Que peut nous apprendre l'approche sociogéographique des réseaux d'actions de co-développement ? En termes organisationnels, n'est-il pas utile de réaliser une méta-analyse des évaluations de projets qui mettent en lien des espaces au Nord et des espaces au Sud ? Quels sont les ressources et les besoins en ces domaines ? Comment étudier l'influence politique des associations de migrants et de leurs réseaux aux pays d'accueil et aux pays d'origine, sans oublier les espaces de transit ? Il s'agit donc d'observer le secteur et ses réalisations, émettre des informations et avis vers diverses instances et proposer des actions concrètes : organiser des plateformes, des bourses entre praticiens, amplifier la participation des migrants dans ce secteur ; proposer des formations en cette matière destinées aux acteurs associatifs et administratifs ; développer des outils de formation et d'information *ad hoc* ; etc.

7. En conclusion : apports de la recherche de l'IRFAM (2009)

A la lecture de cet ouvrage sur les actions de migrations et développement en Belgique, quelques idées fortes se dégagent. Tout d'abord, le nombre, assez impressionnant, d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, dans ce secteur, leur constance dans le temps et leur vitalité attestent que ce mouvement s'inscrit comme une tendance importante au sein des immigrés et notamment ceux originaires du continent africain.

Cette tendance rencontre un écho au niveau institutionnel. On constate toutefois que l'activité bénévole est très importante au sein du secteur : cela constitue à la fois un atout et une faiblesse. Un atout, car ce bénévolat témoigne de l'engagement des gens. Une faiblesse, parce que l'absence, dans certains cas, de compétences professionnelles ne permet pas toujours de passer à la vitesse supérieure, et cela pourrait nuire à une plus grande efficacité du secteur. Le bénévolat n'est pas toujours un choix de la part des acteurs qui souhaitent se professionnaliser, pour une quotité d'entre eux. On note également l'éparpillement, voire le morcellement des actions associatives ou individuelles pour le développement et, partant, leur isolement. Cette observation assez fréquente aussi chez d'autres observateurs correspond, peut être, à une étape dans le processus de maturation et de sélection des initiatives. Néanmoins, les difficultés d'échanges qui en découlent, l'absence de porte-parole reconnus, etc. peuvent être perçues de l'extérieur comme un indice de manque de crédibilité.

Dans ce contexte, en Belgique, des dispositifs de mise en commun tels que les plateformes apparaissent comme utiles pour rendre possible la concertation entre porteurs de projets et les décideurs. Il ne faut pas oublier non plus la pertinence d'une concertation entre décideurs, surtout dans un pays comme la Belgique, où les compétences politiques sont également éparpillées. Les observations inspirent aussi un mode d'organisation pour ces plateformes. Elles doivent être à géométrie variable et s'adapter aux besoins locaux. La souplesse attendue suppose de privilégier une logique d'acteurs significatifs et volontaires à une logique de représentativité purement mathématique. Celle-ci pourra toujours être produite plus tard, quand la plateforme ou la concertation aura pris sa vitesse de croisière. Le défi est de créer un environnement favorable qui permette aux différentes communautés de migrants de participer, à leur manière, avec leurs capacités respectives, au développement de leur pays d'origine, d'apprendre de ce processus et épanouir leurs initiatives. En outre, il est nécessaire d'augmenter la sensibilisation et la compréhension des populations au Nord et au Sud par rapport à la valeur des différentes façons de contribuer au développement, tant au sein des communautés immigrées que parmi d'autres parties prenantes, comme les gouvernements, les ONG de développement, les collectivités locales, les entreprises, etc.

Par ailleurs, on note l'évolution de l'agenda du développement dans les pays d'origine, mais aussi au sein des gouvernements et des sociétés d'accueil et également dans les sphères européennes. Ainsi, la volonté d'impliquer les communautés de migrants dans ce processus de planification, d'action et d'évaluation est de plus en plus patente, malgré des critiques parfois pertinentes, car les communautés de migrants font partie des solutions, mais ne sont pas « LA » solution des problèmes soulevés par le développement mondial ! Aussi, il est nécessaire d'approcher les initiatives de manière plus coordonnée, moins fragmentée, de la petite à la grande échelle. L'objectif est d'avoir un impact significatif sur le développement des pays d'origine, mais également un impact sur le renforcement de la cohésion sociale en Europe.

L'état actuel des réflexions en Belgique sur les facteurs nécessaires pour renforcer les capacités des migrants et de leurs réseaux afin qu'ils puissent devenir de meilleurs acteurs pour le développement laisse apparaître plusieurs dimensions : la participation des communautés de migrants, la mise en valeur de leurs compétences, le renforcement de leurs capacités, la sensibilisation du pouvoir à ces dimensions, la visibilité des actions, etc. Il est certain que ces dimensions seraient servies, par exemple, par des partenariats renforcés, des actions fédératives réunissant des porteurs de projets, le *coaching* des acteurs à tout niveau, la production d'outils de formation et de sensibilisation, ...

Dans le cadre de la recherche sur les associations de migrants (IRFAM, 2009), les objectifs étaient de faire un recensement des visions, des pratiques, des ressources, des besoins et donc des acteurs impliqués dans des actions d'intégration et de co-développement. Il s'agissait de donner une définition plus explicite du concept et de développer des outils d'information, de même qu'une méthodologie d'analyse des actions dans ce domaine. Pour ce faire, l'association a mis à l'épreuve un instrument créé à cet effet : *la matrice des compétences associatives de co-développement*. Un grand nombre d'informations très diverses sur de nombreuses associations du pays, plus ou moins impliquées dans des projets de co-développement a été récolté. Cet exercice a permis de mettre à jour des indicateurs qualitatifs et quantitatifs définissant un projet de co-développement. Ces facteurs sont le volume des activités, le caractère spécialisé des initiatives au Nord et au Sud, la capacité à gérer les tensions, la concentration dans la localité d'origine et l'homogénéité culturelle des acteurs, mais également la construction des ouvertures et transversalités, ainsi que les activités qualifiées de « pont » entre le Sud et le Nord. L'appréciation des actions par les participants et bénéficiaires fait partie de la liste.

L'observation des relations entre ces différents facteurs a permis d'identifier une série d'implications du concept de « co-développement ». Le « *double espace* », par exemple, introduisant la nécessité de construire l'action dans une visée transnationale. Le « *pont* » est son corollaire, permettant de relier ces espaces : les

activités se déroulant automatiquement sur des territoires séparés, des démarches sont mises en œuvre pour intégrer ces espaces et leurs réalités. Le *migrant*, ensuite, comme principal agent de liaison : sa double appartenance, ses compétences interculturelles, son parcours migratoire, font de lui un des interfaces du projet de co-développement. La question de *l'homogénéité culturelle* constitue également une implication de la notion de co-développement. En général, ces projets sont des initiatives « micro » portées par une petite quantité d'acteurs intimement reliés. Ils visent à contribuer au bien-être de leur localité d'origine. Cette tendance doit être équilibrée par une autre également nécessaire au déploiement des initiatives : la *transversalité*. Or, un projet de co-développement se caractérise par des collaborations. Elles peuvent prendre différentes formes : appuis sur le terrain, aide matérielle, aide à la conception du projet, recherche-action, etc. L'appui à ne pas négliger étant le financier. Aussi, les *compétences* en matière de gestion et de prévention des tensions de tout ordre sont sans doute un des facteurs essentiels dans la réussite des projets de coopération forcément *interculturelle*, au sens fort du terme : cultures institutionnelles, cultures ethniques, cultures professionnelles, ... Enfin, *l'appréciation*. Cette dimension est importante, car elle influe sur l'investissement de chacune des parties : acteurs, partenaires, bénéficiaires. Le projet doit rencontrer les besoins communs et spécifiques dans un cadre négocié et provoquer la satisfaction des différents intervenants, sans quoi sa durabilité sera mise en question.

Le travail a permis de constater que, dans ce champ, les difficultés sont nombreuses et sont d'ordre organisationnel. Elles engagent les *capacités des acteurs* et leur degré de préparation, leur soutien. Elles sont liées à des problèmes de connaissance des contextes, qui sont, dans ce cas, multiples. Une nuance importante doit être introduite : le terme « capacités » permet d'évoquer à la fois des compétences (ce que l'on peut), des droits (ce que l'on doit pouvoir) et *les conditions qu'il s'agit de réunir pour pouvoir les mettre concrètement en œuvre*. Si les compétences renvoient à des savoirs, savoir-faire et savoir-être acquis des acteurs, les diverses situations de mise en pratique nécessitent de prendre en compte des dimensions très variables pour que les personnes soient *effectivement en capacité d'être et d'agir en tant que citoyens*. Si le renforcement des compétences fait partie des droits du citoyen, les politiques de développement durable doivent se donner comme finalité de susciter des opportunités et des cadres féconds pour épanouir réellement ces capacités.

Par leurs parcours et les opportunités, notamment, en termes de compétences interculturelles, les migrants peuvent stimuler et enrichir les interactions sociales et territoriales. La réflexion implique aussi les non-migrants ou des personnes non issues des migrations qui se positionnent en lien avec les migrations. Enfin, les institutions, et en particulier les institutions publiques, doivent également être concernées par une réflexion en termes de recommandations afin de renforcer les capacités et les conditions d'exercice de ces capacités dans le domaine du co-développement : *tel doit être un des axes centraux de toute initiative dans le domaine des migrations et du développement*.

Ces différentes constatations inspirent divers types de formation et d'accompagnement des acteurs, migrants ou non. Les initiatives en cette matière devront au minimum aborder les points de vue organisationnels, contextuels et humains qui font partie des difficultés rencontrées par les associations de migrants. L'objectif le plus important de ce travail était de développer une vision et un sens de l'action dans le champ des migrations et du développement. A présent nous disposons d'outils et de recommandations afin de travailler à ce que le souhait politique d'un co-développement puisse générer des concrétisations sur le terrain, afin que les réalisations observées puissent s'inspirer davantage de la vision partenariale du co-développement. Il semble qu'une *structure d'appui et d'observation* stable servirait au mieux ces objectifs en proposant une information, des formations, un accompagnement et une évaluation régulière du champ. Elle viserait à valoriser les acteurs et à mutualiser ou à socialiser leurs réalisations, notamment auprès de la population générale et des médias.

Références bibliographiques

- IRFAM (2009), *Vers le co-développement ? Identification des acteurs, analyse des pratiques, des ressources et des besoins en Belgique*, accès : http://eunomad.eu/images/Ressources/Belgique_CO-DEVELOPPEMENT%20EN%20BELGIQUE.pdf.
- Gatugu J., Manço A., Amoranitis S. (2001), *Valorisation et transfert des compétences : l'intégration des migrants au service du co-développement. La population africaine de Wallonie*, Paris : L'Harmattan.
- Gatugu J., Manço A. et Amoranitis A. (éds) (2004), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris : L'Harmattan.
- Manço A. et Amoranitis S. (éds) (2010), *Migrants et développement. Politiques, pratiques et acteurs en Belgique*, Paris : L'Harmattan.

Luxembourg : associations actives dans le domaine du co-développement

Sylvain Besch, Annick Jacobs, Frédéric Mertz

*« Moi je dirais ... en tant que personne d'origine capverdienne ...
travailler dans une ONG reconnue au Luxembourg, mais pour
le développement du Cap-Vert ... J'habite au Luxembourg,
c'est mon pays, mais je n'oublie pas d'où je viens.
J'ai quand même des parents là-bas ! »*

Un rapport réalisé pour l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte⁴⁰ constate que des données fiables sur le secteur associatif manquent au Luxembourg. Les auteurs de l'étude estiment le nombre d'associations entre 1000 et 6700. Au-delà de l'incertitude au niveau des chiffres sur les associations, il est également difficile d'obtenir des informations sur les secteurs dans lesquels les associations sont actives. Le réseau EUNOMAD s'intéresse particulièrement aux associations actives dans le domaine du co-développement : identifier les organisations actives dans ce domaine est un travail encore plus épineux. Le Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS) a dressé un panorama provisoire des associations de migrants impliquées dans des projets de développement. Ce panorama se base sur le fichier du milieu associatif géré par le Comité de Liaison et d'Action des Etrangers (CLAE)⁴¹. Le fichier a été actualisé sur base d'une enquête par questionnaire adressée par le CLAE au milieu associatif (2009), dans le cadre du projet « *A Citoyenneté égale* »⁴².

Sur base des réponses au questionnaire portant entre autres sur les domaines d'activité, une première liste de 45 associations a pu être dressée, ces associations sont, soit impliquées dans les activités dites de développement, soit supposées s'adonner à cette activité, à titre principal ou secondaire, ou encore ont déclaré avoir organisé ou proposé des activités en ce sens en 2008 (avant la période d'enquête). En confrontant cette liste avec les statuts des associations constituées en associations sans but lucratif (ASBL) et les informations recueillies auprès de divers interlocuteurs, nous avons pu établir une liste provisoire de 23 associations actives dans le co-développement dans des pays extérieurs à l'Union européenne. Sur ces associations de migrants, 21 ont intégré, dans leur objet social, des objectifs de développement. Quatre d'entre elles ont centré leur objet sur des activités de développement, alors que les autres associations poursuivent des activités de développement à côté d'autres initiatives. Les actions les plus souvent citées sont : favoriser l'intégration dans la société d'accueil, favoriser les contacts et les échanges entre étrangers et autochtones, informer et faire connaître la culture du pays d'origine. A côté de ces associations, nous avons répertorié deux autres engagées dans des activités de développement, mais sans avoir intégré cette activité à leur objet social. Sur ces 23 associations, seize sont essentiellement composées de membres d'origine africaine et poursuivent des projets de développement en Afrique, quatre sont d'origine balkanique, une sud américaine et une d'origine asiatique. Les membres fondateurs sont de nationalités diverses. Seize associations sur 23 ont été créées à partir de 2005. Les informations ne renseignent toutefois pas sur le dynamisme des associations et la part que prend l'investissement en faveur des actions de développement. On n'a pas d'indicateurs sur les effets des initiatives.

⁴⁰ www.ons.lu/publications.

⁴¹ www.clae.lu.

⁴² Ce projet qui se base sur un réseau d'associations issues de l'immigration, vise à encourager la participation sociale, politique, culturelle et économique des ressortissants des pays tiers sur le territoire eurégional de la « Grande Région » et aussi créer un espace de réflexion sur la citoyenneté en Europe. Ses conclusions sont présentées en fin d'article.

1	Africa endelea	2008	Afrique
2	Afrik'Nature	2009	Afrique
3	Afrilux- Amitiés africaines au Luxembourg	1998	Afrique
4	Association sénégalaise Teranga Solidarité	2010	Senegal
5	Black Boys	2008	Cap-Vert
6	CV Espoir et Développement	2006	Cap-Vert
7	Comité Spencer	2005	Cap-Vert
8	Groupe 40+	2009	Cap-Vert
9	Fédération des Associations Africaines du Luxembourg	2008	Afrique
10	Lux Action et Développement au Sénégal	2009	Senegal
11	Lokole	1999	Congo
12	Malaika	2005	Congo
13	OCL- Organisation Capverdienne au Luxembourg	1999	Cap-Vert
14	Togo-Lux culture sport et développement	2008	Togo
15	Acolux	1992	Congo
16	MexicaLux-Mexicanos en Luxemburgo	2010	Amérique centrale
17	LPAD- LETZEBUERGESCH-PHILIPPINESCH AKTIOUN FIR DEN	2006	Philippines
18	Amitiés Luxembourg-Montenegro	1997	Balkan
19	Association Mère Theresa	1997	Albanie
20	Fonds démocratique bosniaque Dijaspore	2007	Balkan
21	HKSK Croatia Luxembourg	2006	Balkan
22	Enfants du Maroc	2006	Maghreb
23	Bonne foi	2009	Afrique

1. Sélection et description des actions associatives

Deux critères ont été retenus pour choisir les associations créées par des non communautaires afin de les intégrer à un processus de description et d'analyse plus poussée : la structure doit exister depuis plus de 5 ans et doit représenter une communauté relativement nombreuse et en conséquence visible au Luxembourg. Ceci ne veut pas dire que les associations issues de communautés étrangères moins représentées ne réalisent pas un travail important ou de qualité en matière de co-développement, mais il s'avère compliqué d'identifier des structures en référence à des communautés moins « visibles » ou dont la presse locale, par exemple, se fait moins souvent l'écho. Le raisonnement est identique en faveur des associations les plus anciennes : leur expérience autorise plus aisément une analyse approfondie. Compte tenu de ces deux critères, deux associations actives dans le domaine du co-développement ont finalement été retenues et leurs responsables rencontrés dans le cadre de cette étude exploratoire : il s'agit d'une association capverdienne et d'une monténégrine.

Au Luxembourg, les Capverdiens et les personnes originaires de l'ex-Yougoslavie représentent les deux premières populations de non communautaires. En 2010, 2435 Capverdiens et 6748 personnes originaires du Monténégro ou se déclarant originaires de Serbie-Monténégro habitent le Grand-Duché⁴³. Avec l'accroissement conséquent de ces populations depuis les années 1970, il existe de plus en plus d'associations créées en leur sein. Parmi les ASBL actives dans le domaine du co-développement, Cap-Vert Espoir et Développement (CVED) et Amitiés Luxembourg Monténégro (ALM) ont été rencontrées. Les informations sur les activités des deux structures ont été recueillies lors d'entretiens semi-directifs menés avec des responsables des deux associations. Les entretiens ont été guidés par une grille préétablie par l'IRFAM, au nom du réseau EUNOMAD, tout en laissant la liberté aux témoins de donner leur vision de leurs activités et du développement.

⁴³ D'après les chiffres du Répertoire Général des Personnes Physiques au 1^{er} janvier 2010, sans tenir compte des personnes naturalisées. Un peu plus de 500 000 personnes vivent au Luxembourg, le taux d'immigration est de plus de 40 % de la population totale.

Amitiés Luxembourg Monténégro. L'actuel Monténégro a toujours été une région de forte émigration en direction des pays de l'Ouest. Ces mouvements furent amplifiés par la situation politique des années 1990 dans l'ancienne Yougoslavie. Le 28 mai 1970, le Luxembourg a signé avec la République socialiste fédérative de Yougoslavie un accord de main d'œuvre qui a attiré un certain nombre de personnes au Luxembourg. Un deuxième contingent de Monténégrins est arrivé au moment où la guerre a éclaté en ex-Yougoslavie. En 1996, sept personnes de nationalité yougoslave et originaires du Monténégro résidant au Luxembourg décident de se regrouper au sein d'une association dénommée *Natal Club Sandzak*. Les statuts de l'association sont officiellement déposés le 30 janvier 1997 au Registre de Commerce et des Sociétés. L'objectif de cette association est de venir en aide à la population du Monténégro. Même si le Monténégro n'est pas directement touché par la guerre, la population locale y subit les effets de cette dernière. Ainsi, des manifestations sont organisées au Luxembourg, pour récolter des fonds pour soutenir la population en ex-Yougoslavie. Avec la fin de la guerre, les objectifs de la structure commencent à changer : on organise des activités destinées à la population immigrée originaire de l'ex-Yougoslavie. C'est ainsi qu'en 2000 est créé, à l'initiative de deux familles, le *Club Bihor*, section folklorique de l'association. L'objectif de cette section est la sauvegarde de la culture, ainsi que sa transmission aux plus jeunes. Au départ, la section regroupe une petite dizaine de jeunes pour accueillir, 10 ans plus tard, plus de 150 enfants et adolescents. Les responsables rencontrés insistent sur l'aspect culturel comme élément constitutif de leur patrimoine et de leur identité. Entre-temps, le club folklorique change de nom (*Kulturno Umjetničko Društvo 'Evropa'*). Il est prévu que la section devienne une association indépendante de l'association « mère », même si la collaboration entre les deux organisations est maintenue. En effet, le lien entre activités culturelles et aide au développement semble fort et réciproque : si les activités organisées pour la population installée au Luxembourg gagnent en importance, l'association souhaite poursuivre ses initiatives au Monténégro. Un mois après l'indépendance du Monténégro (mai 2006), le nom de l'association mère est modifié et devient « Amitiés Luxembourg-Monténégro ». Cette transformation témoigne de l'évolution des mentalités, mais également du changement des objectifs⁴⁴. C'est à la fin de cette même année que les membres de l'association prennent la décision de mettre sur pied un projet dans leur pays d'origine, en collaboration avec la population locale : avec la fin de la guerre en ex-Yougoslavie, les besoins de la population ont changé. C'est ainsi que l'association décide de mettre en place un projet de développement dans la région de Petnjica, région dont sont originaires un nombre important de Monténégrins installés au Luxembourg. Un membre de l'association luxembourgeoise part au Monténégro pour y créer une ONG qui sera chargée de mettre sur pied le projet de développement en concertation avec le Grand-Duché. L'aide de CARITAS est assurée. Très vite, on doit constater que les attentes de la population ne sont pas réalisables : construire des routes et usines ! Autre difficulté : sélectionner des partenaires représentatifs « apolitiques » et non liés aux familles des émigrés. Le choix stratégique porte sur le développement rural de la région de Petnjica. Il faut attendre début 2008 pour que le projet puisse débiter réellement : une convention de coopération est signée entre le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration et le président de l'association ALM. Elle autorise l'achat d'une maison et l'embauche de trois salariés. Dans une première phase, une campagne de sensibilisation est mise sur pied pour faire connaître la région auprès de la diaspora monténégrine, ainsi qu'auprès de la population du Monténégro. Un inventaire des infrastructures qui pourraient accueillir des touristes est dressé et quelques femmes de la région suivent une formation « Accueil des touristes ». Des « sentiers de découverte » sont aménagés et balisés. La dernière phase du projet vise à valoriser et à améliorer les produits du terroir (miel et fromages⁴⁵). Au même moment, au Luxembourg, l'association compte 200 membres et un salarié, elle œuvre pour faire connaître la région et présenter le travail réalisé au Monténégro. Elle prend en charge une partie du volet commercial en assurant une présence lors de la Foire aux Vacances à Luxembourg-Ville. La poursuite de ce projet dépend de la volonté des autorités monténégrines, ainsi que du soutien du Ministère luxembourgeois des Affaires Etrangères et de l'Immigration. Quant à ALM, elle essaye de développer de nouveaux projets de développement durable dans la région de Petnjica, tout en continuant son travail d'intégration des migrants au pays d'accueil.

Cap-Vert Espoir et Développement. A la différence du Monténégro, le Cap-Vert est inclus depuis 1993, dans la liste des pays cibles de la coopération luxembourgeoise, avec des commissions annuelles de partenariat à la clé. En juillet 2010, les deux pays ont signé le troisième Programme Indicatif de Coopération (PIC III, signé avec les dix pays cibles de la coopération luxembourgeoise). Ce PIC retient quatre secteurs d'intervention : l'éducation, l'eau, la santé et l'aide alimentaire. Enfin, autre particularité de ce pays « archipel », le nombre très élevé d'émigrants : selon l'OCDE, le rapport migrants/résidents est de 111 % en 2000, sans compter les personnes d'origine capverdienne ayant accédé à la nationalité d'un autre pays et les « sans-papiers ». On note que les transferts d'argent des migrants vers leurs familles représentent 12 % du PIB (2006) de ce pays. L'objectif de la jeune association Cap-Vert Espoir et Développement (CVED) est dès le départ la mise en place de projets de développement dans le domaine de l'éducation et de la formation en matière d'agriculture. Officiellement, l'association est créée en septembre 2005 sur initiative de trois personnes qui se sont rencontrées lors du Festival des Migrations de Luxembourg en 2005. Ces personnes ont décidé pour diverses raisons de s'engager pour le Cap-Vert. La première, d'origine capverdienne, déjà active dans le milieu associatif, souhaite s'engager davantage pour son pays d'origine. La deuxième de nationalité française et originaire de l'île Maurice a décidé de s'investir pour la population du Cap-Vert, après un voyage sur l'archipel. La troisième personne, luxembourgeoise d'origine, sur le point de prendre sa retraite après avoir travaillé 16 ans au Ministère de l'Agriculture, veut faire de la coopération au développement. Dans une première phase, ces trois acteurs décident de rassembler des moyens pour soutenir la Fédération des Associations Capverdiennes du Luxembourg, et soutenir des initiatives au Cap-Vert. C'est ainsi que deux des trois fondateurs partent au Cap-Vert durant l'été 2005. Ils vont y créer une ONG, située sur l'île de Santiago, intitulée « Cap-Vert Espoir et Développement ». La création d'une ONG, chose plus ou moins aisée au Cap-Vert, augmente les chances d'obtenir des fonds de la part des pays développés. Revenus au Luxembourg, les partenaires se réunissent pour formuler les statuts et les objectifs de l'association luxembourgeoise correspondante. Elle est officiellement enregistrée le 23 septembre 2005 dans le recueil des sociétés et associations luxembourgeoises. A ce moment, l'association compte une quinzaine de membres et son premier objectif consiste à mieux se faire connaître et à recruter de nouveaux adhérents. En octobre de la même année, six membres de l'ASBL visitent le Cap-Vert. Lors de cette visite, les acteurs se rendent compte qu'il est important de trouver des personnes de confiance sur place pour faire fonctionner la branche locale de l'organisme. Ce voyage permet de nouer des liens. Les constats concernent également les problèmes du système éducatif local : malgré l'obligation scolaire, tous les enfants ne fréquentent pas l'école. De plus, les infrastructures sont dans un état « déplorable ». Un séminaire d'une journée est organisé avec des représentants divers : responsables d'écoles, parents, mandataires politiques nationaux et locaux. Il sert à lancer l'analyse des besoins. Par la suite, des professeurs du Lycée technique agricole d'Ettelbrück seront envoyés sur place pour analyser les besoins des écoles de

⁴⁴ Le Sandzak est une région à cheval sur la Serbie et le Monténégro. Le Monténégro couvre un espace plus vaste.

⁴⁵ « Migration und Tourismus », *Woxx* du 25 juillet 2007.

formation agricole (professionnalisation des enseignants, amélioration de la qualité de l'enseignement, lutte contre l'exode rural, ...). Un programme de formation initiale pour lycée agricole est rédigé : « *Il existe des formations supérieures pour ingénieurs et techniciens agricoles, mais rien pour les paysans* »⁴⁶. Une première action concrète est élaborée avec le soutien de nouveaux partenaires : le Syndicat des Villes et Communes du Luxembourg, l'ONG « Pharmaciens sans Frontières », la Direction de la Coopération. La participation d'une ONG de développement reconnue est une garantie exigée. Trois bus sont achetés pour assurer le transport scolaire dans la commune de Ribeira Grande de Santiago. Depuis, plusieurs autres projets dans le domaine de l'éducation rurale voient le jour, toujours avec l'interaction du relais local. A l'heure actuelle, les membres de l'association au Nord tentent la transformation de leur structure en ONG de développement reconnue par l'Etat luxembourgeois. Grâce à cette reconnaissance, ils obtiendront plus de moyens et ne dépendront plus de la garantie d'une autre ONG agréée. Les initiatives déployées font sentir leurs effets au Nord comme au Sud. Les membres de l'association luxembourgeoise, ainsi que leurs partenaires, au sujet de leur engagement : « *ça m'a permis de connaître mon pays d'origine et aussi d'avoir des contacts avec des gens qui y sont nés pour savoir comment ils vivent. Ça m'a permis aussi de mieux connaître le Luxembourg (...) faire partie de cette association pour moi, c'est très important, c'est un lien entre mon pays d'origine et le pays où je vis* »⁴⁷. On a également noté qu'une autre association capverdienne du Luxembourg, partenaire de CVED, a commencé, à son tour, à planifier des projets de développement au Cap-Vert. En effet, depuis plusieurs années, de nombreuses petites associations se créent pour valoriser la culture capverdienne en immigration et/ou aider au développement de ce pays. Par exemple : le « Comité Spencer », une association constituée suite au décès d'un jeune cap-verdien, en partenariat avec différentes structures locales (associations, écoles, ...) qui a envoyé, en 2008, un convoi d'aide médicale et scolaire à destination du Cap-Vert.

2. Analyses et réflexions de la société civile

Grâce à leurs activités pour leur pays d'origine, les personnes installées au Luxembourg sentent également que leur parcours d'intégration psychosociale est facilité. Il s'agit d'un des nombreux points communs entre les deux exemples développés. Même si les objectifs initiaux et les contextes de création de ces deux structures divergent, on note, dans les deux cas, un profil très diversifié de membres (des personnes migrantes ou non). Ces membres sont un petit nombre et on relève le caractère très personnel des motivations de départ, ainsi que leur volonté de coopérer au développement. Les débuts des associations de solidarité internationale imposent d'être dépendants d'autres acteurs reconnus pour se voir financer. Aussi, dans les deux cas les structures tentent de se professionnaliser dans le domaine de la coopération internationale et d'arriver à la création d'ONG au Luxembourg et dans les pays cibles. Les méthodologies sont comme du « sur mesure », elles impliquent des analyses de besoins avec des acteurs de proximité.

A travers ces caractéristiques, les deux associations illustrées résument bien l'activité du secteur « Migrations et développement » au Luxembourg. Les structures évoluent dans un esprit d'empirisme et de pragmatisme, avec une certaine réussite. En revanche, la réflexion critique sur les initiatives et le concept du co-développement sont rares. Si la notion est connue des acteurs associatifs et politiques, aucun document officiel ne l'aborde⁴⁸, peu d'articles de presse le relatent, de même que la bibliographie spécialisée. Rares sont également les associations qui invitent à un débat sur cette thématique.

Evidemment, la taille du pays et des associations, ainsi que le manque de ressources et de temps pour poser une réflexion sur les pratiques en matière de co-développement, expliquent, en partie, l'absence d'une méthodologie ou d'un concept clair. L'urgence de l'action et le caractère volontaire des initiatives sont aussi parmi les facteurs explicatifs. Le mot « co-développement » lui-même n'est que récent au Grand-Duché⁴⁹, il est emprunté aux initiatives de l'Union européenne ou de la France. Ainsi, le co-développement est un point précis apparaissant dans le Pacte européen pour l'immigration et l'asile⁵⁰. Il faut rappeler que, le Luxembourg,

⁴⁶ « 'Sans les bus, les enfants abandonnent !' L'association CVED aide les enfants du Cap-Vert à se rendre à l'école », *Le Quotidien* du 12 mars 2008, page 14.

⁴⁷ Jeune intervenante de l'association luxembourgeoise aux origines capverdiennes.

⁴⁸ La charte officielle de la coopération au développement ne fait pas allusion au co-développement. Le Comité Interministériel sur la Coopération (organe de coordination) ne comprend aucun représentant du Ministère de la Famille et de l'Intégration, voire de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (administrations en charge de l'intégration des migrants et de leurs associations).

⁴⁹ Une Convention a été signée entre ALM et le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'Immigration sans qu'il soit fait mention de la notion de co-développement : « *Cette convention contribue au développement de la région de Petnja, qui compte parmi les plus défavorisées du pays et qui est particulièrement concernée par le retour de demandeurs d'asile déboutés.* » : www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/01-janvier/16-schmit-montenegro/index.html.

⁵⁰ Le terme de co-développement est toutefois repris dans la prise de position des associations luxembourgeoises précédant le Sommet européen d'octobre 2008, adoptant le Pacte Européen sur l'Immigration et l'Asile (www.caritas.lu/index.php?include=communiquer&communiquer=328&click=news). Celle-ci est signée par 14 associations, ONG et syndicats luxembourgeois. Elle affirme : « *Le lien peut être établi selon une logique utilitariste entre politique d'immigration et aide au développement dans la mesure où les accords européens ou bilatéraux (entre un Etat de l'Union et un pays d'origine ou de transit) peuvent porter en même temps sur des canaux d'immigration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière, la réadmission et le développement. Les organisations et associations*

pays à cheval entre l'Allemagne et la France, emprunte les concepts sociaux et politiques aussi bien au monde germanophone que francophone. Toutefois, le rapport politique 2009 sur les migrations et l'asile du point de contact luxembourgeois du Réseau Européen des Migrations évoque la coopération luxembourgeoise au Monténégro, au Kosovo et au Sandjak serbe, ainsi que le projet avec le Cap-Vert, « Migrer les yeux ouverts »⁵¹, sous le chapitre traitant de la promotion des actions de co-développement⁵². Si la notion n'est pas tant reprise dans les documents analysés, toute son ambiguïté politique et morale se retrouve dans les objectifs de l'initiative citée : l'accueil et l'information des candidats à la migration à l'Ambassade du Luxembourg au Cap-Vert ; le renforcement des institutions capverdiennes concernant l'émigration ; le soutien à la conception et à la mise en œuvre de projets d'ONG ou d'associations luxembourgeoises (notamment composées d'immigrés capverdiens) par l'établissement d'une instance de liaison entre celles-ci et la société civile au Cap-Vert⁵³.

Plus globalement, une des revendications des associations et ONG au Luxembourg concerne l'augmentation du budget consacré à l'éducation au développement. En prévision du débat sur la coopération au développement en mars 2010, le Cercle de Coopération des ONG de développement a appelé au renforcement de ce budget : il représente actuellement 0,63 % alors que les ONG souhaiteraient que le Luxembourg investisse au moins 2 % de son aide publique au développement dans des activités d'éducation au développement, que ce soit pour des jeunes ou pour des adultes. Ces activités, au même titre que l'implication des migrants dans des associations de co-développement au Luxembourg, contribueraient à favoriser une prise de conscience des enjeux du développement et à une citoyenneté active des autochtones et allochtones.

Le Comité de Liaison des associations d'Etrangers du Luxembourg (CLAE) organise le 6 novembre 2010 le Forum « A Citoyenneté Egale »⁵⁴ qui vise à présenter devant les représentants politiques, ainsi que l'ensemble de la société civile de la Grande Région européenne (Luxembourg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Lorraine) un ensemble de résolutions élaborées au cours de l'année par des acteurs associatifs issus de l'immigration. Les différents groupes de travail se sont composés à partir de thématiques qui avaient été abordées lors d'une première rencontre organisée en 2009. Ils sont les suivants : Politiques d'immigration et droits politiques ; Emploi, formation, logement ; Scolarisation des enfants issus de l'immigration ; Valorisation des cultures issues de l'immigration, dialogue interculturel ; Migrations et solidarité avec les pays d'origine ; Vie associative et mise en réseau. L'association African Union in Luxembourg (L), l'Association Cultures du Monde (F) et MexikaLux - Mexicanos en Luxemburgo (L) ayant participé à l'élaboration du document Migrations et solidarité avec les pays d'origine définissent le co-développement comme un espace de « co-citoyenneté ». Le groupe propose ainsi une reconsidération du concept qui alors est libéré de toute finalité politique hiérarchisante pour s'inscrire dans une démarche de synergie résultant d'une relation d'entraide, d'échanges, d'interaction entre personnes et espaces réunis par une trajectoire migratoire. Il s'agirait d'encourager tout projet personnel ou collectif qui viserait à contribuer à l'enrichissement social, politique, économique et culturel de deux espaces solidaires. Il s'agirait, en effet, d'inscrire le concept de co-développement dans l'optique d'une citoyenneté moderne au sens le plus englobant possible, ce qui impliquerait l'inclusion de tous les membres d'une société dans un même corps politique, mais aussi la possibilité d'exercer cette citoyenneté de manière plus globale dans des espaces se dessinant en fonction des parcours de vie de chacun. » (Document A Citoyenneté Egale, 3 septembre 2010). Le groupe recommande, entre autres :

- *de ne pas limiter les implications du co-développement en termes économiques, mais les comprendre également en termes sociaux, culturels et politiques ;*
- *de repenser le concept du co-développement, non plus comme une relation unidirectionnelle du Nord vers le Sud, mais davantage comme un développement réciproque, propice aux sociétés d'origine comme d'accueil ;*
- *de reconnaître les apports économiques, sociaux, culturels et politiques de l'immigration aux sociétés d'accueil ;*

soussignées craignent le risque de conditionner la délivrance d'aides au développement en échange des migrants les plus qualifiés ou d'accords de réadmission, ce qui impliquerait clairement un renforcement des contraintes pesant sur les pays d'émigration. Une politique de réadmission aussi offensive que celle prévue par le Pacte paraît difficilement compatible avec le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et les normes internationales de protection des réfugiés. »

51 Ce projet soutenu et initié par le Gouvernement vise à « permettre aux Cap-Verdiens qui envisagent une émigration vers le Luxembourg de prendre la décision d'émigrer en connaissance de cause, mais aussi de décider en connaissance de cause de ne pas émigrer si les conditions légales ou de la vie de tous les jours ne sont pas remplies ou si des éléments pratiques font qu'il vaut mieux renoncer au projet d'émigrer » (Réponse de la Ministre de la Coopération à une Question Parlementaire, Q2961 du 5 octobre 2008).

52 www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-2009-sur-les-migrations-et-l%E2%80%99asile.

53 Ce troisième objectif concerne plus particulièrement l'aspect « coopération entre migrants et pays d'origine ». Dans sa réponse, la Ministre évoque l'augmentation de tels projets de coopération : « Des rencontres, des visites de terrain et des réunions ont eu lieu sur les îles de Santiago, Fogo, Sao Vicente et Santo Antao. Ces rencontres s'avèrent positives, dans la mesure où des ONG luxembourgeoises (Pharmaciens sans Frontières, Caritas et Adouna) ont d'ores et déjà répondu positivement à des propositions d'ONG capverdiennes (Verdefam, Morabi, ADAD, Renascer). Le Ministère a décidé d'autoriser une deuxième phase avec les mêmes finalités et axes. »

54 <http://www.clae.lu/html/m4sm4.html>.

- de sous-tendre à travers le co-développement l'accès aux droits fondamentaux pour tous localement, régionalement, nationalement et mondialement ;
- de favoriser la mobilité de tous les immigrés en leur accordant le plus rapidement possible un ensemble de droits leur permettant d'envisager sereinement des aller-retour dans leur pays d'origine et d'accueil sans que les droits liés au séjour dans l'un ou l'autre pays soient pour autant remis en cause ;
- de dissocier les politiques de gestion des flux migratoires du co-développement. Il est aujourd'hui tout à fait inacceptable que les différents gouvernements détournent un concept pour l'utiliser comme une variable d'ajustement des flux migratoires ;
- de reconnaître que le co-développement puisse se réaliser seulement par la libre circulation des hommes, la mobilité, les échanges et des relations établies sur un pied d'égalité ;
- d'abolir toute forme d'assistanat ou de tutelle dans la conception et la réalisation des projets de co-développement, mais au contraire concevoir et réaliser tout projet dans l'optique de l'autonomie des acteurs individuels et associatifs impliqués ;
- de baser chaque projet de co-développement, dans la mesure des possibles, sur des ressources humaines et matérielles locales pour que les compétences acquises pendant le projet puissent être réinvesties à plus long terme ;
- de mettre en œuvre une politique de réduction des taxes douanières qui restent une entrave majeure aux envois matériels et financiers solidaires.

Selon ces mêmes associations, la reconnaissance des associations issues de l'immigration comme acteurs du co-développement est une étape indispensable : « de manière 'co-citoyenne', les associations issues de l'immigration inscrivent le plus souvent leur action dans un espace qui englobe leur pays d'accueil et d'origine. Leur singularité, contrairement aux organisations non gouvernementales implantées en Europe, relève de leur appartenance aux deux sociétés civiles, de leur connaissance étroite des cultures, langues et problèmes spécifiques, ainsi que des réalités vécues du pays en question ». Le groupe propose notamment de « reconnaître et valoriser les associations issues de l'immigration dans leur rôle de passerelle en faveur de l'interculturel et du métissage culturel, contribuant à concilier et rapprocher deux espaces économiques, sociaux, politiques et culturels souvent présentés comme singuliers ». Il recommande « aux grandes organisations de s'engager dans une approche participative en considérant les associations issues de l'immigration comme de véritables acteurs, ... ». La revendication qui suit logiquement voudrait que davantage de fonds soient attribués aux associations issues de l'immigration pour soutenir leur engagement dans le co-développement. La conviction de la société civile luxembourgeoise est que cette interaction pourrait être bénéfique aux deux sociétés d'origine et d'accueil. Pour que cette interaction entre pays d'accueil et d'origine puisse se dessiner en termes d'échanges, de déplacements, il s'agit d'encourager la formation de partenariats entre associations, entreprises, chambres de commerces, etc. dans le but de mettre en place des programmes d'appui et de promotion, d'encourager la mise en place de fonds de garantie pour les projets tournés vers les pays d'origine, la création de services solidaires d'envoi d'argent, ... La condition élémentaire pour qu'il y ait un transfert de compétences et d'expériences comme inscrit dans le concept du co-développement est avant tout une réelle intégration et une réelle insertion dans les sociétés d'accueil, soit une pleine participation à la vie sociale, politique, culturelle et économique. Selon le groupe, l'engagement en faveur des pays d'origine dépend de la possibilité de chaque immigré de pouvoir vivre en dignité et en jouissant des droits liés à la citoyenneté dans les sociétés d'accueil. Il s'agit de « ne pas considérer l'engagement des immigrés envers leurs pays d'origine comme une preuve de désintéret envers leur pays d'accueil, mais comme l'expression d'une citoyenneté moderne tournée vers une solidarité globale ». Il s'agit de « mettre en place de véritables politiques de valorisation des compétences des personnes issues de l'immigration qui pourront être investies sur le long terme. » Il s'agit donc de reconnaître les compétences interculturelles des immigrés qui, par l'instauration de dialogues et d'échanges, aident au rapprochement des peuples et peuvent susciter une sensibilité dans le pays d'accueil par rapport à leur pays d'origine.

« Tu me vois joyeuse à ta table.
Peux-tu voir aussi, derrière moi, ma maisonnée de là-bas ?
Quand ma sœur meurt là-bas, c'est un peu de moi-même qui meurt ici.
Et aucune intégration ne peut changer cela. »

Evelyne Dossou Santos, *African Union in Luxembourg*

Le co-développement en Italie

Chiara Giovanna Davoli⁵⁵

Selon Rivera (dans Gallisot, Kilani, Rivera, 2007), la perception, la représentation et la catégorisation des « immigrés », en Italie, sont liées à la prise de conscience tardive du phénomène migratoire et, par conséquent, au refus de le reconnaître comme faisant partie de la société italienne. Ce rejet, provoqué également par le retard de l'Italie, dans la mise en œuvre de pratiques et d'instruments législatifs appropriés pour un pays d'« accueil », est dû en partie au fait que, pendant longtemps, l'Italie a été un pays d'émigration, se représentant comme un exportateur de main-d'œuvre. Ce point de vue, associé à l'image d'un pays à l'abri de préjugés et de racisme, parce que, traditionnellement, terre d'émigration, persiste, même lorsque, à partir des années soixante-dix, commencent à arriver les premiers flux de ressortissants étrangers cherchant du travail. De l'incapacité de reconnaître l'immigration comme un phénomène avec un fort impact sur la société italienne, l'on ainsi est passé au battage médiatique soutenu par des hommes politiques et des institutions, à la théorie de l'« invasion » amplifiée en termes quantitatifs afin d'alimenter la peur du public italien et, plus globalement, européen.

La position géographique de l'Italie, située entre l'Afrique du Nord et l'Europe du Sud, donne au pays un rôle central en ce qui concerne la mobilité entre les deux continents et l'expose naturellement aux migrations méditerranéennes, subsahariennes, balkaniques, mais aussi asiatiques et moyen-orientales. Alors que, selon certains, l'Italie continue à être essentiellement une zone de transit (Gentileschi, 2009), les données confirment qu'elle est devenue territoire de résidence. Selon les données recueillies par l'ISTAT⁵⁶, en effet, les citoyens étrangers résidant en Italie au 1^{er} janvier 2009 sont 3 891 295, soit 6,5 % du total des habitants : un taux pas très éloigné de celui d'autres pays européens d'immigration ancienne. Par rapport au 1^{er} janvier 2008, ce nombre a augmenté de 458 644 unités (+ 13,4 %). Sur ce total, 519 000 personnes sont nées en Italie, et constituent 13,3 % du total des résidents étrangers. Les communautés les plus nombreuses viennent de Roumanie, Albanie, Maroc, Chine et Ukraine (2009). Elles constituent la moitié des immigrants. Mais ces chiffres n'intègrent pas les irréguliers dont le nombre est supposé être élevé. La répartition de la population étrangère sur le territoire italien est très inégale. En 2009, plus de 60 % des immigrés résidaient dans le Nord et seulement 12,8 % dans le Sud. L'Emilie-Romagne, la Lombardie et la Vénétie attirant chacune plus de 9 % du total. Les observations sur les mouvements migratoires des étrangers, en 2008, montrent que le sud de l'Italie représente une zone d'approche : de nombreux migrants se déplaçant vers le Nord, où les chances de trouver du travail sont plus fortes.

Comme les autres pays de l'Europe méridionale, l'Italie a intensifié ses contrôles aux frontières, dès les années 90, sans toutefois parvenir à réduire les flux migratoires⁵⁷. Outre la perméabilité des frontières et la longueur de la bande côtière, l'Italie partage avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce des caractéristiques qui influent sur les dynamiques migratoires : vaste économie souterraine basée surtout sur l'agriculture, pratiques *ex post* de régularisation des migrants et, enfin, forte augmentation de la demande de *care* causée par le démantèlement des services publics. La crise économique, combinée à ces conditions, renforce également les migrations : en cas de chômage, les migrants se déplacent vers les zones marginales du pays, comme les campagnes du sud, pour rejoindre les rangs des travailleurs saisonniers. Ce phénomène a, par exemple, contribué aux soulèvements de Rosarno, en Calabre, en décembre 2009.

⁵⁵ L'auteure exprime sa reconnaissance à Denise Davoli, à Altay Manço et, en particulier, à Nicolò Sivini pour leurs suggestions et aide dans la réalisation de ce document.

⁵⁶ www.istat.it

⁵⁷ Ces politiques se révèlent souvent aussi inefficaces qu'inhumaines, voire illégales dans leurs pires formes telles que les cas de rejets en mer (Lazzari, dans Ambrosini, Berti, 2009, 228-229). Voir aussi : www.carta.org/campagne/migranti/diritto+di+asilo/18094 et www.stranieriinitalia.it/attualita-boldrini_unhcr_l_italia_non_segue_le_regole_sui_respingimenti_11136.html.

La loi 40 (1998) de Turco et Napolitano prolonge les mesures européennes sur les migrations et applique les accords de Schengen (politiques de circulation) et de Tampere (politiques de protection des frontières) en Italie. Ces dispositions sont prioritaires et passent avant les politiques sociales concernant l'intégration des immigrés. La loi 40 introduit l'usage de la carte de séjour pour immigrés réguliers qui n'ont pas commis de crime. Elle institue aussi les Centres de résidence temporaire, c'est-à-dire les lieux de détention des étrangers sans permis de séjour, en attente d'identification et d'expulsion. Le gouvernement de centre droit élu en 2001 met en œuvre une politique de plus en plus stricte en ce qui concerne l'entrée et le séjour, ainsi que le traitement des sans-papiers. La loi Bossi-Fini, en vigueur depuis juillet 2002, augmente les temps de détention dans les centres de résidence, prévoit l'arrestation des sans-papiers qui ne respectent pas l'ordonnance d'expulsion, introduit le fichage obligatoire des empreintes digitales et un contrat de séjour de courte durée. Elle limite également les possibilités de réunification familiale. Malgré tout cela, on note que l'amnistie liée à la loi Bossi-Fini a régularisé un plus grand nombre de sans-papiers (700 000) que de toutes les amnisties précédentes. Cela confirme, selon Pugliese (2002), les contradictions de cette loi : d'un côté, elle permet des régularisations, de l'autre, elle pousse de nombreux travailleurs vers l'irrégularité. Ces réformes législatives ont en outre alloué plus de ressources pour le contrôle des flux en supprimant les maigres moyens réservés à des politiques sociales. En fin de compte, cette loi n'a fait que pousser les immigrés dans une situation de subordination les rendant encore plus vulnérables et discriminés.

Une nouvelle régularisation a eu lieu fin 2008, pour les travailleurs domestiques et les soignants : environ 750 000 demandes ont été introduites, mais seulement 167 000 acceptées. S'en est suivi l'adoption de la loi 92 (*Pacchetto sicurezza*). Elle vise explicitement à lutter contre les faits de violence qui semblent être liés à l'immigration clandestine, ainsi qu'à la criminalité organisée. La loi scelle le binôme « sécurité-immigration », criminalise l'immigration clandestine, introduit le permis de séjour à point et des frais pour l'obtention de papiers. Le séjour dans les centres de détention, désormais nommés « Centres d'identification et d'expulsion », est étendu de 60 à 180 jours. On punit d'emprisonnement quiconque offrant ou louant le gîte à un étranger sans un permis de séjour. Les conditions pour se marier avec des étrangers deviennent plus difficiles, ainsi que les modalités des regroupements familiaux. Certaines municipalités prévoient encore la constitution de « rondes de citoyens », soit des bandes de citoyens non armés avec pour fonction de rapporter aux forces de police toute information en lien avec la sécurité. Des mesures de politique étrangère comme des accords bilatéraux de réadmission complètent l'appareil juridique, la priorité étant de freiner la migration irrégulière, en collaborant avec les pays d'origine.

Le système italien de réglementation du travail des étrangers est basé sur le principe de quotas établis à partir de trois critères : type de travail (saisonnier, l'auto-emploi, contractuel, etc.) ; secteur d'activité (infirmières, travailleurs agricoles, techniciens en informatique, etc.) ; et nationalités (critère qui change régulièrement selon les relations avec les pays concernés). Ce système obéit aux exigences du marché du travail italien, il est établi chaque année par le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères. En d'autres termes, les pays qui signent des accords de réadmission des migrants irréguliers et appliquent réellement ces accords sont « récompensés », l'année suivante, par un plus grand nombre d'immigrés reçus et plus d'aide au développement. L'aspect le plus controversé du système des quotas est sa complexité tant pour les travailleurs migrants que les employeurs italiens. Les contrats proposés ne dépassent généralement pas deux ans, et l'employé doit démontrer qu'il a les moyens de trouver un logement et, éventuellement, de pouvoir repartir dans son pays. Ce qui se passe en réalité est toutefois très différent : le migrant arrive avec un visa touristique ou sans-papier, s'il trouve un emploi, il se débrouille pour obtenir une carte de séjour ...⁵⁸

1. Le débat italien sur le co-développement

Les études menées en Italie sur le co-développement concernent l'analyse de pratiques. Bien qu'il y ait un accueil positif de ces initiatives et un certain intérêt pour la littérature en provenance de pays où l'immigration est plus ancienne, la vision reste partielle dans la mesure où, bien souvent, ce sont les seules actions et effets concernant l'Italie qui y sont analysés, oubliant quelque peu les dimensions touchant les pays d'origine. Les commentateurs ne se sont pas mis d'accord sur le sens précis du terme co-développement : les interprétations sont multiples et la confusion possible. Ainsi, les conceptions importées de la littérature européenne, et

⁵⁸ Même si certains migrants sont dotés de qualifications, ils sont obligés de se déqualifier pour se maintenir en Italie. Ce système ne valorise pas les compétences des migrants et ne sert pas non plus le marché du travail italien. L'Italie n'a pas de politique de recrutement de professionnels étrangers hautement qualifiés, contrairement à ce qui se passe ailleurs (Wets, 2004 ; Black, 2004 ; Agunias, 2006).

notamment de France, en conformité avec les politiques d'immigration internationale, voient dans le co-développement une équation entre développement des zones d'origine et expulsion du territoire d'accueil. Par ailleurs, de manière commune avec le reste de l'Europe, les migrants sont considérés comme des acteurs de développement pour leur pays : pourvoyeurs de richesses, producteurs de capital humain et social, etc. En effet, l'expérience des associations de migrants en Italie démontre bien leur capacité à animer les processus de développement (Piperno, 2005).

Aussi, une définition se dégage et inspire beaucoup d'auteurs italiens. Selon Andrea Stocchiero (2004a, 4), un des principaux interlocuteurs de l'OIM et du gouvernement italien, on entend par co-développement « *la création de conditions et la mise en œuvre de mesures dont bénéficient les pays d'origine, les pays de destination et les migrants eux-mêmes. Le développement des territoires d'origine et d'accueil se réalise en valorisant les ressources et les capacités des migrants, en particulier grâce à la croissance de leurs pratiques transnationales (échange de connaissances et d'informations, circulation des compétences, commerce et investissement, canalisation des transferts de fonds, etc.)* ». Dans la recherche menée pour la municipalité de Milan, « *L'Afrique à Milan. Migration et développement* », Stocchiero (2004a) et ses collègues donnent des exemples de projets de co-développement et identifient les types suivants : projets de développement communautaire, plans de recrutement de travailleurs étrangers, projets d'aide à un retour « productif », initiatives visant à valoriser les transferts de fonds, ... La liste des initiatives ne tient toutefois pas compte des rares, mais significatives expériences se déroulant dans le sud du pays. Si elle permet de voir plus clair dans la diversité des initiatives, cette typologie ne facilite pourtant pas la construction d'une définition commune du co-développement.

En 2009, cinq ans après la première recherche, un nouvel article de Stocchiero (2009) maintient les mêmes catégories descriptives non sans y insérer des accords avec des structures publiques, comme l'entente entre la Municipalité de Turin et le Royaume du Maroc, d'une part, et la République de Roumanie, d'autre part, à propos du rapatriement assisté de mineurs non accompagnés. On constate que l'activité de description de pratiques tente d'inclure dans l'idée du co-développement toujours plus de pratiques divergentes, voire contradictoires. Cela ne sert pas le travail critique devant présider la construction de la notion de co-développement.

Nombreux auteurs italiens considèrent le système de la « migration circulaire », entendez une trajectoire définie par les trois « Re » : *Recruit, Remittance, Return*, comme le plus adapté à servir l'objectif du « *triple win* », à savoir des avantages pour les migrants et les deux pays impliqués par la migration. Plusieurs projets et recherches caractérisant le panorama italien sont basés sur cette prémisse. Les analyses montrent pourtant que la plupart des efforts portent sur les secteurs qui bénéficient le plus à l'Italie. Le co-développement est instrumentalisé comme un outil de gestion de la main-d'œuvre étrangère, dans les quantités, durant le temps et dans les matières requis par le marché italien du travail. Il sert aussi à l'internationalisation des entreprises italiennes en ouvrant de nouveaux débouchés commerciaux et de nouvelles opportunités d'investissement, en particulier dans les pays à forte pression migratoire vers la botte (Nasi dans Ambrosini et Berti, 2009 ; Piperno, 2004). Un exemple en est le projet IMIS financé par la Coopération italienne et mis en œuvre par l'OIM. L'Integrated Migration Information System est un projet qui concerne les relations migratoires entre l'Égypte et l'Italie et a pour but d'améliorer l'adéquation entre la demande du marché du travail italien et l'offre de main-d'œuvre égyptienne, en luttant contre l'immigration irrégulière. Parmi ses objectifs, il y a aussi l'encouragement de la diaspora égyptienne à intervenir dans le développement du pays d'origine, en améliorant la production et la circulation des compétences et la possibilité d'envoyer des fonds afin d'y investir.

En ce qui concerne les transferts de fonds, on observe une attention croissante de la part des chercheurs, du gouvernement et des institutions bancaires. Les flux financiers qui partent de l'Italie à destination des pays d'origine des migrants sont analysés (Ferro, Frigeri, 2006). Les analyses montrent une croissance continue des transferts de fonds vers les pays d'origine des migrants : les immigrés sont en général jeunes, ils ont une forte propension à épargner et une forte vocation entrepreneuriale. Leur projet de migration se définit à long terme. Aussi, les banques italiennes proposent des produits financiers dédiés aux migrants, comme le « double compte », des réductions sur les vols vers les pays d'origine, des prêts pour le regroupement familial, des conditions favorables de transfert, etc. Dans certains cas, des accords sont conclus entre banquiers italiens et des organismes de finance des pays d'origine. La multiplication et la diversification des services financiers liés aux transferts de fonds produisent de la concurrence et donc plus d'avantages pour les clients. Il existe également quelques initiatives de *social banking* (Anderloni, 2003), soit des offres financières en faveur d'une plus grande intégration des migrants sur le territoire d'arrivée. Toutefois, la « bancarisation » des migrants (Rhi-Sausi, 2005) est un fait plutôt récent en Italie et un indicateur d'intégration sociale. Il existe encore

certaines problèmes comme la mauvaise diffusion de ces services dans l'ensemble du pays, un faible niveau d'internationalisation du système financier en général et des difficultés d'interaction et de confiance avec certaines communautés de migrants qui alors continuent à préférer les canaux de transferts informels.

La question du retour, enfin, n'occupe pas une place centrale dans le débat italien sur le co-développement, lorsqu'on le compare, par exemple, avec ce qui se passe en France. Cela ne signifie pourtant pas que la littérature ne prend pas en compte cet aspect. Du point de vue de la politique migratoire italienne, le co-développement est souvent une justification des mesures en faveur du retour des migrants. Selon Maria Luisa Gentileschi (2009), certains commentateurs ont une perception exclusivement négative du retour, bien qu'il représente un choix pour de nombreux migrants. Le projet migratoire de nombreux travailleurs de l'Europe de l'Est et d'Afrique ne prévoit qu'un séjour temporaire en Italie, servant à constituer un capital à investir dans le pays d'origine. L'auteure plaide en faveur d'une politique de retour « soutenable », soulignant la nécessité d'aider les migrants qui choisissent volontairement de se réinstaller dans leur pays d'origine, à travers des programmes de co-développement. Elle rappelle l'exemple des émigrants italiens qui se sont réinsérés avec succès, dans les années soixante, en Vénétie notamment. S'il existe des différences substantielles entre ce contexte et celui des immigrants présents en Italie, des politiques de retour peuvent soutenir ceux qui décident d'investir dans des secteurs ou régions prometteurs de leur pays de provenance.

2. La coopération décentralisée et le co-développement

Le manque de reconnaissance des migrants et de leurs associations comme acteurs de développement par la loi 49 (1987) réglementant la coopération italienne leur impose un rôle subordonné au sein des projets de coopération au développement, même si leurs contributions sont aujourd'hui considérées comme une opportunité (Nasi, dans Ambrosini, Berti, 2009 ; Stocchiero, 2007b). Les institutions locales et les initiatives de la société civile se montrent plus dynamiques en matière de projets de co-développement que les grandes ONG classiques. Il en découle une grande diversité : les institutions locales sont parfois partenaires, parfois commanditaires ou accompagnatrices des projets portés par des groupes de migrants. Au nord du pays, où les migrants sont plus nombreux, il existe une sensibilité accrue pour le lien migrations et développement, notamment au sein des institutions politiques locales. En effet, les communes doivent répondre aux nouvelles requêtes d'une population diversifiée, composée aussi par des étrangers. Cette intervention publique est toutefois caractérisée par des limites financières et le manque de compétences en matière de gestion de projets⁵⁹. Par ailleurs, ce mouvement crée une inégalité entre les régions et les communes riches et pauvres. Ces dernières ont souvent des problèmes à répondre efficacement aux questions liées aux migrants : l'accueil, la médiation interculturelle, l'assistance juridique, la formation et, enfin, le co-développement⁶⁰.

Les associations de migrants sont nombreuses en Italie. Elles sont présentes partout sur le territoire national, malgré une concentration et une meilleure organisation dans le centre et le nord du pays, reflet d'une plus large présence des migrants sur ces territoires. Les associations de migrants sont actives notamment dans le soutien des migrants et leur famille. Elles développent également des actions de solidarité avec les pays d'origine, à travers le maintien de liens transnationaux économiques, sociaux et politiques avec les zones de départ. Malgré les différences entre les communautés de migrants, les phases qu'elles parcourent pour arriver à démarrer des projets de co-développement sont souvent analogues. Altay Manço⁶¹ a élaboré un schéma qui résume les pas que les organisations de migrants doivent accomplir pour s'auto-organiser et promouvoir des projets : capacité d'agrégation et de soutien mutuel à l'intérieur de la diaspora, reconnaissance de l'association par la

⁵⁹ Malgré la croissance des initiatives de co-développement en Italie, on constate qu'elles restent sporadiques et cloisonnées, en partie en raison de l'absence d'un cadre programmatique national (Lazzari, dans Ambrosini, Berti, 2009). Nasi (dans Ambrosini, Berti, 2009) parle des limites structurelles de ces initiatives : elles manquent de durabilité et de continuité, ainsi que de ressources. Les structures, y compris locales, se tournent ainsi vers l'Union européenne pour obtenir du soutien, apprendre des projets des autres pays, chercher des collaborations internationales, ...

⁶⁰ Les régions les plus actives en matière de co-développement sont : le Piémont, la Toscane, la Lombardie, l'Emilie Romagne et la Vénétie. Quant aux villes, les plus actives sont Milan, Turin, Bergame, Padoue, Modène. Développons l'exemple de Milan : en 2009, la mairie a publié un appel à projets portant sur un million et demi d'euros. Les fonds ont été alloués en fonction de l'expérience des associations de migrants dans des projets liés à la migration et au développement. Les projets retenus impliquent une approche transnationale : l'intervention en Italie a des liens avec le pays d'origine, il existe un partenariat entre institutions locales et celles des territoires concernés au Sud. Les projets concernent le développement communautaire, la création de micro-entreprises, la valorisation des transferts de fonds, le renforcement des capacités des associations de migrants, etc. Cet exemple fut possible grâce au dialogue entrepris par les migrants eux-mêmes avec les institutions locales de Lombardie. Cela a permis de développer une prise de conscience sur le potentiel des immigrés dans le domaine.

⁶¹ Voir l'article dans ce volume.

communauté locale, possibilité de mobiliser des ressources tant humaines et qu'économiques dans les deux espaces, etc. L'analyse du contexte italien valide cette théorie.

Les associations, pour être réellement présentes et agir dans les deux espaces, ont besoin d'être structurées, d'une expertise interne diversifiée (connaissances informatiques, linguistiques, techniques, relationnelles, administratives, etc.), d'un endroit où se rencontrer, des outils et des ressources financières. Si les associations de migrants en Italie se montrent capables d'établir rapidement des relations, il est apparent qu'elles souffrent de difficultés de gestion quand il s'agit de pratiquer le projet entre les espaces d'origine et de destination. Les ressources humaines, considérées comme l'ensemble des capacités d'une structure, la volonté et la détermination des migrants ne peuvent pas suffire à la poursuite de projets de développement sans moyens financiers. Dans de nombreux projets institutionnels impliquant les migrants, les ressources économiques spécifiquement destinées aux pays d'origine ne représentent qu'une petite fraction du budget⁶². Alors commence-t-on à voir la naissance de fédérations d'associations de migrants sur un mode intra, mais aussi intercommunautaire, comme *MilanoAperta*⁶³, un comité multiethnique permanent auquel participent 44 associations. Il fut fondé pour échanger des expériences et se présenter unis face aux acteurs institutionnels. Les associations fédérées se garantissent ainsi une assistance mutuelle.

Par ailleurs, selon José Luis Rhi-Sausi (2005), les migrants en Italie montrent une forte vocation entrepreneuriale. Toutefois, on est obligé de considérer le taux élevé de faillite des petites entreprises durant leur première année d'exercice. Le manque de formation des migrants-chefs d'entreprise, l'investissement d'un rôle d'entrepreneur par dépit pour certains et les difficultés d'accès au crédit expliquent cette situation d'échec. Selon Stocchiero (2007a), un des obstacles majeurs à la valorisation professionnelle des migrants est le « gaspillage » (*brain waste*) du capital humain à cause de la segmentation et du caractère discriminant du marché du travail italien qui positionne les migrants principalement dans les secteurs économiques et positions subalternes.

3. Le programme MIDA comme laboratoire du co-développement

Depuis quelques années existe une collaboration intense entre le gouvernement italien et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM). Le programme MIDA (*Migration for Development in Africa*) a été ainsi lancé en Italie, parallèlement à d'autres pays européens. Il est cofinancé par le ministère des Affaires étrangères et géré par l'OIM Italie. Le programme vise à stimuler l'intérêt et le potentiel des migrants subsahariens pour le développement de leur pays d'origine. Il fournit une partie des outils financiers et un accompagnement pour les projets de développement orientés vers la communauté d'origine des migrants. L'initiative a couvert la période 2006-2010 et a concerné le Ghana et le Sénégal ; elle est considérée comme étant la première grande expérience concrète de co-développement en Italie.

Le programme a permis à des immigrants et à leurs associations de coopérer avec des ONG, des associations, des collectivités locales italiennes et africaines, ainsi qu'avec des entreprises, des universités et des institutions financières. Les domaines prioritaires ont été identifiés avec les pays concernés : l'agriculture, le tourisme durable et les nouvelles technologies. Pour l'Italie, il s'agissait plus spécifiquement d'encourager la création de petites et moyennes entreprises et de promouvoir des *joint-ventures* entre entreprises italiennes et africaines, de favoriser le commerce entre les deux territoires, d'encourager l'utilisation d'instruments financiers pour les transferts de fonds, d'élaborer des stratégies pour une meilleure capitalisation de l'expérience des migrants, de connecter les diverses initiatives entre elles en vue de les renforcer.

⁶² « Le problème des associations est qu'elles sont basées sur le bénévolat. Pour les migrants arrivés en Italie avec la nécessité de travailler pour s'y maintenir, mais aussi pour soutenir leurs familles dans les pays d'origine, il est difficile consacrer des efforts et des ressources dans la structuration d'une association et dans des projets de co-développement. Ça explique pourquoi la présence des migrants et de leurs associations est souvent peu visible, à côté des services publics. Mais leur travail est absolument nécessaire. Un exemple : la communauté péruvienne a participé à l'appel lancé par la ville de Milan avec un projet qui vise à soutenir les familles qui commencent le parcours de regroupement familial. Le projet prévoit non seulement l'appui pour les procédures légales, mais tente aussi de résoudre les problèmes concrets des nouveaux arrivés. Les formations et les rencontres sont considérées comme une aide pour les migrants qui ne connaissent pas la langue italienne, qui n'arrivent pas à utiliser un ordinateur ou à conduire une voiture. Sans ces compétences, sans spécialisation professionnelle, ils seront obligés d'accepter les travaux que personne ne veut » (Roberto Regis, médiateur culturel péruvien, intervenant à la conférence *Migration et développement* organisée à Milan en juin 2010, par l'association *Sunugal*).

⁶³ www.milanoaperta.it.

Le programme a soutenu environ 15 initiatives de co-développement dans les deux pays en finançant chacun à hauteur de 20 000 euros, sous forme de don et/ou d'assistance technique. Un cofinancement d'au moins 15 % était demandé aux participants. La part de la Coopération italienne s'élève à un total 600 000 euros dans ce montage. Même si les résultats ont été inférieurs aux attentes, le programme a démontré la présence de capacités et ressources, et la possibilité de les mobiliser en mettant en relations les migrants et les communautés locales, par exemple.

4. L'expérience de la plateforme EUNOMAD en Italie et perspectives

La plateforme italienne du réseau EUNOMAD a été lancée en Calabre, en mai 2010, avec une première rencontre des associations de migrants provenant de plusieurs régions italiennes. L'assemblée a été animée par l'ONG GAO-*Cooperazione Internazionale* qui partage les valeurs et les méthodes du réseau européen. L'objectif est de construire un espace virtuel, souple et ouvert à disposition des migrants qui veulent échanger idées et expériences sur les thèmes de la migration et du développement. Parmi les participants, on compte deux ONG italiennes, quatre associations de migrants africains (issus du Maroc, du Sénégal, du Cap-Vert et du Ghana), une association de migrants ukrainiens et quatre associations « mixtes » (Italie/Sénégal, divers pays d'Afrique, Italie/Europe de l'Est). Une partie de ces associations a été identifiée lors d'un précédent projet européen, « Education au co-développement », mené par GAO en Calabre de 2007 à 2009⁶⁴.

Lors de ce premier projet, plusieurs associations ont participé aux activités de formation et de sensibilisation sur le thème du co-développement. Le projet a accompagné la naissance d'une nouvelle initiative. Ces associations restent motivées par la thématique et répondent positivement à l'idée d'adhérer à la plateforme EUNOMAD. Ainsi, elles ont participé à la recherche préliminaire pour la formation du réseau en Italie, ainsi qu'à la première rencontre de la plateforme. Les échanges avec des organisations de migrants provenant du Pérou, d'Equateur, des Philippines, du Brésil, de Colombie et d'Albanie laissent imaginer que le réseau sera bientôt renforcé par nouveaux adhérents.

Ces organisations sont très différentes par leur taille, statut, ancienneté, activités, provenances et objectifs. Cette diversité intéresse les membres et constitue un argument pour attirer de nouveaux candidats à la plateforme. Les migrants refusent, dans leur ensemble, l'assimilation qui conduirait à couper les ponts avec les pays d'origine, y compris au niveau des deuxièmes générations. Mais ils apprécient de bénéficier de l'expérience des uns et des autres : ils sont à la recherche d'innovation. On note que parmi les membres actuels de la plateforme EUNOMAD Italie seulement quatre associations des migrants font concrètement du co-développement et ont des initiatives en Italie *et* dans le pays d'origine :

- Sunugal, association italo-sénégalaise, cherchant à renforcer le transfert de fonds pour le développement rural des régions du Sénégal ;
- l'OMCVI, association des femmes capverdiennes, cherchant à soutenir les jeunes de l'île Sao Nicolau ;
- Ghanacoop à l'origine de deux coopératives d'import-export de primeurs, une en Emilie-Romagne et une au Ghana ;
- SopraiPonti à la base de projets de développement rural et de soutien à l'emploi féminin au Maroc⁶⁵.

La tentative soutenue par GAO et EUNOMAD a justement pour objet de permettre aux associations plus petites, jeunes ou moins équipées de réussir également à lancer des initiatives dans les deux espaces de référence des migrants. Elle vise aussi à créer un espace de débat stimulant la rencontre et l'échange des porteurs de projets.

A travers la plateforme et d'autres initiatives similaires, les communautés d'immigrants démontrent leur volonté de travailler ensemble au-delà de leurs différences et de créer une force unique dans la lutte pour leurs droits. Une des différences essentielles entre migrants est leurs divers statuts de séjour, voire leur absence de statut. Aussi, élargir à tous les migrants le droit de citoyenneté est apparu comme une priorité à de nombreux participants de la plateforme. En effet, penser à des projets de co-développement n'est possible que pour les migrants régulièrement établis. Certains participants ont soutenu qu'un des rôles des migrants serait de travailler ou d'intervenir au sein de communautés locales en Italie afin de stimuler les acteurs du territoire et, en particulier les institutions publiques, à s'engager de leur côté⁶⁶.

⁶⁴ En collaboration avec l'ONG française GRDR et l'ONG portugaise INDE, également membres d'EUNOMAD.

⁶⁵ En fait d'autres exemples de concrétisation économiques existent : *Il pane quotidiano*, par exemple. La plupart des associations consultées prennent ces exemples de réussite comme des modèles à suivre et souhaitent mieux connaître ces organisations, leur mode de gestion, les types de partenariat développés au Nord et au Sud, etc. Le travail de la plateforme est une réponse à leurs attentes.

⁶⁶ Les activités que les associations de migrants mènent en Italie concernent essentiellement le domaine social et éducatif : création de structures de soutien scolaire et de crèches, récolte de fonds pour aider leurs membres, aide administrative, « banque du temps » ou

L'assemblée a critiqué le système de coopération au développement italien qui favorise les grands organismes en marginalisant les petites associations (comme celles des migrants) qui travaillent la question des solidarités locales et « translocales ». Par exemple, la manière avec laquelle sont organisés les appels à projet, l'obligation de fournir un cofinancement, etc. disqualifient *de facto* les associations de migrants où le travail bénévole des membres et en particulier des leaders communautaires est la règle. Cela est non seulement insuffisant et ne permet pas la professionnalisation, mais est également peu durable : de nombreuses fois, l'action ne survit pas au départ d'un leader.

La plateforme italienne montre, par contre, que les nouvelles générations issues des migrants représentent l'avenir du co-développement et peuvent y ajouter une valeur significative, notamment à travers leurs approches créatives et l'usage des nouvelles technologies⁶⁷. En outre, ils sont en général mieux formés que leurs parents.

Enfin, un outil perçu comme indispensable, selon les participants, est la recherche. Mais le travail réflexif sur les pratiques doit se faire avec ou par les associations, en collaboration avec les universités et les ONG. Réfléchir sur la relation entre migrations et développement et produire des documents pertinents sur ces dynamiques permet de souligner les résultats positifs, mais aussi les revendications que les migrants doivent avoir afin de renforcer leurs réalisations et leurs associations, et ainsi faciliter leur reconnaissance, notamment financière.

Bibliographie

- Agunias D. R. (2006), *From a zero-sum to a win-win scenario ? Literature review on circular migration*, Washington : Migration Policy Institute.
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino.
- Anderloni L. (2003), *Il Social banking in Italia. Un fenomeno da esplorare*, Milan : Giuffrè.
- Black R. (2004), *Migration and Development : How to Make Migration Work for Poverty Reduction*, Sixth Report of Session 2003/04. Volume 1, London : UK House of Commons.
- Ceschi S., Stocchiero A. (a cura di) (2006), *Iniziativa di partenariato per il co-sviluppo. La diaspora ghanese e senegalese e la ricerca azione*, CeSPI-OIM.
- Chaloff J., Piperno F. (2004), « International migration and relations with third countries : Italy », Niessen J. et Shibel Y. (eds), *International migration and relations with third countries : European and US approaches*, Bruxelles : Migration Policy Group.
- Ferro A., Frigeri D. (2006), *Strumenti finanziari per una valorizzazione delle risorse per lo sviluppo*, CeSPI.
- Gentileschi M. L. (2008), « Immigration to Italy and return Policy : a provocation, a wishful thinking or an opportunity ?, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Universitat Autònoma de Barcelona, n° 53, p. 11-28.
- Piperno F., Reina E. (2005), *Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali*, CeSPI working papers, n° 17.
- Pugliese E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino.
- Rhi-Sausi J. L. (2005), *Cittadinanza economica dei migranti e microfinanza. Presentazione dei risultati preliminari dell'indagine ABI-CeSPI sulla bancarizzazione dei migranti in Italia*, CeSPI.
- Gallissot R., Mondher K., Rivera A. (2007), *L'imbroglio etnico. In quattordici parole chiave*, Bari : edizioni Dedalo.
- Stocchiero A. (2004b), *Migranti e cooperazione decentrata per lo sviluppo in Africa*, CeSPI, working papers n° 10.
- Stocchiero A. (2007a) *Cosviluppo : la dimensione transnazionale dell'integrazione*, CeSPI.
- Stocchiero A. (2007b), *Proposte per uno strategy paper della cooperazione italiana su migrazioni e sviluppo*, CeSPI, working papers, n° 33.
- Stocchiero A. (2008), *Learning by doing : il transnazionalismo dei migranti per lo sviluppo locale nel programma MIDA Italia-Ghana/Senegal*, CeSPI, working papers n° 48.
- Stocchiero A. (a cura di) (2004a), *Migranti e città : un patto per il cosviluppo, Background paper per il Comune di Milano*, CeSPI.
- Stocchiero A., Zupi M. (a cura di) (2005), *Sviluppo. Cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, Osservatorio Interregionale per la Cooperazione e lo Sviluppo.
- Wets J. (2004), *Migration and Development : Myths and Facts*, Anvers : European Policy Centre, HIVA, paper n° 11.

échange de services, etc. Cela correspond bien aux besoins d'établissement des migrants en Italie et favorise l'ouverture aux autres populations.

⁶⁷ Exemples : « Media Center Cap-Vert », « Africa News » ; « *Quelli nati in CCCP* ».

La construction du co-développement en Espagne

María Alonso Zarraga⁶⁸

En 2010, la population de l'Espagne compte plus de 12 % d'étrangers en situation légale, soit cinq millions de personnes (Eurostat) : depuis 1998, ce chiffre a été multiplié par huit. Bien entendu, il ne s'agit pas uniquement des migrants du Sud, si les immigrés extra-européens représentent à peu près la moitié de cette population, le contingent compte également de nombreux Européens du Nord venus s'établir sous le soleil. Les étrangers représentent 15 % des travailleurs dans ce pays auxquels s'ajoutent des émigrés espagnols ou leurs descendants qui reviennent au pays. Quant aux irréguliers, il est impossible de les comptabiliser avec exactitude. On peut toutefois dire que la société espagnole s'est largement « multiculturalisée » cette dernière décennie. Face à cette nouvelle réalité, les structures sociales et de développement rencontrent de multiples difficultés, l'objectif étant de favoriser l'accueil et l'intégration des migrants et d'assurer la cohésion sociale. Dans ce cadre, différents acteurs espagnols participent à des initiatives que l'on peut qualifier de « co-développement », avec des logiques et des postures spécifiques :

- *L'Administration*. A divers niveaux de pouvoir (local, régional, national), l'administration publique est un des principaux acteurs du co-développement en Espagne. On identifie plusieurs options prédominantes qui orientent divers types d'actions publiques :
 - La conception et la mise en place du contrôle des flux migratoires ;
 - La conception et la mise en place de la coopération au développement ;
 - La conception et la coordination de la collaboration à l'échelle européenne ;
 - La conception et la mise en place de politiques sociales en faveur de l'accueil et de l'intégration des migrants.
- *La société civile*. Il existe également, dans le tissu social espagnol, une variété de visions selon l'origine, la nature et le domaine d'action, ainsi que selon la taille et la localisation des structures. Notons qu'une partie des associations et ONG est composée d'intervenants immigrés :
 - Des actions visant prioritairement la coopération au développement ;
 - Des actions visant prioritairement l'accueil et l'intégration des migrants.
- *Le monde académique et les institutions de recherche*. Leur apport se situe au niveau des études et enquêtes menées et des activités de publications sous forme de journées de réflexion, d'éditions de thèses et travaux, etc. Les chercheurs en sciences sociales s'intéressent aux objectifs et aux pratiques des acteurs de la coopération, dont des migrants ; ils tentent de construire une analyse, un modèle et une conceptualisation de la *praxis* en cette matière.
- *Le monde des entreprises*. Des entreprises espagnoles, enfin, sont impliquées dans des initiatives de co-développement dans la mesure où elles participent, sont partenaires ou favorisent les activités économiques transnationales des migrants en relation avec leur pays d'origine. On note en particulier certains établissements financiers qui se sont illustrés dans le domaine, en faisant la promotion d'événements, de recherches et même de la mise en place de certains projets de développement. Notons aussi que les immigrés créent également des commerces en Espagne, certaines dynamisent les échanges avec le pays d'origine.

Il faut concevoir cette typologie d'acteurs de manière dynamique : on constate que des structures de divers types qui interagissent entre eux se rejoignent dans des partenariats, autour des mêmes concrétisations, de fédérations, etc. On trouve également un même acteur réunir plusieurs des fonctions signalées dans une seule action. Par ailleurs, il faut dire que « co-développement » n'est pas un concept neutre, appliqué de façon « aseptique » par divers intervenants. Il s'agit, dans l'analyse des pratiques, de prendre en compte la nature politique de l'approche des divers acteurs. On constatera qu'il existe un processus d'appropriation du concept et de la pratique du co-développement, selon les sphères sociales considérées : les divers milieux énoncés sont en phase d'élaboration de nouveaux contenus en matière de co-développement et tentent d'en construire la

⁶⁸ Le présent document est une synthèse d'un travail de réflexion mené par plusieurs ONG, dont la *Fundación CEAR-Habitáfrica*, au sein du groupe « Migrations et développement » de la Coordination des ONG de développement d'Espagne (CONGDE). L'objectif de ce groupe, créé en 2005, est d'alimenter le débat sur ce sujet et d'éclairer les politiques et les pratiques correspondantes. Ce document vise à clarifier la définition des pratiques de co-développement, même s'il ne prétend pas proposer une vue consensuelle ou exhaustive de la question : il s'agit de proposer un certain nombre de recommandations dans le contexte espagnol.

cohérence dans le contexte espagnol. Dans tous les cas, nous sommes face à un processus ouvert et inachevé qui nécessite encore pas mal d'efforts et de réflexions.

1. Réflexions sur co-développement et migrations

La réflexion menée par plusieurs ONG espagnoles au sein du groupe « Migrations et développement » de la Coordination des ONG de développement montre que si, dans la plupart des cas, la préoccupation première des initiatives de co-développement est de gérer les flux migratoires, l'acteur se trouve face à des questions de droit fondamental. En effet, sans discourir longuement sur les causes et les multiples dimensions des migrations internationales, il faut mentionner que l'ordre économique mondial condamne des millions de personnes au désespoir. Aussi, la mobilité doit être considérée comme un droit humain tant qu'il suppose un déplacement volontaire et l'accès à un niveau de vie décent, permettant l'épanouissement des familles.

Toutefois, force est de constater que tous les porteurs de pratiques en co-développement ne partagent pas la même lecture de la réalité migratoire : la position des ONG est qu'en tant qu'organisations sociales, il faut adopter une position qui aille au-delà d'une gestion des flux migratoires et intervenir sur les causes structurelles des inégalités sociales et des déséquilibres économiques à l'échelle mondiale. Cette position générale est appuyée par la conviction qu'aucune politique ponctuelle et locale n'obtiendra de résultats à long terme en matière de migrations internationales. Pourtant, il est à remarquer que la gestion étatique privilégie une conception à court terme de cette question en compromettant une approche authentique et approfondie de la réalité migratoire et des problématiques liées. On déplore également un certain cloisonnement des politiques de migration tant au niveau européen qu'entre les pays européens et les pays d'origine des migrants. La réflexion des ONG espagnoles tient à souligner la nécessité d'établir la coresponsabilité de la gestion en cette matière.

Du reste, l'immigration représente de nombreux avantages pour les pays concernés, dont l'opportunité de multiplier les efforts pour construire un monde plus juste et solidaire. Les connotations négatives dérivées des approches qui considèrent l'immigration comme une menace ne permettent pourtant pas de saisir cette opportunité. Or, la reconnaissance des droits et apports des migrants, ainsi que leur participation aux débats sociaux en ces matières, sont nécessaires tant pour leur bonne intégration dans la société d'accueil que pour l'impulsion de projets de développement dans les pays d'origine. La migration est en effet une réalité transnationale⁶⁹ qui nécessite une perspective de « double foyer », ici et là-bas, afin de bien appréhender les causes et les conséquences de la migration, les acteurs, leurs diagnostics et interventions, etc., tant dans le pays d'accueil que d'origine.

Dans ce double système, le rôle des migrants va bien au-delà du simple apport de main-d'œuvre dans le pays d'accueil, car ils ont en outre un rôle de vecteur de développement des pays d'origine et d'accueil. De plus, l'observation montre que les projets d'immigration individuels sont rares en Espagne : si la plupart des personnes se déplacent seules, elles le font en réalité au nom d'une famille ou d'un groupe plus élargi. Ils le font provisoirement en attendant un regroupement. En tout cas, leurs rapports de solidarité avec la région d'origine se perpétuent sur un mode pluriel, donnant lieu à l'échafaudage de projets familiaux et/ou de projets communautaires. Aussi, la réalité de la migration et du co-développement ne peut se réduire à sa dimension économique, elle occasionne le déploiement d'une vie sociale et culturelle intense.

2. Caractéristiques du co-développement

Le co-développement, considéré par les ONG espagnoles membres du groupe de réflexion, part de la liberté de migration et cherche à construire un modèle d'intégration basé sur la citoyenneté et la participation ; il aboutit à l'éradication progressive de la pauvreté et de l'injustice, dans les relations entre pays du Sud et du Nord. La notion implique ainsi un double scénario comprenant des actions dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil qui ne soient pas simplement une sorte de soutien concédé aux pays qui ont un taux élevé d'émigration vers l'Espagne.

Les stratégies d'action dans le pays d'immigration tournent autour de la question de la participation des migrants en tant qu'acteurs sociaux, à travers la promotion de la solidarité internationale, le plaidoyer pour un

⁶⁹ On peut définir la transnationalité comme l'interconnexion continue de personnes, d'idées, d'objets et de capitaux par-delà les frontières étatiques.

monde plus juste et la coopération au développement. Les stratégies d'action dans les pays d'émigration consistent à faire participer les migrants à la construction de relations Nord-Sud plus équitables, à influencer la politique des deux pays et à accompagner la construction d'alternatives de développement. Par ailleurs, il doit exister des ponts entre les initiatives des deux bords, les migrants se distinguant dans la gestion de ces relations. Le travail pour le développement place ainsi, au centre de sa vision, l'importance du facteur humain. On cherche un développement intégré dont les résultats sont mesurables, durables, dans les pays d'origine comme dans ceux de transit et d'accueil. Ces actions insistent donc sur la relation positive entre migrations et développement.

Toutefois, le co-développement ne doit pas devenir une excuse pour désresponsabiliser les acteurs institutionnels de la coopération parce que les migrants y jouent un rôle appréciable, ni à ces derniers pour détourner les fruits de la coopération au développement vers des groupes de familiers qui ne seraient pas dans une situation de vulnérabilité.

Le co-développement doit mettre en place des processus participatifs « horizontaux » dans les pays d'origine et d'accueil, et regrouper toutes les dimensions de la réalité migratoire. Les rôles joués par les différents acteurs dans le co-développement doivent être clarifiés. Il appartient aux collectifs d'immigrés de soutenir le développement d'actions qui ont été définies en accord avec les communautés d'origine. Il appartient aux institutions et aux organisations accompagnantes d'aider à la participation, à l'organisation, au renforcement social, technique et stratégique des acteurs immigrés. Le renforcement des associations d'immigrés est considéré comme un moyen pour atteindre ces objectifs, ainsi que, plus globalement, l'intégration des immigrés dans la société d'accueil. Aussi, la sensibilisation dans la société d'accueil au co-développement ne doit pas être négligée.

Il est utile d'identifier les limites des pratiques de migrations et développement. Les initiatives qui deviennent des instruments au service du contrôle ou de la gestion de l'immigration perdent leur crédibilité aux yeux des immigrants : le co-développement ne peut être considéré comme une forme de coopération au développement conditionnée par le contrôle des flux migratoires. Par ailleurs, les programmes de développement mis en place par les migrants ne peuvent faire l'économie d'intégrer dans leur réflexion les apports et constats des décennies de coopération au développement, au sens classique. Les mêmes écueils ne peuvent pas être répétés. Toute intervention développée par un collectif de migrants dans son pays d'origine n'est pas automatiquement légitime par le seul fait qu'elle est promue par les « enfants du pays ». De la même manière, la partie du co-développement mise en place en Espagne comporte potentiellement les mêmes risques que toute intervention d'intégration conçue extérieurement aux migrants et qui ne se base pas sur la valorisation et le renforcement de leurs ressources.

3. Recommandations politiques et pratiques

Les recommandations suivantes, synthèse des travaux du groupe « Migration et développement », ont pour seule prétention de proposer des orientations pratiques aux acteurs du co-développement afin de les aider à se positionner et faire face aux risques présentés. Les recommandations sont divisées en plusieurs champs :

- *Citoyenneté et droits.*
 - Promouvoir la cohésion sociale et la défense des droits des travailleurs migrants et de leurs familles en revendiquant la ratification des déclarations internationales concernant la question migratoire.
 - Contribuer à la reconnaissance d'une citoyenneté transnationale.
 - Intervenir dans l'élaboration et mise en place de politiques publiques qui favorisent les échanges entre pays d'origine et d'accueil.
 - Informer les migrants sur leurs droits dans les pays d'accueil et de transit, avant de migrer.
 - Promouvoir et défendre les droits et la sécurité des femmes immigrées, en particulier pendant le parcours transnational (violence de genre, trafic illicite de personnes ayant pour fin l'exploitation sexuelle et/ou l'exploitation au travail).
 - Promouvoir l'*empowerment* des migrants pour l'accès, l'usage et le contrôle des transferts de fonds.
 - Promouvoir l'incorporation de la perspective de genre dans les analyses et les interventions en co-développement.
- *Société civile.*
 - Contribuer à une plus grande implication de la société civile dans le développement.
 - Développer la coordination et la complémentarité des différents acteurs impliqués dans les activités de co-développement.

-
- Soutenir la création et l'articulation de réseaux transnationaux entre les différentes organisations pour l'échange d'expériences et le développement de propositions communes.
 - Favoriser la participation des personnes migrantes et de leurs familles dans les sociétés des pays d'origine et d'accueil.
 - Promouvoir et renforcer la création d'espaces publics pour les personnes migrantes et leurs associations, tout en prenant en compte l'hétérogénéité de celles-ci et de leurs projets migratoires.
 - Favoriser la participation des personnes migrantes dans la formation d'acteurs sociaux en relation avec les processus d'intégration, en prenant en compte les réalités des pays d'origine.
 - Promouvoir et renforcer le rôle des femmes migrantes afin d'augmenter leur participation politique, économique et sociale pour améliorer leur contribution dans le développement.
 - Renforcer les réseaux de femmes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil pour échanger les expériences acquises sur des sujets tel que la violence de genre, la participation politique et socioculturelle, etc.
 - Renforcer le rôle des organisations et/ou des réseaux qui soutiennent les femmes exploitées, notamment sexuellement, dans les pays d'origine, de transit et d'accueil.
 - *Education.*
 - Garantir l'accès à l'éducation et la reconnaissance des expériences professionnelles et/ou des diplômes pendant les différentes phases du cycle migratoire, en fonction des besoins et capacités des populations migrantes.
 - Promouvoir la conception et l'élaboration de programmes de formation en matière de coopération au développement en fonction des besoins dans les pays d'origine et d'accueil.
 - Fournir la communauté éducative en contenus, outils et ressources nécessaires à la promotion d'une éducation interculturelle.
 - Former en matière de genre les acteurs sociaux (organisations sociales, syndicats, etc.) et les agents éducatifs qui travaillent dans le cadre transnational.
 - Développer des partenariats avec des entreprises afin que les étudiants étrangers et travailleurs migrants puissent faire des stages professionnels.
 - Développer des espaces de rencontre pour promouvoir la diversité et l'interculturalité.
 - *Economie sociale.*
 - Développer des procédures économiques, juridiques et administratives pour la mise en œuvre d'initiatives d'économie sociale dans les pays d'origine et d'accueil.
 - Développer des mécanismes de transparence et des canaux plus directs pour les transferts de fonds ; réinvestir une partie des commissions dans des actions de solidarité.
 - Renforcer les initiatives d'envois de fonds collectifs.
 - Promouvoir et renforcer le rôle des femmes en tant que vecteurs de développement dans les initiatives d'économie sociale transnationale.
 - Promouvoir et garantir le respect de l'approche « genre et développement » dans tous les processus liés à l'économie sociale.
 - *Recherche.*
 - Mener des études sur l'impact des politiques migratoires et de la coopération au développement ; sur le renforcement institutionnel d'entités impliquées dans des projets de co-développement ; sur le droit des migrants dans différents pays ; sur l'articulation entre genre, migrations et développement ⁷⁰, etc.
 - Favoriser la collaboration entre universités et centres de recherches du Nord et du Sud en matière de migrations et développement, encourager le développement d'analyses et d'études comparées, dispenser des cours, séminaires, journées d'étude avec la participation des différentes communautés et secteurs impliqués par la matière.
 - *Sensibilisation.*
 - Faciliter la participation active des collectifs de migrants en tant qu'acteurs de sensibilisation au sein de projets interculturels et transnationaux.
 - Développer de nouvelles thématiques de sensibilisation : droits des mineur(e)s migrant(e)s non accompagné(e)s, approche genre, lutte contre les stéréotypes ...
 - Identifier de nouvelles cibles de sensibilisation : les institutions de prise de décisions, ... et éviter l'instrumentalisation du co-développement.
 - Favoriser l'usage des technologies de l'information dans ces tâches, renforcer et diversifier les canaux de communication.

⁷⁰ Exemples de thèmes de recherches et actions : répercussion des migrations sur les rôles de genre dans les différentes sociétés, différenciation selon les types d'envois de fonds dans les pays d'origine, différentes formes de discrimination et violences envers les femmes et les filles dans les pays d'origine, de transit et d'accueil, etc.

4. Position de la plateforme « EUNOMAD-Espagne »

En complément des travaux du groupe « Migrations et développement » de la Coordination des ONG de développement, plusieurs organismes se sont réunis le 10 mai 2010 à Madrid pour composer la « Plateforme EUNOMAD-Espagne ». L'objectif est notamment de contribuer à la réalisation des recommandations citées. La plateforme s'est dotée d'une méthode : une feuille de route précise les étapes et estime les moyens humains et matériels nécessaires pour avancer ensemble. Les organes du réseau espagnol doivent être organisés de façon à servir les objectifs en faveur du co-développement. Le réseau doit s'ouvrir sous contrôle pour un déploiement sain. Il faut diversifier la participation et susciter la présence d'associations de migrants, notamment. La liaison Espagne-Europe est l'originalité du réseau et doit donc être renforcée. Cette dimension doit dynamiser le réseau local. Il est à noter que la plateforme espagnole d'EUNOMAD est un espace différent des coordinations nationales ou régionales d'ONG. Ces dernières n'envisagent pas de manière systématique les dynamiques liées à la citoyenneté et aux migrations. La plateforme EUNOMAD leur servira de ressource dans ces matières. Par ailleurs, la plateforme n'est pas un centre d'études, elle vise surtout la pratique et l'application. Elle se veut généraliste et cible différents secteurs et niveaux de pouvoir.

Une des premières activités de la plateforme espagnole fut un travail de recension des initiatives de co-développement. Un questionnaire a été mis au point avec les partenaires européens et a permis de recueillir des descriptions de pratiques : historique et caractéristiques des actions, moyens et méthodes, résultats et observations, etc. Les résultats ont servi à alimenter le présent travail, ainsi que l'analyse des pratiques à l'échelle européenne, réalisée par l'équipe de l'IRFAM. Actuellement, le réseau espagnol travaille à la rédaction d'une charte et d'un règlement d'ordre intérieur ; il traduit les documents de base d'EUNOMAD dans sa langue.

Par ailleurs, la plateforme favorisant la participation et la consultation des structures de terrain, il a été décidé de sonder chaque organisation membre à propos de sa composition, ses objectifs, ses expériences et sa façon d'envisager l'activité de la plateforme EUNOMAD : quel travail de plaidoyer, d'identifications de pratiques, d'animation de débats, ... ? Les attentes des membres vis-à-vis de la plateforme nationale et du réseau international, ainsi qu'à propos de la structuration de ces entités seront également précisées.

Propositions bibliographiques

- Abad L. et coll. (2005), *Codesarrollo : migraciones y desarrollo mundial*, Madrid : Fundación CIDEAL.
- Cortés A et coll. (2006), *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*, Madrid : Los libros de la Catarata.
- Fernández M et coll. (éds.) (2009), *La construcción del codesarrollo*, Madrid : Los libros de la Catarata.
- Gómez Gil C (2005), *Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada en Cuadernos Bakeaz*, Bilbao, n° 72.
- Malgesini G (2007), *Guía básica del codesarrollo : qué es y cómo participar en él*, Madrid : Fundación CIDEAL.
- Ochoa J (2009), *Cuadernos sobre codesarrollo. Guía de orientaciones prácticas*, Madrid : Fundación CIDEAL.

Co-development in the Czech Republic

Martin Rozumek, Nidzar Dzana Popović and Judita Klepkova

The aim of this report is to introduce and contextualise in a relatively new way the theme of development co-operation in the migrants' host countries, and in the migrants' countries of origin. The report deals with questions of migration and development from a less explored perspective – it focuses on how foreigners themselves attempt to join the integration process, whether and how they contribute to the development of host society and what is their role as initiators of help and development in their countries of origin.

The Czech Republic has become a country of migration with a great number of incoming migrants searching for jobs. Presently, the figure of migrants with a long-term or permanent residence in the country is an estimated 435 000. Many of these migrants have come to the country to find work, settle with their families or started new families. Along with their compatriots, they form diasporas, various migrant organisations and associations. Within the scope of research concerned with gaining information about migrants' work and activities in the realm of co-development, we have contacted various organisations of national minorities, communities and associations of foreigners living in the Czech Republic. Organisations that showed interest in being involved were invited to a meeting held on the 23rd of April 2010 in *Organizace pro pomoc uprchlíkům* (OPU)'s Prague conference hall, where they could introduce their work and activities as well as learn about the work of representatives of other organisations.

Representatives of the European Network on Migrations and Development EUNOMAD introduced the goals and objectives of the network to the attending representatives of migrant organisations. The network connects economically developed countries in the north with less developed countries in the south. Within its scope, a new development process has been introduced connecting these countries thanks to independent individuals who, for various reasons, left their home countries and set out to find a new home in often very distant countries.

On the 1st of January 2008, the Czech Development Agency was established by decision of the Czech Minister of Foreign Affairs (CDA), which is responsible for supporting implementation of the Czech Development Cooperation (CDC). Currently, executives of projects launched by CDA are seeking finance in selective procedures for implementing projects in programs selected and approved of by the government and developed by ministries. Executives may be business subjects, non-governmental non-profit organisations, allowance and budgetary organisations and universities. Non-profit organisation providing services in the field of foreigner integration and development co-operation in the migrants' countries of origin are very active in this subject area. Non-profit organization of this kind strive for the best possible integration of foreigners into the host society and are executives of many partial projects in both the Czech Republic and the migrants' countries of origin. The activities and projects managed by non-profit organizations are considerably varied – organizing informative and schooling seminars, medical support, supporting the development of business plans (effective exploitation of natural resources in developing countries), humanitarian aid in affected areas and much more.

According to information provided by representatives of migrant organisation in the Czech Republic, the main initiators of development co-operations are not foreigners themselves but members of social majority. There are only two cases of long-term projects supporting education for compatriots living in the country of origin initiated by migrants – (OS Humanitas Afrika, Project *Afrika Africe*). This report provides possible reasons for low involvement in development projects in the migrants' countries of origin.

Non-profit organisations often function as defenders of migrants' rights and mediators between state authorities and migrant organisations. What is often missing is the interconnectivity and willingness of migrants themselves to get involved and introduce their problems to actors of migrant politics. Legislators and civil services have so far omitted migrants from their decision-making processes and keep taking measures closely related to the life of migrants without considering their perspective and opinions. Non-profit organisations are often mediators of migrants' standpoints to state authorities, however, even here an effective

degree of cooperation and communication is often missing – migrant organisations do not provide sufficient information to non-profit organisations, they almost never attend meetings organised for both parties.

1. Implementation of research investigation and its process

In February 2010, we started communicating with migrant organisations, organisations of national minorities, large and small associations in the Czech Republic (Prague was not our only focus here, we also focused on other regional towns in the Czech Republic), most often via phone. All of the representatives of migrant organisations, or their general agents, were introduced to the theme of Co-Development and asked to complete a questionnaire. The questionnaire had been created in advance and included questions predominantly concerning work, activities/projects in the host country and in the migrants' countries of origin. In several cases, we arranged for a personal meeting with some of the representatives, since they were interested in learning more about the focus of our research or needed help with the questionnaire because of their insufficient Czech language knowledge. The questionnaire was also sent to a couple of non-profit organizations launching projects directly in developing countries and to organizations whose long-term concern is the theme of migration and development – our aim was to learn the most about development co-operation and about migrants "here" and "there".

During the first phase of the field research, i.e. addressing selected migrant organisations, we faced different approaches from the other side and different degrees of openness to cooperation with a non-profit organisation. Owing to a wide range of addressed organisations (with a varying number of members, of different ethnicity, focus etc.) we met very different reactions, from few negative and refusing ones to signs of very warm understanding, determination and pride to be invited to cooperate. These individuals were usually willing to recommend us to other migrant organisations (of the same or different ethnicity or religion) about which they knew their activities might fit into our project and could therefore help us in our investigation. One of the reasons for refusal to cooperate was simply a lack of interest in getting involved and getting in touch with strange people/institutions of the social majority. The theme – co-operation of migrant organisation and their interest in joining discussion with the state authorities and non-profit organisations – was one of the main points of the meeting's agenda in OPU's Prague conference hall.

We managed to collect 15 questionnaires altogether. It is evident that this sample cannot be understood as a determining indicator of development co-operation between migrants in the host countries and their compatriots in the countries of their origin. However, since no similar research mapping this issue has been conducted, this report is considered the first field research concerning the areas of development and migration, included in Co-development.

2. Migrant organisations in the Czech Republic

Over the past decades, the Czech Republic has become an attractive country for migrants. The reasons for migration differ just as its impacts. In very general terms, the main migration flows in the world go from the poor south to the rich north ; in the case of the Czech Republic, from the poor east and south-east to the west, which is primarily attractive for work migrants. Those migrants who decide for a permanent stay in a foreign country tend to have a significant problem with the adaptation phase that may become one of the most difficult periods in their lives. They often find themselves in a host country without resources, language knowledge and connections with friends.

A common quality of many foreigners in the Czech Republic is a strong consciousness of identity and affiliation to a certain nation, in other words to the country of their origin. Expressing a desire to preserve cultural identity, with respect to language, religion and ethnicity, individual migrants or groups of them found associations where they can meet. The desire to meet their compatriots and share their experience and problems with them stems from many factors : conditions, under which they came into the host country (social, economical circumstances), migrants' mentality, geographical location, etc. In the Czech Republic, there are, for example, numerous organizations and associations of Ukrainians, Vietnamese, Russians and other nationalities known for their tendency to stick together in order to meet, possibly for other purposes (business etc.).

Based on data collected through the questionnaire, activities and services can be divided into four groups :

- activities focused on informing the general public (the social majority) about the migrants' country of origin ;
- activities and services aimed at helping incoming migrants ;
- activities based on customs of a given country for the purpose of preserving these customs ;
- activities in the migrants' countries of origin.

Some of the addressed organizations coordinate educational and informative seminars about their migrants' country of origin⁷¹. These activities concern mainly lecturing at schools (basic schools, high schools, universities) and state institutions with the aim of providing the general public with more information about a certain migrant culture. The secondary, however very important purpose, is to bring closer different cultures. Seminars organized in basic schools present children a "country" from very different viewpoints and perspectives while introducing its beauties and customs. The main stress is put on disproving of false information about particular minority group and xenophobia prevention. Co-operation with universities usually takes place at those departments, which focus on minority languages (Korean, Ukrainian). Some organizations administer high-quality websites of their communities and associations through which the general public is invited to cultural events : concerts of folklore music, showing films about the migrants' country of origin, exhibitions etc.⁷²

Some of the addressed organisations (according to our investigation, these include rather large organisations in the capital⁷³) are aware of the fact that arrival in a foreign country may be considerably stressful for the migrant. Therefore they offer free of charge consultancy and provide counseling about life in the Czech Republic. Beside the consultancy services, communities sometimes organise educational seminars for their compatriots. For example, in November 2009, Vietnamese *Club Hanoi* started an integration course, where Vietnamese migrants learn Czech and about life and institutions in the Czech society. *Club Hanoi* also started a new project focusing on education of new instructors and advisors (immigrants of Vietnamese nationality with the knowledge of both their mother tongue and Czech) for working in the area of consulting, social work, translation, etc.

The second and the third group of activities of migrant organisations are closely related. Members of communities (of addressed organisations) understand regular the meetings with their compatriots as a part of their distant home, which they still more or less feel to be a part of. In words of an Azerbaijan migrant : "*I have to speak Czech in the Czech Republic, I can't speak Azerbaijan anywhere. Any time I come to 'my home', I can speak my own language and can taste some of our national meal which is really difficult to prepare.*"

In almost all cases of the addressed migrant organisation, meetings of migrants take place for the purpose of preserving customs, traditions and feast days (both secular and religious ones). There's a whole variety of cultural activities within migrant communities : from exhibitions of individual artists, folklore and music groups to organising and attending numerous thematically varied cultural festivals (usually meant for broader public). Moreover, it is usually also a place where those in question can share their experience from the host country and where they can seek support by people who have experience with or find themselves in similar situation.

3. Activities of migrant organisations in countries of origin

As it has already been mentioned in the introduction, there are not many migrant organisations in the Czech Republic mainly concerned with help and development in the migrants' countries of origin. Our organisation (OPU) has identified two such organisations working on the principal of co-development. One of them is the African-Czech humanitarian initiative *Humanitas Africa* that launches projects in African countries, such as Ghana, Benin and Kenya. This humanitarian initiative was founded by a man from Africa and a woman from the Czech Republic. In Ghana and Benin, the initiative runs a project of sponsorship, by means of which Czech families can financially support a child living in the area and thus enable him or her access to education. This organisation is also involved in an educational project focused on girls and women (Benin, Burkina Faso) that is a part of an educational module in high schools and focuses on IT literacy and qualification in administrative

⁷¹ The Ukrainian Initiative, Humanitas Africa, Hanoi Club, The Islamic Foundation in Prague

⁷² See for example www.cks-korea.cz, www.klubhanoi.cz, www.ukrajinci.cz.

⁷³ *Hanoi Club*, The Ukrainian Initiative.

area. Projects launched in African countries are funded by citizens and the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic.

Another initiative of development co-operation is a project called *Africa for Africa*. The main initiator of this project is Phanel Osweto, originally from Kenya, who was given the opportunity to study as a post-graduate student at university in the Czech Republic. He sees the project's main contribution to the development of his state in promoting education of the youth. The aim is to establish consulting centers in slums in Nairobi that will provide medical and social services and offer educational seminars on the work with IT. Similar to *Humanitas Africa*, this project also focuses on sponsorship of particular students who are funded by financial contributions of the Czech citizens. Beside these resources, the project is also sponsored by the Prague Diocese and other organizations.

4. Problems faced by non-profit migrant organizations

The answers we received from foreigners to the question what problems they face most often also partially respond to our former question – why do not the foreigners and migrant organizations get more involved in the foreign co-development? We can try to answer both questions ourselves: it is not only the arrival of the foreigner to the Czech Republic itself which is so strenuous; according to them, also living in the host country brings permanent pressure. The foreigners are occupied by everyday problems (looking for a job, keeping the job, providing for their families, etc.) to such an extent that they cannot afford (mentally or materially) to become more engaged in the migrant co-development.

Many members of migrant organizations are not granted Czech citizenship; their stay in the Czech Republic is based either on visa or international protection. The fact that their stay here could be limited influences and weakens their engagement in the affairs of the host country. They do not consider themselves “at home”. According to Ariunjural Dashnyam, the head of Czech-Mongolian community, which she founded in Pilsner five years ago, it is precisely the permanent uncertainty connected with the living with visa, which suppresses further development of the community.

There is one problem common to all migrant organizations and communities: the shortage of financial means for all intended activities. The members of such organizations are often volunteers motivated by the determination to preserve the traditions of the given minority. It is up to each migrant or foreign community to secure its own financial sources. Some of the communities are able to receive grants from different state institutions (e.g. Ministry of Culture, Ministry of Education, Prague City Hall, etc.), others are run using the membership fees of a given minority.

Another problem of some communities is a small number of its members (this is especially the case of some specific African states). Also, the lack of interest of some migrants to support the activities of their compatriots (e.g. foundation of organizations, cultural and social activities, communication with state institutions, engagement in political affairs etc.) is yet another significant problem.

5. Economic perspective of co-development

Many families from developing countries are directly dependent on their close relatives (work migrants), who improve their economic situation. Work migrants do not usually intend to stay in the host country permanently; their aim is to raise their living standard due to higher income. It is highly probable that once they return to their home country, after some time they will become a part of the migration cycle once again. During their travels the migrants are constantly improving – the language, their profession – and their human capital is growing. The anxiety connected to the unknown decreases and the migrant's profit increases. Their success works as a motivation factor to other family members who attempt to become work migrants themselves and thus improve their social capital.

Migrants' investments in their country of origin often make an important economic base of the given country. In the countries of middle Asia, for example, remittance (financial or goods transfers sent by migrants to their countries of origin) accounts for as much as 50 % GNP of the given country. According to Bohdan Rajnec, a representative of one of the biggest Ukrainian organizations in Prague, also the Ukrainian economy is rising thanks to the investments sent back to their country by work migrants. If there's a million of such workers and almost all of them send and invest their money back to their country (as in the case of Ukraine), there is a great

potential both for the development of the country itself and for the growth in the mobilization of foreign workers.

The issue of remittance has been mentioned frequently in the Czech Republic, yet there is still very little available information, research and statistical surveys concerning this topic. It's perceived by the migrants as a private subject and they prefer not to reveal it to a broader public. This is why even the non-profit organizations, which work with migrants, do not have much information on this topic. Migrants usually share this information about money transfers only with their compatriots. The Multicultural Centre in Prague⁷⁴ carried out a survey, it dealt only with transfers within the family and relatives. They distinguished two main forms of remittances - money and consumer goods (usually products that are either not available or very expensive in their country). The survey also recognizes three ways of sending the remittances :

- Formal way – services of financial institutions, such as banks and post offices are used ;
- Informal way – the money is physically carried to the country by the migrant or another person ;
- Combination of ways – both the formal and informal way of transfer is used.

The main reason for using the services of financial institutions is that it is the safest way of transporting the money to the target group. However, there are fees associated, which can make the formal way disadvantageous especially when smaller amounts of money are sent (the fees at the largest companies move from 2.5 % to 4 % from the sent amount or from 8 % to 16 % when a smaller amount of money is being sent). According to the mentioned survey, migrants perceive the fees to be adequate to the security and speed of the transfer. They monitor the fees at different institutions in order to send their money with the smallest financial losses possible. Among the informal ways of transfer is addressing relatives, friends, couriers or even bus drivers, who personally transport the amount to the country of origin. Although there are a lot of risks associated with this way, many migrants perceive it as normal and, above all, it allows them to reduce expenses to a minimum.

The amount of money sent to the country of origin depends on the income and expenses of the migrants in the host country. The expenses can be considerably high – a migrant has to pay the rent, the health insurance (if not paid by the employer) and much more. Thus, the migrants who left their families behind in their country of origin often live in very modest conditions in order to send their families the highest amount of money possible.

According to the available sources, in most cases the financial transfers in the Czech Republic do not take place in the financial institutions, but rather they are carried out by the family members. Another problem connected with the degree of economic growth in the countries of migrants' origin, which has to be mentioned, is the export and import of goods between the host countries and the migrants' countries of origin. There are many foreigners living in the Czech Republic who came here before 1989, some of them started their own business and are now very successful and rich. A young generation of these businessmen who can draw upon their parents' experience, who came here under very different socio-cultural conditions, takes a very advantageous position in the trade these days. The young generation speaks their mother tongue, they can also speak the language of the host country without difficulties as well as other world languages. We asked Mirek Masata, who is an expert on the trade with Asia, what is the commercial interconnection between east and west. In his opinion, the extent is highly dependent on the country of the migrant's origin. Also, it is important whether the migrants can see some business potential in their country or has entirely lost hope. Businessmen trade with countries with a profit potential and smooth communication, which in the interaction with their country of origin may seem too complicated to the foreigners who are already used to the western way of communication. There is a whole range of institutions in the Czech Republic, which were set up for commercial purposes. These can either be formed by individuals, groups of migrants of the same nationality (e.g. Russians, Arabs, Iranians, etc.), various trade chambers (e.g. Czech-Arabic chamber, Czech-Vietnamese chamber, etc.) or by large business corporations.

As is the practice in many other countries, also in the Czech Republic there is a commercial model of individuals who set up a business with goods, which is often imported from their country of origin. These individuals are in connection with their family members who are in charge of the import of the goods and other activities needed for the business. It is common for a group of migrants of the same nationality to share business reports and tips with their compatriots. A typical feature of such business groups is cohesion – they do

⁷⁴ Rejcková T., Tollarová B., Stojanov R., Colcová P., *Remittance sent from the Czech Republic and their developing impact*. www.migraceonline.cz.

not let other businessmen, usually members of the social majority, to enter. According to Mirek Masata, the primary focus of the businessmen is the business itself, which may certainly contribute to the community of their compatriots in the host country. However, if there is no chance of making a profit, they will not make any investments in the country of origin. The initiators of co-development can more probably be the migration communities themselves. These, however, often have to deal with financial and other problems. A specific example of an actual economic interconnection between two countries is a developer's project in Prague. This project is carried out by a minor developer company, which was set up by two Russian businessmen. The funds come from Russian sources and a bank loan. In view of the fact that the real estate market is undergoing a crisis, the sale is accomplished by offers on the Russian real estate market – a form of interconnection of activities and funds.

6. Conclusion and recommendations

As a result of our survey we can conclude that NGOs of migrants in the Czech Republic focus their activities mainly on promotion of national culture and occasional support to individual immigrants in difficult life situations. Only a few migrant organizations are active in development aid (both in Africa) however, they do not have significant financial support from the Czech state, Czech public or the EU. In addition, the migrant NGOs do not cooperate in an organized or frequent way with NGOs assisting immigrants and refugees in the Czech Republic. Furthermore, they are not active in lobbying and advocacy work to defend the rights and interests of their communities. We would recommend for future to organize study visits of representatives of migrant NGOs to enable them to get the know-how how migrant organizations experienced in development aid in other EU states work. It would be good for them to get to know how the migrants NGOs in the EU started their development activities, in which sectors of development aid they work. In addition, training for leaders of migrant NGOs in the Czech Republic would be very useful. On our side, we should persuade migrant NGOs to become active members of different national platforms representing NGOs in the migration and development debate with state authorities. Of course, a financial instrument, helping migrant NGOs to start little development projects in their countries of origin, would be extremely helpful.

Migration and Development: UK Country Profile

Paul Murray

1. Introduction

The last decade has seen the emergence and strong growth of interest by governments and international NGOs in the relationship between migration, and development and poverty reduction in the South. Hitherto, the focus has been exclusively on the fiscal contribution of immigrants in “receiving” countries, “brain drain” and the impact of financial remittances back “home”. Whilst these are important issues – remittances, for instance, have become as important as development aid or direct foreign investment (FDI) to many developing countries – their emphasis has rather overshadowed other aspects of development, such as social remittances (information, ideas, attitudes and identities), “brain gain” through returning migrants, trade links and diaspora activities in countries of origin.

The UK Department for International development (DFID) has stated that there is a need “... to build on the skills and talents of migrants and other members of ethnic minorities within the UK to promote the development of their countries of origin” (DFID, 1997) and, further, a scoping, entitled “Getting it Right Together” brought to light the fact that DFID and UK Black and Minority Ethnic (BME) civil society often differ in their perceptions and definitions of development and development awareness. Moreover, many UK BME civil society groups were totally unaware of DFID’s international development policies and targets (DFID, 2001).

These findings prompted DFID to explore the potential for a Strategic Grant Agreement (SGA) with UK BME civil society to address some of the issues raised in the report. The upshot of subsequent meetings with representative of UK BME civil society was the conception of Connections for Development (CfD)⁷⁵ in 2003, funded by DFID. CfD has a large country-wide membership base of about 400 diaspora-led organisations and has had some successes in engaging with, and building the capacity of, UK diaspora civil society groups, and has helped to channel the diaspora’s views on international development issues to DFID. However, DFID’s commitment to this process was questioned in an independent evaluation report of CfD’s progress, stating that “...it is evident that there should have been more consideration by DFID on how to provide appropriate organisational support for the management of CfD” and “...there are questions over whether there is sufficient demand from policy and country groups within DFID for what CfD can offer” (DAI, 2007). The report concluded that the “hands-off” approach adopted by DFID was inappropriate for effective engagement with such a new organisation (Ibid, p. 17); DFID subsequently withdrew its financial support of CfD in 2009. Nevertheless, CfD remains operational as evidenced by a recent workshop at the House of Commons on the effect of the economic downturn on diaspora community organisations (Plus People, 2010) and involvement in a European network on migration and development (below).

A more recent Pan-European initiative is the development of a European Network on Migration and Development (EUNOMAD). The purpose of EUNOMAD is to establish country platforms of key civil society organisations whose work relates to the migration and development nexus, both in the North and South, and seeks to: enhance its members’ activities in the field of migration and development; develop lobbying efforts to gain public policy support for the migration/development nexus and its benefits for migrants as well as origin and European societies.

EUNOMAD has established platforms in a number of European countries: Belgium, Czech Republic, France, Germany, Italy, Poland, Portugal, Spain and the UK; and the network seeks to expand its presence to all European countries (EUNOMAD, 2010). Although in its infancy, great interest has been shown by

⁷⁵

CfD is a diaspora-led national membership organisation established to ensure that UK diaspora communities and the organisations they are involved in here, are supported in the process of shaping and delivering policy and projects that affect their countries of origin or interest.

organisations in participating countries and there is a general view that this network has great potential to elevate the profile of migration and development issues across Europe, and help support and grow the migration and development nexus.

This report was commissioned by EUNOMAD and the author has also been involved in the formation of the UK platform of EUNOMAD, which comprises nine key organisations working in the migration and development nexus, and these are discussed in more detail in Section 3.2.

The following presents a profile and demography of migrant communities in the UK, offers an account of 10 key milestones that have shaped the country's socio-political and race relations landscape, describes the form and extent of structures working in the migration and development nexus and their contribution to development both North and South, and discusses the key elements of UK Government policy and practice that relate to migration and development.

The tension emanating from the UK Government policies relating to migration, and migration and development is analysed and some observations are made as to how such policies might be reconfigured to be more beneficial to the UK, migrants and sending countries.

2. Migrant communities in the UK

2.1. A brief chronology of recent immigration in the UK

The movement of people to and from the UK is not a new phenomenon, but patterns of immigration and emigration since the end of World War II has changed significantly the social, economic and political landscape of this country.

2.1.1. 1940s to 1950s

Prior to the late 1940s and 50s, there was little migration into the country other than from Ireland. After World War II, Britain faced labour shortages whilst many European countries faced high levels of unemployment. It made sense for the country to reach out across Europe to plug the gap in labour.

The first large immigration to 20th century Britain was the settlement of 345,000 Europeans between July 1945 and October 1951, most notably Poles, Austrians, Italians, and Ukrainians. For example, according to the 1951 census, the Polish-born population of the UK was 162,339, up from 44,642 in 1931 (Holmes, 1988 and Burrell, 2002). Nevertheless, European migrant numbers were still not significant enough to satisfy job market needs.

In the Government's attempts to facilitate rapid reconstruction of the country's infrastructure and economy, it looked towards the West Indies, and on the 21st June 1948 the SS Empire Windrush arrived at Tilbury Docks, in Essex, with 492 Jamaicans on board. These "pioneers" are typically represented as the first wave of a mass migration to Britain after World War II (Paul, 1997) and the arrival of different cultures.

Interestingly, the newly conceived National Health Service, London Transport and British Rail even went so far as to set up recruitment centers in the West Indies to bring workers over to the UK. Although the numbers recruited in these ventures were relatively small to begin with, the move established a nucleus of Caribbeans in certain areas, such as Brixton in South London that also acted as a catalyst for the large increase in immigration from the West Indies exhibited in the 1950's.

2.1.2. 1960s to 1970s

New Commonwealth mass immigration continued throughout the 1950s and early 60s⁷⁶, but increased markedly in 1960 and 1961 in anticipation of new laws restricting immigration to Great Britain. This was particularly so for South Asian Indians and Pakistanis, during which time their numbers entering the country surpassed those from the Caribbean. By 1961 the UK had 2.5 million residents that were born abroad (ONS, 2005), which was about 5% of the country's population then.

In the wake of the Notting Hill riots and other similar disturbances in 1958 the Government came under increasing pressure to change the law. In 1962, the Government passed the Commonwealth Immigrants Act, which severely limited the category of Commonwealth citizens that were able to enter Britain to holders of

76

The partition of India in 1947 was the initiation for what later became a large-scale migration and settlement of people from the Indian sub-continent: India, Pakistan and Bangladesh.

employment vouchers issued by the Ministry of Labour, students, members of the armed forces, and dependents of family members that had already settled in the country. A crucial consideration in the timing of the legislation was that the Government found a way to implement controls that would be flexible, depending on political and economic factors, and overtly color-blind while permitting de facto discrimination in favour of Old Commonwealth migrants (Seymour, 2010).

Whilst the Commonwealth Immigrants Act of 1962, and subsequent Commonwealth Immigration Act (1968) and Immigration Act (1972), reduced the number of migrants moving to the country, during the decade 1963 to 1974 the population of foreign-born UK residents still increased by 700,000, of whom were mainly new Commonwealth immigrants (ONS, 2005).

During the 1970s, particularly in 1971 during the fight for independence from Pakistan, Bangladeshis started to arrive in large numbers and settled mainly in the Spitalfields and Brick Lane areas of Tower Hamlets in East London, taking up unskilled work in factories and the textile trade and later as cooks, waiters and mechanics.

The most significant immigration of the 1970's occurred in 1972 when Uganda's President Idi Amin expelled 80,000 African Asians (mainly Gujarati Indians) from the country. Many held British passports and almost 30,000 were admitted into the UK over a two months period (BBC, 1972).

Until the 1980s, the UK was a net exporter of people, with more British citizens emigrating than immigrants entering. This was soon to change as a result of the tightening of immigration regulations by the USA, Canada, Australia and New Zealand.

2.1.3. 1980s to 1990s

By the 1980s, immigration policy had been tightened significantly and there was strict control on entry into the country. The upshot was that during this decade the largest groups of immigrants were Americans, Australians, New Zealanders and South Africans, making use of family-ties entry rules, and South Asian men and women entering the medical professions (Paul, 1997).

Mass immigration of Black Africans to the UK did not start until the late eighties, and was around 5,000 per annum before then. Seeking asylum (see also Section 2.1.5) was a major factor underlying the migration of Black Africans: many countries in sub-Saharan Africa experienced conflict and political unrest during the late 80s and 90s; for example the civil war in Somalia and ethnic conflict in the Democratic Republic of Congo (formerly Zaire). If those with work permits and those joining family members are included, between 1991 and 2001 almost 0.5 million Black Africans settled in the UK (ICAR, 2009).

2.1.4. 2000s to date

The most significant migration trends over the last decade have been seen from Europe since the accession of 8 Central and Eastern European countries⁷⁷ to the European Union on 1st May 2004, known as the "Accession Eight" (A8). The result has been described as "almost certainly the largest ever single wave of immigration the British Isles have ever experienced, with Poles the largest ever single national group of entrants" (Salt et al, 2006), and between 2004 and 2008, it is estimated that gross migrant flows from the A8 was over 1 million), with Poles constituting about 67% of entrants (Pollard et al, 2008).

Net migration from A8 countries peaked in the late 2007 at 282,000 and, thereafter, has continued to fall progressively. In fact 2009 figures show, for the first time since EU accession, a net emigration by citizens of A8 countries, where more than 12,000 people left than arrived (IPPR, 2010).

Importantly, most research on the impact of migration from the A8 countries has shown little evidence to suggest that it has had any adverse affects on the labour market outcomes of native workers (Lemos and Portes, 2008).

2.1.5. Refugees and asylum seekers

The growth of asylum seeker applications contributed to a new growth of immigration to the UK. Over the period of 1990 to 1998 the number of applications for asylum in the United Kingdom averaged around 33,700 per year, ranging from 22,000 in 1990 to 46,015 in 1998. In 1999, the number of applications increased significantly to 71,160 and remained high in subsequent years, rising to 84,130 in 2002 (the highest level to date), before falling significantly to 49,405 in 2003. Applications continued to fall for the next four years, to

77

Namely Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia.

23,430 in 2007, but rose again to over 26,000 in 2008 (ICAR, 2009) and then dropping to 24,250 in 2009.

The number of people granted asylum or exceptional leave to remain (ELR)⁷⁸ was below 10,000 a year between 1994 and 1998 before increasing from 1999 reaching its peak in 2001 with 46,540, then falling again to 2,575 in 2009 (Ibid). So, in the UK between 1990 and 2009, about 442,000 people have been granted asylum, ELR, humanitarian protection (HP) or discretionary leave (DL).

2.1.6. Illegal immigration

Illegal or “irregular” migration into the UK includes those entering without authority, entering with false documents and those overstaying their visa conditions.

Because of the nature of illegal immigration, accurately charting numbers is difficult. A Home Office study released in March 2005 estimated a population of between 310,000 and 570,000 (Woodbridge, 2005). More recently, a Greater London Authority commissioned report by the London School of Economics (GLA, 2009) indicated that the illegal immigrant population lies somewhere between 417,000 and 863,000, with a “midpoint” figure of 618,000, including resident failed asylum seekers, overstayers and UK born children.

There is evidence to suggest that tighter border controls have led to an increase in illegal and irregular migration (RGS, 2008). Bhagwati (2003) goes further and argues that, paradoxically, “the ability to control migration has shrunk as the desire to do so has increased. Borders are largely beyond control and little can be done to really cut down on immigration”.

2.1.7. Current population statistics

Net migration to the UK accounted for 52% of the total population growth in 2007, compared to 55% and 72% in 2006 and 2001, respectively (ONS, 2008). Population projections suggest that migration is, and will continue to be, an important element of UK population change. For example, it is estimated that immigration will account for 85% of the further 5 million populations growth projected to 2031 (GAD, 2004).

Table 1: England and Wales population estimates and change (1,000s) by ethnicity mid-2006 to mid-2007 (ONS, 2010)

Ethnic group	Mid-2006 population	Natural change (births-deaths)	Net Migration	Total change	Mid-2007 population	Mid-2007 % of total population	Mid-2007 % of BME population
White: British	45,557.0	73.2	-70.3	2.9	45,559.9	84.3	---
White: Irish	597.2	-6.3	-4.8	-11.1	586.0	1.1	---
White: Other White	1,749.0	6.0	75.6	81.6	1,830.6	3.4	---
Mixed: White and Black Caribbean	281.9	9.4	-0.7	8.7	290.6	0.5	4.8
Mixed: White and Black African	110.8	5.0	1.7	6.8	117.6	0.2	1.9
Mixed: White and Asian	253.1	11.8	3.1	14.8	268.0	0.5	4.4
Mixed: Other Mixed	206.2	8.8	2.6	11.5	217.6	0.4	3.6
Asian or Asian British: Indian	1,276.6	13.2	39.9	53.0	1,329.6	2.5	21.8
Asian or Asian British: Pakistani	871.3	18.7	26.8	45.5	916.7	1.7	15.0
Asian or Asian British: Bangladeshi	344.5	7.3	8.5	15.8	360.4	0.7	5.9
Asian or Asian British: Other Asian	327.7	5.2	11.2	16.4	344.1	0.6	5.6
Black or Black British: Black Caribbean	597.7	2.8	2.3	5.1	602.9	1.1	9.9
Black or Black British: Black African	700.1	12.5	23.8	36.4	736.6	1.4	12.1
Black or Black British: Other Black	114.7	3.0	0.8	3.7	118.5	0.2	1.9
Chinese or Other Ethnic Group: Chinese	382.2	3.4	23.1	26.6	408.8	0.8	6.7
Chinese or Other Ethnic Group: Other	358.8	2.7	22.5	25.3	384.1	0.7	6.3
All Groups / Ethnic Population	53,728.8	176.7	166.5	343.2	54,072.0	100.0	100.0

The most recent population estimates for England and Wales are shown in Table 1 for mid- 2006 and mid-2007, and shows that at mid-2007 88.8% were White (White British, White Irish and White Other). Of the

78

Exceptional leave to remain was replaced by humanitarian protection (HP) and discretionary leave (DL) from 1 April 2003. Thus figures for 2003 to 2006 indicate combined grants of ELR, HP and DL.

11.2% non-White groups, Indians (21.8%) are the most populous followed by Pakistanis (15%), Mixed (14.7%) and Black Africans (12.1%). The table also shows a net migration into the country over the period of 166,500, with the largest immigration from Indians (39,900), followed by Pakistanis (26,800), Black Africans (23,800) and Chinese (23,100). The large figure of White Other immigrants (75,600) is mainly due to European migration, primarily from Poland.

Table 2 shows Scotland's population data from the 2001 census. Just a little over 2% of the population then was from an ethnic minority background (101,677) with Pakistanis the largest minority group (31.27%), followed by Chinese, Indian and Mixed groups. Less than 1% of the Northern Ireland population is from a BME group (Hansson et al, 2002). Currently, the proportion of the UK population who are foreign-born is about 11%, or 6.7 million people (ONS, 2010).

Ethnic group	2001 population	2001 % of total Population	% BME population
White Scottish	4,459,071	88.09	---
Other White British	373,685	7.38	---
White Irish	49,428	0.98	---
Any other White background	78,150	1.54	---
Indian	15,037	0.30	14.79
Pakistani	31,793	0.63	31.27
Bangladeshi	1,981	0.04	1.95
Chinese	16,310	0.32	16.04
Other South Asian	6,196	0.12	6.09
Caribbean	1,778	0.04	1.75
African	5,118	0.10	5.03
Black Scottish or any other Black background	1,129	0.02	1.11
Any Mixed Background	12,764	0.25	12.55
Any other background	9,571	0.19	9.41
<i>All minority ethnic population</i>	101,677	2.01	100.00
All Groups / Ethnic Population	5,062,011	100.00	100.00

2.2. Demography of migrants⁷⁹

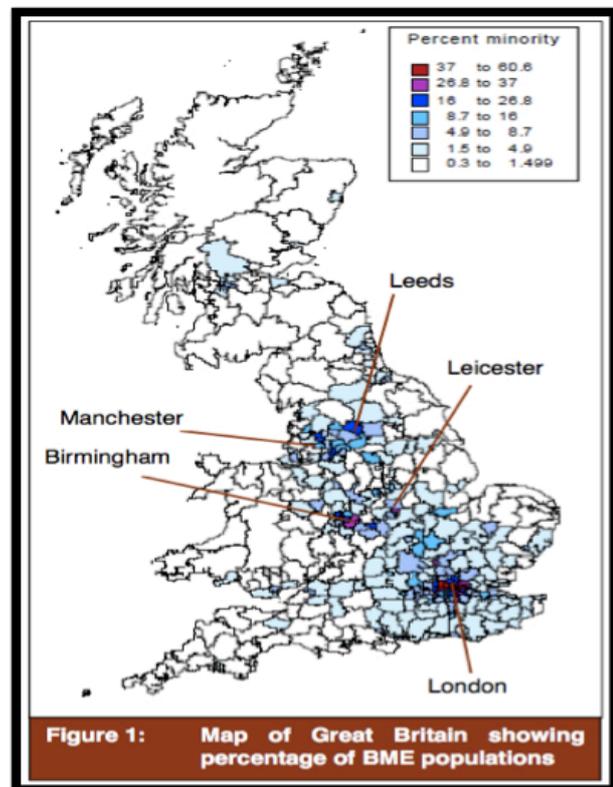
Since post second world war settlers were economic migrants, most established themselves in industrialised towns and cities and although the country has seen some internal movement in recent times of migrant communities – from cities to the suburbs - the demography of migrants in the UK is largely as it was almost half a decade ago (Schuman, 1999).

⁷⁹

For the purpose of this report the term Black and Minority Ethnic (BME) means “visible” or non-white minorities.

2.2.1. Black and ethnic minorities

The majority of early Caribbean migrants settled in London, but some dispersed to industrial centers such as Liverpool, Manchester, Birmingham, Bristol, Nottingham, Leeds, Bradford, Leicester, Walsall, Wolverhampton, and Luton. South Asian immigrants settling in post-war Britain mainly established themselves in London, the Midlands and industrial areas in the north, particularly Lancashire and Yorkshire, taking up employment in cotton mills and foundries. It is not surprising, considering historical economic and contemporary migration patterns, that the black and ethnic minority (BME) population is not distributed evenly around the country, but tends to be skewed heavily towards the more industrialised and urbanised areas. Almost half of all people of BME origin live in Greater London and, collectively, the metropolitan counties of Greater London, Greater Manchester, West Yorkshire, the West Midlands and the Leicester/Nottingham corridor in the East Midlands contain three-quarters of the country's BME population. At the other extreme, only just over 2% of the populations of the Northern region of England, Wales and Scotland, and less than 1% of the Northern Ireland population, are from minority ethnic groups (Hansson et al, 2002).



These trends are illustrated in Figure 1 for England, Wales and Scotland, and show largest BME communities in London, Birmingham, Leicester, Manchester and Leeds.

Furthermore, the distribution of individual ethnic minority communities within these metropolitan counties is even more extreme. For example, Greater London has 85% of the total Black-African population and nearly 60% of the Black-Caribbean population, but less than 20% of the Pakistani population. In contrast, Greater Manchester, West Midlands and West Yorkshire contain half of the UK's Pakistani population, compared with only 5% and 20% of the Black-African and Black-Caribbean populations, respectively (Schuman, 1999).

The spatial variation of Indian, Pakistani and Bangladeshi communities is also striking. Over half of all Bangladeshis and 45% of Indians live in Greater London; compare this with the figure for Pakistanis, which is less than 20%. Of the Indians living in Greater London, only one in five live in inner London, but for the Bangladeshi population four in every five (80%) live in inner London (Ibid, p. 36). Many East African Asians have settled in Greater London, for example, in areas such as Wembley and Harrow, and Southall in Ealing is home to a large Punjabi Sikh community. In 2001, Bangladeshis made up one-third of the population in Tower Hamlets (ONS, 2001). These trends in settlement patterns across the UK have been explained using two theories: *choice* and *constraint* (Ratcliffe, 1999).

Briefly, choice theory argues that ethnic minorities prefer to live within concentrations of their own community, for reasons of social support and networks, and shared linguistic, cultural and religious backgrounds. On the other hand, constraint theory makes the case that BME groups are prevented from moving from certain geographical areas through deprivation, by lack of information about housing opportunities and by discrimination or fear of discrimination.

Interestingly, the Chinese community, which is about the same size as the Bangladeshi population in the UK (ONS 2001), are much more widely spread than any other BME group (Lupton and Power, 2004), which appears to counter the arguments of both choice and constraint theories.

2.2.2. Other migrant communities

Evidence suggests that White immigrants to the UK settled more widely across the country than their BME counterparts. The more recent influx of A8 citizens has also exhibited a wide distribution of settlement across the UK, with the Anglia and Midlands regions attracting the greatest number (Home Office, 2008).

2.3. Do migrants in the UK ‘pay their way’ ?

In 1999/2000 it is estimated that migrants in the UK contributed a little over £31.2 billion in taxes and consumed a little less than £28.8 billion in benefits and state services, a net fiscal contribution of approximately £2.5 billion. This is equivalent to around 1p in the £ on the basic rate of income tax (Gott and Johnston, 2002). Furthermore, the ratio of net contribution (through tax) to consumption of public expenditure is higher for immigrants (1.09) than non-immigrants (1.06), indicating that immigrants contribute more than they take out as compared to their native counterparts (ibid, p. 27).

International students are also estimated to contribute at least £3.74 billion annually to UK Universities and a further £1 billion per year to GDP (Vicker et al, 2007).

The weight of evidence clearly suggests that far from being a drain on the public coffers, immigrants put considerably more into the economy than they take from it. In fact research published by the National Institute of Economic and Social Research indicates that 17% of economic growth in the UK during 2004/05 was directly attributable to immigration (Constant and Zimmermann, 2005). For example, in 1996 the 10,000 “curry houses” in the UK had a turnover of £1.5 billion – more than the steel, coal and ship building industries put together (Home Office, 2002) and by 2005 the annual turnover of the sector had increased to £2.5 billion (RGS, 2008). Furthermore, there is little or no empirical evidence to suggest that welfare support is the principal motivation for choosing to immigrate to the UK (RGS, 2008).

Nonetheless, migrants are not homogeneous, and although collectively they make a positive net fiscal contribution, some do less well economically than others, and are likely to have a negative fiscal impact. Domestic policies aimed at improving access to the labour markets, migrants’ rights and tackling social exclusion can help to address this.

2.4. Ten milestones shaping race relations

During the post war boom years the Government and employers in Britain were insatiable in their needs for cheap foreign labour to offset shortages in manpower due to casualties of war and high rates of emigration of British citizens to Australia, Canada and New Zealand under assisted passage schemes⁸⁰, and the USA (Hatton, 2003).

British employers were quick to recognise the Caribbean and the Indian sub-continent as fertile recruiting grounds. However, as mass immigration continued through the late 40s and the 50s, so did the rise in racial tension, prejudice and violence.

The following is an account of 10 key milestones that have shaped the country’s socio-political and race relation landscape.

2.4.1. Notting Hill riot, 1958

In the late 50s the simmering racial tension between white and migrant Blacks erupted into full-scale riots, initiated by white youths against the rapid increase in the local Black populations. In 1958, riots occurred in a number of hotspots around the country, for example, Birmingham and Nottingham, but the largest and most destructive of these was that which took place in Notting Hill in August and September that year.

2.4.2. Rivers of blood speech, 1968

Enoch Powell’s so called “Rivers of Blood” speech⁸¹, delivered in Birmingham on the 20th April 1968, struck a chord with many white working class people. Although it all but ended his own political career, thousands of workers across the country staged strikes and marches in support of his views on immigration. The importance of Powell’s speech, whichever way one views his sentiments, is undeniable. It was probably the singular most important speech that brought the debate on immigration, anti-immigration, and racial integration to the fore. It brought views held behind closed doors into the open, and revealed the true extent of racial tensions in the UK.

⁸⁰ Assisted passage was a scheme of highly subsidised travel to destination countries during the post war period up to the early 1960s. Australia’s scheme, initiated in 1947, charged £10 for adults and £5 for children. There were no subsidies for immigration to the USA.

⁸¹ “Rivers of Blood Speech”, delivered by Enoch Powell the then Conservative MP for Wolverhampton South West, at the AGM of the West Midlands Conservative Part, 20th April 1968.

2.4.3. Race Relations Act 1968 and Immigration Act 1972

The Race Relations Act 1965 did not adequately address discrimination in employment and housing and was superseded by the Race Relations Act 1968, which extended the unlawful discrimination provisions to employment and housing.

Under increasing public and political pressure, the Government legislated three times in less than a decade to make immigration for non-white people harder and harder (see Section 3.1.2). By 1972, with the introduction of a new Immigration Act, legislation meant that a British passport holder born overseas could only settle in Britain if they either had a work permit or could prove that a parent or grandparent had been born in the UK. In practice, this meant children born to white families in the remnants of the Empire or the former colonies could enter Britain relatively freely, but their black counterparts could not.

Whilst greatly restricting immigration, legislation did not prevent it, and between 1968 and 1975 almost 85,000 people from the Caribbean and Indian sub-continent settled in the UK through work permits or by joining relatives, despite the end of the post war boom and increasing unemployment.

2.4.4. Brixton riot, 1981

Racial tensions, high unemployment and deprivation were blamed for transforming Brixton, South London, into a battlefield in 1981. The riots were sparked off in April of that year after the Metropolitan Police began Operation Swamp 81 in response to a steep rise in street robbery. Police officers stopped and searched large numbers of Black youths on Brixton's streets, using the infamous "sus" law⁸², which caused widespread resentment. The riots involved thousands of Black and White youths and drew in over 2,500 police officers. Over 300 residents and police officers were injured, with an estimated cost of £7.5 million in damaged, and burnt out vehicles and buildings (Kettle and Hodges, 1982).

Three months later there was more unrest fuelled by racial and social discord in Handsworth (Birmingham), Southall (West London), Toxteth (Liverpool), and Moss Side (Manchester). There were also smaller pockets of unrest in Leeds, Leicester, Southampton, Halifax, Bedford, Gloucester, Coventry, Bristol, and Edinburgh.

2.4.5. Scarman report, 1981

Lord Scarman was appointed by the Home Secretary in April 1981 to hold the enquiry into the Brixton riot. The report was published in November of that year and concluded that the riots were a spontaneous outburst of built-up resentment sparked by racial disadvantage and inner city deprivation (BBC, 2004a) and that there was unquestionable evidence of the disproportionate and indiscriminate use of 'stop and search' powers by the police against Black people (Channel Four Television, 2008).

In the wake of the Scarman report, and in direct response to its main findings, a new code for police behaviour was put forward in the Police and Criminal Evidence Act 1984; and the act also created an independent Police Complaints Authority, established in 1985, in an attempt to restore public confidence in the police (IPCC, 2010).

2.4.6. Broad Water Farm riot, 1985

After an incident involving a house search by police where a Caribbean mother died, the Broad Water Farm area of Tottenham was transformed into a battle ground between Black youths and the Metropolitan Police. Bricks, machetes, petrol bombs and firearms were used by the youth against the baton-wielding police in full riot gear. Numerous people were injured during the riot, including 2 policemen that received gunshot wounds and one policeman, PC Keith Blakelock, was murdered.

Prior to the riots, Broad Water Farm was recognised as one of the worst places to live in the UK because of poor housing, academic underachievement, high unemployment (45%), deprivation, high crime rates, poor relations between Black and White residents and a general lack of trust in local policing (Coleman, 1985).

In the aftermath of the riot, a £33 million regeneration programme was implemented, addressing the causes of the unrest. Today, whilst there are still issues of academic performance and unemployment, the Broad Water Farm area has one of the lowest crime rates of any urban area in the world (Trivedi, 2005).

2.4.7. Stephen Lawrence murder, 1993

Stephen Lawrence, an 18-year old Black student, was murdered in an unprovoked racist attack in South-East London, April 1993. Although five white suspects were arrested and two charged with murder, nobody was prosecuted.

An inquiry headed by Sir William Macpherson examined the Metropolitan police investigation and concluded that the force was "institutionally racist". The case has been called 'one of the most important moments in the modern history of criminal justice in Britain' (BBC, 2004b) as it contributed significantly to the creation and passing of the Criminal Justice Act 2003 that altered the centuries-old principle of double jeopardy, which stipulated that a person could not be tried twice for the same offence.

2.4.8. Northern town riots, 2001

In the summer of 2001, Oldham, Burnley and Bradford erupted in violent clashes predominantly sparked by racial tensions between the area's Asian and white communities and National Front⁸³ demonstrations, with the underlying factor being social division and poverty.

A report into the violence observed that people in the three affected areas were living "parallel" and "polarised" lives where people from different ethnic backgrounds simply did not mix, and that their "lives often do not seem to touch at any point, let alone overlap and promote any meaningful interchanges". Among the report's 67 recommendations was the need to regenerate the areas and improve housing and education, and for improved training of council officials in diversity and how to serve all citizens equally (BBC, 2006).

2.4.9. London bombings, 2005

Motivated by Britain's involvement in the Iraq War, four Muslim men (3 British Pakistanis and 1 British Jamaican), conducted a series of coordinated suicide bomb attacks on the London public transport system in which 56 people died, including the four bombers.

Apart from the increased security and general fear it promoted in people travelling around London, there was a significant increase in anti-Muslim hate crimes across the country. Various surveys of Muslims in the wake of these bombings indicated that as many as 80% had experienced Islamophobic attacks, either verbal or physical (Manzoor, 2004).

2.4.10. British National Party (BNP) – rise and fall?

The BNP, a far-right nationalist political party and splinter group of the National Front, has won a number of local council seats in London, Essex, the West Midlands and West Yorkshire, and two seats as MEPs in the European Parliament.

The BNP had great expectations of gaining ground in both council and parliamentary elections in the lead up to the May 2010 elections. Their campaign was marred by violence and controversy and the election saw the loss of 27 council seats, down to 19, and not one parliamentary seat was won, despite fielding 338 parliamentary candidates. Most notably, the BNP lost all of its 12 council seats to Labour in the London Borough of Barking and Dagenham.

Alarming, research has shown that in many local council wards, after a BNP candidate has been elected, reports of race and religious hate crimes increase despite reductions in such crimes recorded in the wider police areas. For example, in Eastbury (Barking, London), Epping Forest (Essex) and Chelmsley Wood (Birmingham), after a BNP councillor was elected, complaints of race and religious hate crimes doubled (Guardian, 2010).

2.5. Race relations - Current situation and public opinion

There are very many mixed and conflicting views about the current state of race relations in the UK. Some commentators hold pessimistic views and cite increasingly polarised communities, mounting racism, growing support for the far right BNP and the emergence of violent White street gangs under the rubric of the English Defence League. Others, such as the Labour former Communities Secretary, John Denham, have argued that racism is on the decline and that the (former) Government's progress in promoting racial equality in the last

83

The British National Front, most commonly called the National Front (NF), is a far right whites-only British political party whose major political activities were during the 1970s and 1980s.

decade "... is substantially responsible for this state of affairs" (Seymore, 2010).

The real situation is most likely somewhere in between these two opposing views. Yes, reported race and religious hate crimes have increased in recent years, but some argue that this is due to the increasing BME population and more willingness to report such crimes (eg. ENAR, 2002). Yes, there has been some growth in the support for the BNP, but the party lost 26 council seats and failed to gain any parliamentary seats in the 2010 general elections. However, there is no evidence to support the view that White and Black communities are becoming more polarised, in fact the reality is quite the contrary. Studies of the 1991 and 2001 census has shown that levels of segregation in the UK are considerably lower than that found in the USA (Simpson, 2003), and despite concerns about the increase in "polarised communities" leading "parallel lives" there is evidence that communities are more cohesive than many imagine. In fact, segregation across the country as a whole is declining as a people from ethnic minorities become wealthier and move from inner city areas, and the indices of segregation for all ethnic minority groups fell between 1991 and 2001 (RGS, 2008). Furthermore, the suggestion by some commentators that ethnic segregation is the cause, rather than the consequence, of racial conflict is highly contested. There is growing evidence to suggest that the country is segregated by poverty, inequality, wealth and opportunity rather than by race, ethnicity and religion (Dorling et al. 2007), which corroborates constraint theory (see Section 2.2.1).

Nonetheless, racism and racial discrimination permeate every aspect of UK society through "institutional racism", and the Government officially recognised this in 1997 with the publication of the Stephen Lawrence Inquiry Report, which established that institutional racism was present in the police force and more generally, in the public services, including health, employment, housing and education (Isal, 2002).

Public opinion about immigration and race relations is also mixed. A recent poll by MORI show that 79% of respondents described themselves as "Not racially prejudiced at all", but 58% felt that "Parts of this country don't feel like Britain any more because of immigration" and 59% felt that "There are too many immigrants in Britain". Furthermore, 76% felt that there was "A great deal of tension" or "Fair amount of tension" in Britain between people of different races and nationalities, and of these, 64% felt that this tension was "certain to" or "likely to" result in violence (MORI, 2008).

Some argue that racial tensions are caused by the British public's basic lack of understanding and appreciation of different sections of society, and until this is rectified, racial tensions will remain (Woods, 2008).

Whatever opinion held about the current state of race relations in the country, there is an increasingly accepted view that the complexion of racism has changed over the last decade as the shift in emphasis from race to religion and from colour to creed and culture has grafted old views on to new scapegoats (Younge, 2009), sometimes referred to as "new racism".

3. Migration and development nexus

Migration and development are linked in many ways – through the livelihood and survival strategies of individuals, households, and communities; through financial remittances; through investments and advocacy by migrants, refugees, diasporas and their transnational communities; and through international mobility associated with global integration, inequality, and insecurity.

This section considers migration and development nexus vis-à-vis diaspora civil society groups, their complexion, size and impact of services and activities both in the UK and sending countries.

3.1. Profile of diaspora civil society groups

There is no definitive information on the number of diaspora community and voluntary groups in the UK (BME or otherwise), although some approximations have been made. For example, it is estimated that there are between 7,000 and 8,000 BME-led voluntary and community organisations (VCOs) in the East Midlands (VOICE, 2003), 5,000 in London (CEMVO, 2004) and 800 in South East England (RAISE, 2008).

These estimates are likely to be based on local authority and Council for Voluntary Service's (CVS) databases, so the actual figures are expected to be significantly larger since many BME organisations work outside the statutory and third tier umbrella voluntary networks. There appears to be no reliable data on the number of non-BME migrant VCOs, for example Polish-led organisations in the UK, but it is likely that these are significantly less in view of population statistics.

Whilst the number of diaspora-led VCOs nationally is unknown, the activities and general state of the sector has been researched considerably and is well documented.

3.1.1. Sector development issues

In general, the sector is underfunded and likewise underdeveloped. The majority of diaspora VCOs are small, informal and volunteer-led, and in a recent national study, 70% of diaspora organisations surveyed indicated that they were either “Underdeveloped and struggling” or “Developing slowly” (Murray, 2006).

Almost 40% of these organisations had an income of less than £10,000 per annum (Ibid, p. 9), and a comparable trend was shown in a more recent study, which indicated that 42% of such organisations surveyed were similarly small (CEMVO, 2009). Generally, these organisations finance their activities through individual donations and local fundraising events, and find it difficult to access grants funds or local authority service agreements/contracts.

Inability to access sufficient financial resources is the main issue identified by diaspora VCOs in preventing organisational development and reducing the ability to meet client group needs, and their reasoning for this ranged from lack of capacity and external support, to institutional discrimination (Murray, 2007).

As an example of the difficulties diaspora organisations experience raising funds, a mapping exercise of BME voluntary and community groups in the East Midlands (Voice, 2002) revealed that during the period 1995 to 2002 the Big Lottery (formerly Community Fund) funded 1,100 voluntary sector organisations in the East Midlands region, and of these only 61 were made to BME organisations, which is less than 6%. As a comparison the London Boroughs of Barking and Dagenham, and Newham⁸⁴ were analysed to determine the trends in successful Big Lottery grants during the decade 1995 to 2005. In Barking and Dagenham 127 grants were awarded to borough based voluntary organisations, and of these only 4 were to BME led groups, which constituted approximately 3% of the £11.7 million distributed. In Newham, a borough with proportionately the largest BME community in the country (61%), the Big Lottery made 221 grant awards over the same period and of these only 21 were made to BME led organisations, which is less than 10% of the total. It is unlikely that this trend is any different with other grant making trusts, foundations or statutory agencies, and the figures do amplify the serious extent of under funding experienced by the BME voluntary and community sector.

The research of Taylor and Hoyle (2003) also support these findings. Their report goes on to suggest that funders themselves could do a lot more to redress the balance by providing grants seekers with more opportunities to discuss applications, seeking more grant assessors and trustees from BME communities, and by ring fencing funds for the sector.

Another reason for the funding shortfall faced by diaspora organisations is that they are more likely than mainstream White-led charities to provide direct services. This makes them more reliant on grants from statutory bodies, which fund service provision but rarely core costs (Ibid, p. 11). Of course many community groups face the same challenges, but Taylor and Hoyle found BME groups were struggling to make up a bigger income gap. Their study revealed that 53% of the income of BME groups surveyed derived from central or local Government and health authorities, whereas the proportion for mainstream charities is significantly less than half of their total income. In recent times this has posed more challenges to diaspora organisations in general, since local authorities are moving away from grants and focussing on a service commissioning agenda. As a result, these organisations are finding it increasingly more difficult to maintain services within this new regime due, in part, to the intense competition with regional and national generic service providers.

This funding shortfall has been exacerbated since the beginning of the recession (September 2008) and, in a recent survey of 173 BME-led VCOs in England and Wales, 45% had experienced a reduction in funding from their local authority and other funders. Interestingly, in the same period since the recession, 77% of these organisations experienced an increase in demand for their services (CEMVO, 2009).

Clearly, one also has to look at capacity as a part of the funding “conundrum”, and it is likely that some organisations do not have the skills to put together a strong funding application, perhaps because of poor project definition or inability to address funding criteria and outcome monitoring requirements.

84 These boroughs were analysed since the author, from experience, was able to differentiate clearly between BME-led and White-led organisations.

Importantly, despite the wide availability of support, training and consultancy, for example from local Council for Voluntary Services, much of it is inaccessible or inappropriate for the needs of diaspora organisations. For example, many Diaspora organisations find mentoring, hands-on learning and opportunities to share experiences with each other more valuable in strengthening their effectiveness than one-off training packages (Comic Relief, 2009).

The Government is fully aware of the weaknesses in the minority ethnic voluntary sector and has stated that “The minority ethnic voluntary and community sector is weaker than the ‘mainstream’ one and its particular weakness at national levels means that local and regional support structures are relatively more important. Funders should provide dedicated funding to support the local and regional, as well as the national, infrastructure of this vital part of the voluntary and community sector” (Cabinet Office, 2000). Despite these commendable sentiments, the current situation remains largely as it was a decade ago.

3.1.2. Local services and activities

Diaspora VCOs are playing an increasingly important role as the hub of support and development of diaspora communities through front-line public service provision, for example, health, employment and training, through a range of information, advice and advocacy services (eg immigration, welfare benefits, debt management, housing, and interpretation and translation) and through activities in support of refugees and asylum seekers.

Local authorities have identified the benefits of supporting diaspora organisations to deliver front-line services, and view them as the conduit for accessing hard-to-reach sectors of the community that would otherwise be excluded from the benefits of statutory provisions. Nonetheless, local authorities have a track record of underfunding and overstressing the sector to a point where many diaspora groups find themselves, in effect, subsidising the delivery of such services. One of the major issues for all third sector organisations is reaching full cost recovery (FCR) for provision of services and activities (that is overheads or indirect costs as well as direct costs), and local authorities have been reluctant to support a fair proportion of overhead costs despite the Government endorsing the principles of FCR in its 2002 cross cutting review “The role of the voluntary sector in service delivery”. The review stated that ‘Funders should recognise that it is legitimate for providers to include the relevant element of overheads in their cost estimates for providing a given service under service agreement or contract’ and it committed all Government Departments to fund accordingly by April 2006 (HM Treasury, 2002).

3.1.3. Overseas services and activities

Despite this current wave of interest in migration and development, there is still very limited specific information available to build a profile of UK diaspora development actors. The importance of obtaining such data cannot be overemphasised, since to realise the potential of diaspora groups’ activities will require a thorough understanding of the dynamics of their interactions both here in the UK and in their countries of origin. A recent survey of migrant-led VCOs (BME and White), however, has indicated that almost 40% of the sector is actively involved in development projects in their countries of origin or interest (Murray, 2007).

This survey indicated that these organisations were involved in a wide range of overseas development activities, including general community development, health and social care, education, training and employment, advice and advocacy, and disaster aid, to specialised areas of work such as conflict management (Ibid, pp. 20-21).

As with their work in the UK, many diaspora organisations find it very difficult to access grant funds to support their overseas work, and this is exemplified by the study referred to above, in which it was found that almost three quarters of organisations relied solely on donations and membership fees (Ibid, pp. 23-24). The same issues have blighted the sector’s fundraising endeavours for overseas work as it has for their work here in the UK: institutional discrimination, lack of appropriate professional support and insufficient capacity. With overseas work, however, the difficulties become more complex since the Government and large international NGOs (INGOs) do not regard diaspora organisations as credible development actors.

For the Government, this is amply demonstrated by the failure of the sector to access funding through DFID’s Civil Society Challenge Fund (CSCF). Currently, 97 organisations are being funded through the CSCF for work in various overseas countries to the tune of £41.5 million and of these only 2 are diaspora-led (DFID, 2010), and this is illustrative of a consistent pattern.

The argument of “lack of diaspora organisational capacity” for this situation does not correlate at all well with the outputs and outcomes of the sector’s work overseas, but rather to a perceived risk by DFID and a lack of appreciation of the development impact that diaspora groups have back home⁸⁵.

Sadly, the future looks even more austere for diaspora groups, vis-à-vis Government funding for overseas development work, since a Government White Paper on International Development, published in 2006, lays emphasis on using development funds more effectively, and it is very likely that this will result in fewer, larger grants for larger organisations working across more expansive geographical areas. The dilemma for diaspora organisations is that they are, generally, identity based and tended to focus on local issues and “stand-alone” projects, developed through their very specific localised knowledge, and DFID appear to view this approach as an ineffective use of funds. DFID argue that there needs to be an improvement in the way that assistance is delivered, which they maintain means reducing support to stand-alone projects, and increasing support to sector-wide reforms; a strategy that invariably favours the work of larger INGOs. However, what appears to be missing from these arguments is mention of outcomes and long-term impact, for it matters not how well the organisational profile and project plans fit within national development plans and sector-wide reforms, if an organisation cannot deliver the outcomes on a local, regional or national level. The larger INGOs have often been less than wholly successful in delivering their programme outcomes, and if smaller diaspora organisations could demonstrate their abilities to work within the overall framework of a country’s national development plan and meet their project outcomes, then, arguably, their increased involvement could improve on the effectiveness of dealing with some sector-wide issues. Furthermore, this approach is unlikely to be at a significantly higher cost since many small diaspora organisations are not administratively top heavy, like their INGO counterparts, with a sizeable proportion of their resources, if not all, going directly into the delivery of programme activities.

One final issue that has not worked in diaspora organisation’s favour, vis-à-vis Government funding, is their apparent lack of familiarity with the Millennium Development Goals (MDGs) and level of understanding they demonstrate of DFID’s development policies. In a recent survey of 93 diaspora organisations, either involved or preparing to be involved in overseas development work, 58% indicated that they were either “Not very familiar” or “Not at all familiar” with the MDGs, and 61% indicated a low understanding of DFID’s development policies (Murray, 2007).

These results resurface the concerns of a scoping survey “Getting it Right Together” (DFID, 2001), in which the Government recognised that “... many from UK BME civil society are unaware of DFID and the international development targets” and that “It is important that UK BME civil society is aware of current development thinking...”. Sadly, DFID has made little progress in addressing this issue and despite the pledges of meetings twice a year with diaspora groups (DFID, 2007) it has consistently failed to have anything but minor engagement with the sector in, for example, public consultations on Country Assistance Plans that are, incidentally, open to all the public.

3.2. EUNOMAD UK Platform

EUNOMAD aspires to bring together organisations – migrant’s groups, NGOs, local authorities, research institutes, national networks and collectives – involved in the migration and development nexus. To meet this end for the UK platform of EUNOMAD, the author conducted a mapping of structures working in the UK migration and development nexus, which was steered by EUNOMAD’s requirements of UK platform members. These include:

- Stability, having been in existence for at least four years;
- Relevant experience – North, South or both North and South;
- An approach that involves capitalisation – learning through evaluation of practices and dissemination of good practice to members and networks;
- National recognition;
- Motivation to participate in EUNOMAD activities;
- Shared vision and values.

85

The author has work in many African countries and with many UK-based diaspora groups, and has seen the true extent of overseas work, which includes the building of schools and hospitals, rehabilitation of slums, supply of water and sanitation facilities, and peacebuilding initiatives that have transformed whole regions.

Through a combination of past experience, desktop research, and telephone and face-to-face interviews, a number of suitable organisations were identified. A summary of each organisation - including year formed, turnover, governance and management structure, activities North and South, and published reports and other resources - was submitted to the EUNOMAD Project Manager. From these, EUNOMAD selected ten “top structures” and these were formally invited to be a part of the UK platform. Of these ten, one declined the invitation due to current activities and pressure on staff, and so the 9 members of the EUNOMAD UK platform are:

1. Africa Foundation for Development (AFFORD);
2. Asian Foundation for Philanthropy (AfP);
3. All Wales Ethnic Minority Association (AWEMA);
4. Connections for Development (Cfd);
5. International Migration and Development Unit (IMD), Oxford Brookes University
6. Pearl of Africa Foundation (PAF);
7. Sahara Communities Abroad (SACOMA);
8. Scottish Education and Action for Development (SEAD);
9. Widows and Orphans International (WOI).

After accepting an invitation to join the UK platform, these 9 organisations were surveyed again, either by telephone or face-to-face meetings, to capture more detailed information on specific projects or activities related to migration and development, including a brief history of the project/activity, and an evaluation of the implementation and outcomes. A synthesis of information gathered from the two surveys is presented in the Annex for each of the nine UK platform members. These amply demonstrate the diversity and significance of the work with and by the UK diaspora in the UK and around the world.

Collectively, the nine organisations have programmes in South America, Africa, Europe, and South Asia, ranging from agroforestry, supporting entrepreneurship and small business development, peacebuilding, housing and slum rehabilitation, HIV/AIDS testing and care, and volunteer programmes. Their work in the UK includes migration and development research, provision of information, advice and guidance, education and training, development awareness, capacity building, and lobbying and policy development.

4. Migration and development policies

Despite the increased interest in the link between migration and development within the UK, national migration policies and development policies remain distinctly separate and uncomplimentary. This section details the UK Government’s policies on migration and migration and development, and considers the coherence between these and how such policies might contribute more positively to the lives of some of the world’s poorest people, as well as benefiting British citizens.

4.1. Immigration Policy – The Points Based System

Increasing immigration over the last few decades has led to increasing public demands for managed migration, and the Government has responded through the recent introduction of the points based system (PBS), which selects migrants with the skills that the country/economy needs at a particular time. So, the PBS is exclusively focused on UK objectives, and completely fails to recognise that migration affects sending countries too. As pointed out by Chappell and Mully (2010), “this neglect is striking since there is no other area of UK policy which is so clearly international in its scope and yet where the sole objective is to maximise benefits to the UK”. The Government’s primary focus on the fiscal contribution of migrants in the UK is clearly exemplified in the former Labour Government’s response to the House of Lords review of the immigration PBS, titled “The Economic Impact of Immigration”, which completely excludes any consideration of migration’s impact on sending countries (Home Department, 2008)

Entry to the UK via the PBS, rolled out from early 2008, is primarily for the control of labour related migration from outside the EU, is based on five tiers that consolidate more than 80 work and study immigration routes of the previous system:

- *Tier one – highly skilled migrants:* This group can enter the UK as they wish without a prior offer of employment. They are viewed as having critical skills or financial resources that will assist in boosting productivity and the local economy.

- *Tier two – skilled migrants with offer of employment*: This group is intended to fill gaps in the UK labour market.
- *Tier three – low skilled migrants for temporary work*: This tier has never been opened up and the Government has stated that this will remain the case for the foreseeable future since there are no unskilled labour gaps that cannot be filled by UK and European Economic Area⁸⁶ (EEA) nationals.
- *Tier four – students*.
- *Tier five – youth mobility scheme and other temporary workers*: This tier is for young people where the aim of working in the UK is not primarily economic, for example working holidays and au pairs, and other temporary workers such as charity and religious workers, and Government authorised exchange programmes.

The PBS is similar to schemes used in Canada and Australia, where points are awarded to prospective migrant workers based on a range of factors, including qualifications, work experience and language skills.

Clearly, this system has no explicit link with development in sending countries and is driven solely by the UK's own country economic interests.

While the PBS appears to be an effective means of selecting the migrants the UK wants, as it has shown to be in Canada and Australia, it is not without its potential problems.

The first of these is that it focuses primarily on attracting the brightest and most highly skilled people, and this could have negative impacts on the economies of sending countries, particularly the poorer ones, through “brain drain”. Secondly, the UK PBS currently has a total block on low-skilled workers from outside the EEA and it is plausible that this will exacerbate illegal immigration and lead to further exploitation of illegal low-skilled workers. It has also been shown that illegal migration brings less development benefits in home countries than legal migration (Sabates-Wheeler et al 2007), and are the category of migrants that are least inclined to return to their country of origin voluntarily and most likely to obtain citizenship (de Haas, 2005). Thirdly, studies show that skilled migrant workers remit less money to their country of origin than their low and unskilled counterparts (eg. Agunias, 2006, and Fajnzylber and López, 2007), since skilled migrants usually migrate with their families, which weakens links with their country of origin (Chappell and Mulley, 2010). Low and unskilled migrants, therefore, have the potential to reap greater developmental impacts, particularly since they derive mainly from poorer rural areas (eg. IPPR, 2006 and DFID, 2007).

Interestingly, economic modelling suggests that liberalisation of migration regimes could lead to a substantial increase in global welfare, perhaps to the extent of \$356 billion per year, shared equally among developed and developing countries (Migration DRC, 2006).

4.2. Migration and Development Policy

Early efforts by countries in the North to maximise the development impacts of migration focussed exclusively on immigration policy, and specifically on opening up channels for migrants (particularly low-skilled) from developing countries into higher wage labour markets (IPPR, 2009), with the hope that this would increase financial remittances, thereby promoting development (IOM, 2008).

This strategy, however, was met by problems both political, since most countries are unwilling to increase access for lower skilled labour, and more fundamentally since there is insufficient data to support the premise that promoting migration always promotes development (IPPR, 2009, p. 3).

Consequently, in recent years, policy makers have turned to development policies as the focus for maximising migration's benefits by integrating migration into development policy, as has been the case in the UK.

The UK Government has formally recognised the developmental impact of migrants in its 1997 White Paper - Eliminating World Poverty – in which it was stated, that “We will fund research into the impact of migration on development and the environment in order to refine our policy” (DFID, 1997).

The Government did indeed fund a number of research studies on migration and development (eg. COMPASS, 2004 and MPI, 2004) and this culminated in the release of the policy framework document, titled “Moving out of poverty – making migration work better for poor people” (DFID, 2007), in which it states that migration can support progress towards the MDGs, reduce poverty, and influence social and political development.

The policy document gives a commitment on behalf of the Government to work with developing country governments and civil society to encourage the inclusion of migration into country-led plans; to consider ways to integrate migration into Country Assistance Plans; to continue to support remittance partnership

⁸⁶ The EEA allows Iceland, Liechtenstein and Norway to participate in the EU's single market without having to join the EU itself. In exchange, they are obliged to adopt certain EU internal market legislation.

programmes; and to develop its engagement with UK diaspora networks, amongst others.

Importantly, the document identifies that international migration of poorly educated people into low-skilled jobs could bring about “huge poverty-reduction and development benefits” in sending countries and stresses the need to support the “circulation of highly skilled migrants” to counter the loss of skilled and professional workers from developing countries.

Both of these statements, however, illustrate a lack of coherence with migration policy, and this is also evident in the Government’s current set of public service agreements (PSAs). The PSAs are targets set by the Treasury for which all Government departments should achieve and are established within the framework of policy objectives and published as a Comprehensive Spending Review.

Interestingly, the PSA relating to global poverty reduction with the overarching aim to “...reduce poverty in poorer countries through quicker progress towards the Millennium Development Goals”, makes no reference to migrants or migration and development (HM Treasury, 2007). Furthermore, the section detailing the future work of DFID (2008 - 2011) and budget allocation is equally devoid of reference to work with migrant or diaspora groups, migration and development or co-development. The inconsistencies between the Comprehensive Spending Review, including the global poverty reduction PSA, and DFID’s policy framework (published 6 months before the Review) is significant and, in a complex environment of competing needs and inevitable trade-offs, demonstrates some lack of cohesion amongst policy makers and, perhaps, insufficient cross-department communication.

4.3. Tensions between Migration and Development Policy Objectives

Undoubtedly, at a strategic level, the UK Government has attempted to make migration and development policies coherent, but there are obvious tensions in the objectives between the two. DFID, itself, has stated that “The issue of migration must be better integrated into poverty reduction policy and practice” (Ibid, p. 33).

Significantly, the type of migration patterns that would be considered pro-development, as highlighted in the Government’s migration and development policy framework, do not sit well with the current interpretation of the kind of immigration flows considered necessary for economic growth and cohesive communities in the UK. In particular:

- *Low skilled migrants:* Tier three of the PBS has never been opened, eliminating the opportunity for low skilled migrants outside of the EEA despite the evidence that low or unskilled migrant workers have a greater impact on development outcomes than their skilled counterparts. This is recognised in the Government’s migration and development policy framework (Ibid, p. 27)
- *Highly skilled migrants:* The PBS considers highly skilled migrants as most valuable to the UK economy and specifically targets this group, despite the fact that in doing so could pose serious brain drain issue to some developing countries. Again, the dangers of this are identified within the migration and development policy framework (Ibid, p. 28).
- *Circular migration and temporary return:* The concept of circular migration is gaining increasing credibility as a means to maximise benefits of migration via benefits for receiving countries through meeting labour market shortages, for sending countries through guaranteeing remittances for development, and for migrants themselves through offering employment and control over the use of their wages, sometimes referred to as the “win-win-win” situation (Vertovec, 2007). Despite the Government’s migration and development policy framework identifying the importance of supporting circular migration, current migration rules discourage migrants to return to their country of origin or travelling to third countries⁸⁷, which, in effect, makes the PBS an “all or nothing” migration system, encouraging permanent settlement whilst inhibiting circular migration and its apparent benefits.

It appears that whilst the UK has reached the stage of recognising the inter-relationship between migration and development, it has yet to establish policies that address coherently migration and development issues. Evidently, this lack of coherence has resulted in development policies failing to affect those in place to manage migration.

4.4. Maximising Development Impacts of Policy

4.4.1. Strategies integrating migration and development policies

Given that the Governments have a range of policy objectives - not just international development - it seems unlikely that a set of migration policies could be designed that encapsulates all the pro-development aspects of migration flows. Nevertheless, there are three plausible strategies that Governments could adopt to resolve the multiple and often-competing policy objectives (Chappell and Mulley, 2010):

⁸⁷ PBS migrants who leave the UK for more than a specified period (often 90 days) must re-apply for a PBS visa in order to return to the UK.

1. *Do no harm* – Migration policy is established to maximise the domestic benefits, but in no way would it be harmful to development objectives. This might possibly require an international development impact test before migration policy is adopted.
2. *Development as an added benefit of migration policy* – Migration policy is still established to maximise the domestic benefits, but the second tier objective is international development. For example, in the search for skilled workers their countries of origin would be determined by international development considerations.
3. *International development as part of the migration policy framework* – Migration policy is established accounting for both domestic interests and international development objectives. If conflicts arise between the two, their relative impacts would need to be considered. For example, where a development policy had a small negative impact on the domestic economy but a significant benefit to development, the Government might decide to employ that policy (which would likely to have longer term domestic benefits as well)

The UK currently sits under strategy 1 above, but as a country that considers itself as one of the world leaders in global poverty reduction, the Government should be demonstrating its commitment by improving on its “do no harm” position.

Chappell and Mulley cite examples of how other countries have integrated pro-development ideals into migration policy: Canada, New Zealand, Spain and Sweden (Ibid, pp. 30-31). In particular, both Canada and New Zealand have implemented schemes that open up low- skilled agricultural work to short-term migrants from developing countries to address a chronic shortfall in labour for agriculture. The schemes also have developmental objectives, such as reducing unemployment amongst the low-skilled increasing incomes for migrants, and improving the financial situations for the migrant’s families and local communities via remittances. These schemes, which fall under strategy 2 above, are proving to be very successful with farmers able to recruit enough reliable and quality labour, and migrants have generally improved their own, their families’ and local communities’ livelihoods. Chappell and Mulley suggest that the UK could learn from these two schemes vis-à-vis the opening of the migration route for low-skilled migrant workers (tier 3 of the PBS).

These schemes, however, are not without their critics, and some studies have shown that such “revolving door” policies have proved to be extremely difficult to manage (eg. Mattoo, 2002, Ratha, 2003 and Castles, 2006). Previous evidence suggests that a significant proportion of “temporary” migrants end up staying permanently in receiving countries, either because of rights acquired over time, they marry, or simply because their employers tempt them into staying illegally (de Haas, 2005). Interestingly, and as de Haas points out, these efforts in promoting temporary migration are reminiscent to those that failed concerning European “guest workers” in the 1970s and 80s, and he goes on to state that “... the belief that migrants will this time really return reveals a certain level of amnesia of past experiences” (de Haas, 2006).

4.4.2. Improved coherence and data collection

Whilst improved coherence amongst policy makers and Government departments is one of the key requisites to maximising migrant’s development impact, the lack of comprehensive data about the impact that migrants have on development and, conversely, how development impacts on migration, is also a fundamental factor holding back policy development in this area.

Through, for example, the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) and Global Forum on Migration and Development (GFMD), the UK and other governments have engaged in strategic discussions for improved institutional and policy coherence, referred to by the OECD as policy coherence for development (PCD). However, the UK, amongst other countries, has been judged through a peer review to have only shown “moderate political commitment to PCD” and had only “moderate success in putting policy coordination mechanisms in place” (OECD, 2009). Germany, the Netherlands and Sweden, however, were judged to have had “substantial success in putting policy coordination mechanisms in place” (Ibid, p. 32).

The evidence base to inform migration and development policy is patchy. In terms of basic data on migration, country censuses remain the most powerful tool for the collection of data on internal and international migration, despite inconsistencies in definitions and data collection between countries, for example, countries collecting data in differing years, which makes cross-country comparisons inaccurate. Moreover, census data do not distinguish between short-term and long-term migrants which is an important distinction for policy discussions (Migration DRC, 2008). Suggestions for improving census data collection include asking questions on place of birth, place of residence five years previously and country of citizenship, which would allow for better tabulation of bilateral migration and reveal potential changes in the characteristics of migration between censuses (ibid, p. 3).

Turning to the link between migration and development, the current data is limited despite the policy focus on international development in recent years through, for example, the MDGs.

Whilst there is considerable data on the development impact of financial remittances, other migration related development drivers have been less well researched, such as the impact of transnational networks, social remittances, trade links, and the direct involvement of diaspora groups in development projects and disaster aid in countries of origin. Currently, for example, there is an incomplete understanding of the form and extent of diaspora involvement in development activities and their outcomes, either through direct interventions or through a third party indigenous community based organisation (CBO). Despite a few limited studies in this area (eg. AFFORD, 1998 and Murray, 2007), more work needs to be done on this and other development related migration impacts.

The consensus among INGOs and the Government is that diaspora organisations merely “try their hand” at implementing development projects and, therefore, are generally not recognised as serious development actors. This view has no basis in fact, and data should be collected, equating comparable work of INGOs and diaspora groups, to either confirm or dispel this widely accepted view. Clearly, the limited access to funds (see Section 3.1.3) restricts the magnitude of work these groups are able to implement, but it is a travesty that the specialist skills, knowledge, understanding and empathy of diaspora civil society groups remain underutilised within the traditional international development arena.

Clearly, diaspora groups should have a prominent role in the capture of data on migration and development. Through their work and networks both in the UK and overseas, diaspora organisations have a wealth of experience, information and understanding of successes and challenges faced by the sector, and the impact that this has among their respective “home” communities. To date, however, diaspora organisations have been largely left out of the data collection process, and the Government, INGOs and academic institutes need to engage more fully with the sector.

Finally, however, the stark reality is that Government decisions are ultimately political and may not reflect the available evidence base, despite how compelling this might be.

5. Summary and concluding remarks

This paper has given a chronological account of immigration to the UK (1940s to date) and a description of key milestones in recent history that have shaped socio-political landscape of race relations in the country. Despite unfavourable media coverage, migrants have a net positive fiscal contribution to the UK and have not adversely affected employment opportunities or salaries of native workers. Encouraging, most White British people classify themselves as being “not racially prejudiced at all” and, although reported race and religious hate crimes are on the increase there has not been any large scale race incident since the northern town riots of 2001.

Evidence shows that the UK is becoming more integrated and less polarised, and levels of segregation in the country are considerably lower than that found in the USA. Furthermore, the suggestion that ethnic segregation is the cause, rather than the consequence, of racial conflict is highly contested, and there is growing evidence to suggest that the country is segregated by poverty, inequality, wealth and opportunity rather than by race, ethnicity and religion.

There is no definitive data on the number of UK diaspora civil society groups or other organisations that are involved in the migration and development nexus but is inevitably concentrated in areas with high populations of migrants. The activities and general health of the sector, however, has been fairly well researched and shows that, here in the UK, it has involvement in the full range of public services and other specific needs led activities, either through local government contracts or grant funding. In terms of work overseas, the sector is similarly engaged in a range of activities, including health, education, advocacy, housing through to lobbying and policy development, and CBO capacity building and peacebuilding. Mapping summaries of the nine member organisations making up the EUNOMAD UK platform, shown in the Annex to this report, exemplify the diversity and significance of the work conducted by the UK migration and development nexus.

Nonetheless, the sector remains under-funded and underdeveloped, with some holding the view that this situation is due to a combination of institutional racism, lack of professional support and lack of recognition for their work. In fact, in terms of overseas work, the sector is considered by the Government and INGOs as nothing more than minor actors in the development arena, and these institutions engage with the sector on a

similar level. It seems evident, however, that development outcomes can be improved upon if the specialist skills, knowledge, understanding and empathy of diaspora civil society groups are more fully employed within the traditional international development arena. Clearly, whilst a higher level of engagement might be complicated at times due to the diversity of the sector, it appears to be the logical way ahead for a country that sees itself as a world leader in global poverty reduction.

This paper has also outlined and analysed the UK's migration, and migration and development policies, and has identified tensions in the objectives between the two. Significantly, the type of migration patterns that would be considered pro-development do not sit well with the current interpretation of the kind of immigration flows considered necessary for economic growth and cohesive communities in the UK.

The UK's lack of coherence between development related policies has been criticised by the OECD, concluding that the Government has shown only "moderate political commitment to policy coherence for development (PCD)" and had only "moderate success in putting policy coordination mechanisms in place".

In conclusion, the Government needs to do a lot more to incorporate pro-development aspects into policies. It is recognised that the evidence base regarding the impact of migration on development is patchy, and the government and other institutions need to coordinate efforts to build on data in this area. Significantly, the Government and research institutions should engage more with diaspora organisations to tap into their knowledge base and commission them to conduct research amongst their own communities. Such an approach would most likely lead to better research outcomes due to less suspicion and increased cooperation.

For over a decade now, the Government, via DFID, has been promising "... to build on the skills and talents of migrants and other members of ethnic minorities within the UK to promote the development of their countries of origin", but this has yet to be fully realised. Clearly, it is time for the Government to move from rhetoric to substantial action.

Bibliography

- AFFORD, (1998). "Survey of African Organisations in London: An agenda for AFFORD's action", African Foundation for Development (AFFORD) London, www.afford-uk.org/documents/DownloadArea/african_org_london.pdf.
- Agunias, D. (2006). "Remittances and Development: Trends, impacts and policy options", Migration Policy Institute, Washington DC, www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf.
- Bhagwati, J. (2003). "Borders beyond control", *Foreign Affairs* 82/1, January/February, pp 98 – 104.
- BBC (1972). "Asians given 90 days to leave Uganda", BBC on this Day, 7 August 1972, news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/august/7/newsid_2492000/2492333.stm.
- BBC (2004a). "Q & A: The Scarman Report". BBC News, 27 April 2004, news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/bbc_parliament/3631579.stm.
- BBC (2004b). "Q & A: Stephen Lawrence murder". BBC News, 5 May 2004, news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3685733.stm.
- BBC (2006). "Q & A: 2001 northern town riots", BBC News, 1 June 2006.
- Burrell, K. (2002). "Migrant memories, migrant lives: Polish national identity in Leicester since 1945", *Transactions of the Leicestershire Archaeological and Historical Society* 76, pp. 59-77.
- Cabinet Office (2000). "Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal", London, p. 78.
- Castles, S. (2006). "Back to the Future? Can Europe meet its Labor Needs through Temporary Migration", International Migration Institute, University of Oxford, Oxford, www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp1-backtothefuture.pdf.
- Channel Four Television, (2008). "1981 Riots Timeline: Untold History", web.archive.org/web/20080105054255/http://www.channel4.com/history/microsites/U/untold_d/programs/riot/timeline.html
- Chappell, L. and Mulley, S. (2010). "Development: Do points mean prizes? How the UK's migration policies could benefit the world's poor", Development on the Move Working Paper 5, Institute for Public Policy Research (IPPR), March.
- Coleman, A. M. (1985). "Utopia on trial: Vision and reality in planned housing", Hilary Shipman, London.
- Comic Relief (2009). "Common Ground Initiative", Managed by Comic Relief and co-funded by UKaid from the Department of International Development (DFID), CommonGround_v18.pdf.
- COMPAS (2004). "The contribution of UK-based diasporas to development and poverty reduction", Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford (COMPAS), April 2004, www.compas.ox.ac.uk.
- Constant, A. and Zimmermann, K. F. (2005). "Immigrant performance and selective immigration policy: a European perspective", National Institute of Economic and Social Research, London.
- DAI, (2007). "Evaluation of Strategic Grant Agreement (SGA) with Connections for Development (Cfd)", DAI Europe, for the Department for International Development, July 2007.
- de Haas, H. (2005). "International migration, remittances and development: myths and facts", *Third World Quarterly*, 26(8): 1269–1284.
- de Haas, H. (2006). "Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail", International Migration Institute (IMI), Oxford University, Oxford,
- DFID (1997). "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: White Paper on International Development", Department for International Development.
- DFID (2001). "Getting it Right Together: Black and Minority Ethnic Groups and DFID's Development Agenda", Information and Civil Society Department (ICSD), Department for International Development (DFID), London.
- DFID (2007). "Moving out of poverty – making migration work better for poor people", Department for International Development, March 2007, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/migration-policy.pdf>.

- DFID (2010). "Ongoing Civil Society Challenge Fund Projects", Department for International Development, www.dfid.gov.uk/Documents/funding/ongoing-cscf-projects.xls.
- Dorling, D., Rigby, J., Wheeler, B., Ballas, D., Thomas, B., Gordon, D. and Lupton, R. (2007). "Poverty, Wealth and Place in Britain, 1968-2005", Joseph Rowntree Foundation, York, www.jrf.org.uk/publications/poverty-and-wealth-across-britain-1968-2005.
- EUNOMAD (2010). European Network on Migration and Development (EUNOMAD), <http://www.eunomad.org/>.
- Fajnzylber, P. and Lo'pez, J. (2007). "Close to Home: The development impact of remittances in Latin America": World Bank, Washington, D.C.
- GAD (2004). "Note on migration effect to 2031", Migration and population growth, Government Actuaries Department (GAD), London.
- GLA (2009). "Economic impact on the London and UK economy of an earned regularisation of irregular migrants to the UK", GLA Economics, Greater London Authority (GLA) and London School of Economics, London.
- Gott, C. and Johnston, K. (2002). "The migrant population in the UK: fiscal effects", A research study by the Home Office Research, Development and Statistics Directorate in collaboration with the Performance and Innovation Unit and the Institute for Public Policy Research, RDS Occasional Paper No 77.
- GROS (2001). "Analysis of Ethnicity in the 2001 Census - Summary Report", General Register Office for Scotland, www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18876/32937.
- Guardian (2010). The Guardian Newspaper, Friday 15 January 2010.
- Hansson, U., Morgan, V. and Dunn, S. (2002). "Minority Ethnic Groups in Northern Ireland: Experiences and Expectations of English Language Support in Education Settings", Equality Unit, Office of the First Minister and Deputy First Minister, Belfast, Northern Ireland.
- Hatton, T.J. (2003). "Emigration from the UK, 1870-1913 and 1950-1998", Discussion Paper No 830, IZA, Germany, July.
- HM Treasury (2002). "The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: a Cross-Cutting-Review", The Public Enquiry Unit, HM Treasury, webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/media/8/4/CCRVolSec02.pdf.
- HM Treasury (2007). "Meeting the aspirations of the British people", 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review, HM Treasury, London, October 2007, webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_completereport_1546.pdf.
- Holmes, C. (1988). "John Bull's Island: Immigration and British Society 1871-1971", Macmillan.
- Home Department (2008). "Economic Impact of Immigration", Secretary of State for the Home Department, Cm 7414, The Stationary Office, London.
- Home Office (2002). "The Migrant Population in the UK: fiscal effects", RDS Occasional Paper No 77, Home Office, London.
- Home Office (2008). "Accession Monitoring Report May 2004 - March 2008", Home Office UK Border Agency, DWP, HM Revenue and Customs, DCLG, 2008, www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/15/may04mar08.pdf?
- ICAR (2009). "Key Statistics about Asylum Seeker Applications in the UK", Information Centre about Asylum and Refugees (ICAR), Statistics Paper 1, February 2009.
- IPCC (2010). "IPCC History", Independent Police Complaints Commission (IPCC), www.ipcc.gov.uk/cy/index/about_ipcc/came_from.htm.
- IPPR (2006). "Moving out of the margins", Response to DFID consultation on Moving Out of Poverty - Making migration work better for poor people, Institute for Public Policy Research, May 2006.
- IPPR (2009). "Maximising the Development Outcomes of Migration: A policy perspective", Institute for Public Policy Research, July 2009.
- IPPR (2010). "Continuing downward trend in net immigration raises questions over the need for a cap", Institute for Public Policy Research (IPPR), Press Release 27 May 2010, www.ippr.org.uk/pressreleases/?id=4011.
- Isal, S. (2002). "Racism and Race Relations in the UK", ENAR Shadow Report, The Runnymede Trust, April 2002.
- Kettle, M. and Hodges, L. (1982). "Uprising!: Police, the People and the Riots in Britain's Cities", Pan Books, London.
- Lemos, S. and Portes, J. (2008). "The impact of migration from the new European Union Member States on native workers", University of Leicester and the Department for Work and Pensions (DWP), available at research.dwp.gov.uk/asd/asd5/wp52.pdf.
- Lupton, R. and Power, A. (2004). "Minority Ethnic Groups in Britain", London School of Economics, London, November.
- Manzoor, S. (2004). "... And why we urgently need new answers", The Guardian, 30 November, 2004.
- Migration DRC (2006). "Migration and Development: Policy and Practice", Workshop on Migration and Development, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, Brighton, 7 November, 2006.
- Migration DRC (2008). "Measuring the Migration-Development Nexus: An overview of available data", Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Briefing No. 13, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex, Brighton.
- MORI (2008). "Rivers of Blood Survey", Published 18 April 2008, www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/poll.aspx?oItemId=2247.
- MPI (2004). "Beyond Remittances; The role of diaspora in poverty reduction in their countries of origin", Migration and Policy Institute (MPI), July 2004, www.migrationinformation.org.
- Murray P.W. (2007). "Profile of UK Diaspora Civil Society Groups Involved in International Development: Interests, Attitudes and Involvement", Connections for Development, London, February 2007, www.cfdnetwork.co.uk/cfd039s_publications.
- OECD (2009). "Building Blocks for Policy Coherence for Development", Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD publishing, France.
- ONS (2001). "Census 2001", Office for National Statistics, Newport, South Wales, www.statistics.gov.uk/census2001/census2001.asp.
- ONS (2005). "Focus on People and Migration: 2005", Office for National Statistics, UK.
- ONS (2008). "Total Internal Migration, 2007", Office for National Statistics, UK.
- ONS (2010). "Experimental Population Estimates by Ethnic Group for local authority districts and higher administrative areas in England and Wales for 2006 and 2007", www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/Tables_EE1-EE6_2007.xls.
- Owen, D. (2006). "Profile of Black and Minority ethnic groups in the UK", University of Warwick, UK.
- Paul, K. (1997). "Whitewashing Britain: Race and Citizenship in the Postwar Era", Ithaca, Cornell University Press.
- Plus People (2010). "The Impact of the Economic Downturn on Diaspora Community Organisations and their Work in the UK and the Home Community", Plus People Ltd, Workshop organised by Connections for Development and the League of British Muslims, House of Commons, London, 25 March, 2010.

-
- Ratcliffe, P. (1999). "Housing inequality and race: some critical reflections on the concept of social exclusion", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, no. 1 (January 1999) pp. 1-22.
- RGS (2008). "UK Migration Controversies", Royal Geographical Society (RGS), London.
- Sabates-Wheeler, R., Natali, C. and Black, R. (2007). "Migration, Legal Status and Poverty: Evidence from Return to Ghana", Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T19.pdf.
- Salt et al (2006). "Globalisation, population mobility and impact of migration on population", The Economics and Social Research Council, available at: www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/Images/ESRC_Seminar_Global_tcm6-16062.pdf.
- Schuman, J. (1999). "The Ethnic Minority Populations of Great Britain - latest estimates", *Population Trends*, 96 (Summer 1999), 33 - 43.
- Seymour, R. (2010). "The changing face of racism", *International Socialism*, Issue 126, 15th April.
- Simpson, L. (2003). "Statistics of racial segregation: measures, evidence and policy", Occasional Paper No. 24, Centre for Census and Survey Research, University of Manchester, Manchester.
- Taylor, M. and Hoyle, I. (2003). "Finding the Funds", BME Sustainability Project, Institute of Fundraising, London.
- Trivedi, C. (2005). "Transforming Broadwater Farm", BBC News. news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4308018.stm.
- Vertovec (2007). "Circular Migration: the way forward in global policy?", International Migration Unit, Oxford University, Oxford, UK.
- Vicker and Bekhradnia (2007). "The economic costs and benefits of international students", Higher Education Policy Institute, London.
- Woodbridge, J. (2005). "Sizing the unauthorised (illegal) migrant population in the United Kingdom in 2001", Home Office, London 29/05.
- Woods (2008). "Britain's Race Relations Problem: Reasons for the Unchanging Racial Divide in the UK", Suite101, http://racism.suite101.com/article.cfm/racist_britain.
- Younge, G. (2009). "I've changed my mind about racism", *Guardian*, 28 December 2009, www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/dec/28/goodbye-noughties-race-relations.

Portugal : développements et migrations

Arnaud de La Tour

Au Portugal, INDE⁸⁸ est la structure chargée d'assister la mise en œuvre de la plateforme portugaise d'EUNOMAD dont la première rencontre a eu lieu le 1^{er} mars 2010 au Centre Ismaili de Lisbonne, réunissant 16 ONG, des associations de migrants, des instituts de recherche, des représentants d'institutions internationales, des entités publiques, etc., venant de diverses régions du pays et représentés par 26 intervenants⁸⁹. Ces acteurs travaillent ou souhaitent développer le champ du développement et des migrations. La plateforme permet la socialisation et la capitalisation des pratiques de co-développement ; elle permet également de présenter ces actions à l'opinion publique, afin de mieux faire reconnaître le rôle positif des migrants et leurs associations dans le double processus de développement « ici et là-bas ». Le but de la première réunion du Réseau européen sur les migrations et le développement au Portugal était de fournir un aperçu des organisations qui ont une expérience dans le domaine. Cette réunion a été préparée par une entrevue avec les structures. Elles ont répondu à un questionnaire détaillant leurs initiatives. Une synthèse des réponses, ainsi qu'un compte rendu de la rencontre ont été diffusés. L'analyse de ce matériel et des sites web des institutions participantes permet de se faire une idée initiale du co-développement dans ce pays d'émigration devenu également, depuis plusieurs décennies, un pays d'immigration et de transit⁹⁰.

Travailler la question du lien entre migrations et développement à travers les apports des migrants apparaît comme innovant à plusieurs points de vue et motive la présence des participants au lancement de la plateforme EUNOMAD Portugal. La question motive en particulier les représentants de grandes ONG, dont les objectifs sont la protection et la promotion des droits de l'homme. En effet, l'approche permet d'attirer l'attention sur la situation des migrants et des réfugiés ou encore des clandestins présents dans le pays. Par ailleurs, la plupart des organismes intéressés par le sujet doivent sensibiliser les décideurs sur les problématiques qui sont les leurs, aussi la perspective de réaliser une action collective de lobbying politique laisse entrevoir une plus grande chance de voir les démarches aboutir. Mais pour certains participants, il est possible d'aller plus loin encore, et de toucher les liens Nord-Sud. Ainsi, plusieurs représentants de municipalités pensent que le concept « migrations et développement » va au-delà des programmes de jumelage classique, par exemple, grâce à la collaboration des associations de migrants. La ville de Loures, notamment, connaît depuis plusieurs années une nouvelle vague de migrations en provenance d'Inde, du Bangladesh, de l'Afrique francophone et du Maghreb. Cela occasionne dans la localité de nouveaux problèmes et défis nécessitant une restructuration des services sociaux : la préoccupation n'est plus simplement de faire face de manière pratique aux immigrations, mais aussi la question des droits des migrants et des échanges avec le pays d'origine. Dans ce processus, les migrants établis, réunis en associations, deviennent des partenaires d'action appréciables.

Selon les participants, le partenariat pour le développement doit en effet comprendre tant des pouvoirs locaux que des ONG, des universités, des associations, etc. Le processus permet d'embrasser toute cette hétérogénéité institutionnelle. Le représentant de l'OIM présent à la rencontre du premier mars 2010 pense que ce signal doit être entendu par les gouvernements qui doivent décloisonner les politiques d'immigration, de coopération et d'intégration. Toutefois, on mesure que la notion de « co-développement » a pris dans certains pays une connotation négative, car leurs gouvernements ont considéré les migrations comme un problème et non une ressource. Cette vision négative n'est pas tant présente au Portugal où le co-développement, concept émergent, signifie l'idée de travailler avec les migrants au développement des localités d'origine. De cette façon,

⁸⁸ *Intercooperação e Desenvolvimento* (www.inde.pt), INDE a été créé en 1988. La structure réalise des projets au Portugal et a animé des actions dans 21 autres pays. Depuis plusieurs années, elle développe un programme « Migrations et développement » en collaboration avec des associations de migrants installés au Portugal (ateliers de gestion de projets, production de documents pédagogiques, promotion de partenariats institutionnels, ...).

⁸⁹ Il est apparu très vite que de nombreuses autres associations pourraient participer au réseau.

⁹⁰ En 2006, les migrants représentaient près de 8 % de la population portugaise. La majeure partie de ces migrants sont soit européens soit de nationalité portugaise, provenant d'anciennes colonies ou de pays lusophones.

l'expression est considérée de manière indépendante des politiques nationales, dans la mesure où la plupart des pratiques observées sont des initiatives locales, de taille modeste, mues par des associations de citoyens dont les objectifs comprennent également une meilleure intégration des migrants dans le pays d'accueil.

En effet, l'association AMRT (*Associação Melhoramentos e Recreativo do Talude*), par exemple, lutte pour les droits des citoyens du quartier de Talude à Loures quelque soit leur origine. La lutte contre le racisme, pour un meilleur logement, pour une meilleure santé, pour la participation citoyenne, etc. est sa priorité principale. Mais lorsque des avancées ont été obtenues sur ces plans, au Portugal, l'association a commencé à exporter ces acquis vers les communautés du Cap-Vert (île de Santiago) dont sont originaires une bonne partie de ses membres et/ou bénéficiaires. Ainsi, à l'image de cette expérience, les migrants sont de plus en plus nombreux à participer au co-développement à travers tout le Portugal. Il est intéressant aussi de voir que les jeunes de la diaspora africaine, c'est-à-dire la deuxième génération, sont également intéressés par la plateforme EUNOMAD et des activités de co-développement⁹¹.

Sur le versant Nord, au Portugal, différentes associations (ACEP, *Mulher Migrante*, ...) proposent de susciter le débat sur les migrations, le développement, l'Afrique, ... au sein de la société portugaise : information, sensibilisation, promotion des droits, plaidoyer, collaborations à différents niveaux, notamment avec les organes de presse, les groupements d'artistes, les partis politiques, les institutions internationales, les fondations, les écoles, les universités (participation aux cours, aux recherches, aux campagnes, ...), etc. On constate que la notion de « citoyenneté mondiale » exige une approche intégrée « ici », « là » et entre « ici et là ». Les migrants qui sont au milieu de ces dilemmes représentent les acteurs de « liaison » principaux de cette nouvelle donne de l'action sociale globalisée. Le risque à éviter est alors de les responsabiliser outre mesure par rapport aux citoyens non migrants qui ont, eux aussi, leurs responsabilités en matière de développement durable et équitable.

Malgré ces exemples encourageants et cette réflexion déjà affinée, il faut relever que l'expérience du co-développement est encore jeune et fragile au Portugal, à l'image d'autres pays du Sud de l'Europe (Espagne, Italie et Grèce). C'est pourquoi, selon plusieurs participants, des plateformes issues de ces pays doivent se concerter et envisager leur spécificité par rapport aux pays d'immigration plus ancienne comme la France ou la Belgique. En effet, les législations nationales, les outils de soutien de la vie associative, etc. sont très différents dans un cas comme dans l'autre. Aussi, se posent des questions linguistiques et une volonté de voir le site d'EUNOMAD traduit en portugais : plus de travaux de recherche devraient être réalisés dans cette langue. La création d'un réseau portugais est donc une étape importante pour mobiliser des initiatives et en faciliter la coordination, à travers l'échange de connaissances et d'informations, la réflexion collective, etc. ce qui conduirait à un développement des compétences de tous. A cet égard, l'importance de la participation des immigrants à tous les niveaux, au sein de cette plateforme, a été mise en évidence comme une nécessité. Il reste donc à fixer les modalités concrètes de fonctionnement du réseau EUNOMAD au Portugal et en Europe.

⁹¹ Exemple : L'*Associação dos Amigos da e Filhos Ilha de Jeta* (AFAIJE) travaille pour le bénéfice de sa communauté « ici et là » dans des domaines comme la formation (tissage des vêtements traditionnels de Guinée-Bissau, stages pour jeunes cadres), la santé (construction d'un centre de santé de l'île de Jeta, envoi de médicaments), etc.

Constitution de la plateforme EUNOMAD en Allemagne

Rahime Diallo

L'Allemagne a une population de près de 82 millions d'habitants parmi lesquels un peu plus de 4 % d'immigrants extra-européens. Près de deux tiers de ces personnes sont originaires de Turquie. Si la population issue du continent africain représente un petit nombre, l'essentiel de ce groupe est concentré dans la région rhénane et représente plus de 200 000 personnes. Environ 3000 organisations et groupes de cette région interviennent dans des projets de développement. Les thèmes les plus souvent abordés dans ce cadre relèvent de la coopération économique, de la construction d'infrastructures et de la production d'énergie, de la coopération scientifique et éducative, des questions de genre, de santé, de jeunesse, mais également du sport, du tourisme et de la culture. Des activités d'éducation au développement sont également développées en Allemagne. Au Sud, les partenariats avec le Ghana (15 projets depuis 2007, en particulier, dans le secteur de l'énergie et de l'éducation des personnes moins valides), la Guinée-Conakry, l'Éthiopie et la République sud-africaine sont les plus nombreux.

Une réunion de concertation en vue de la constitution de la plateforme EUNOMAD en Allemagne s'est tenue à Aix-la-Chapelle, le 30 juin 2010, sous la coordination de l'Institute for Social Innovation (ISI), membre de l'Assemblée générale du réseau européen. Cette réunion a coïncidé avec la rencontre des coordinateurs du mouvement *One World Net* de Rhénanie du Nord-Westphalie qui soutient les actions de co-développement de ce Land. Participaient également à cette réunion des représentants d'ONG de différentes parties de l'Allemagne. Ces institutions sont désireuses de mieux connaître le réseau EUNOMAD et sont des relais multiplicateurs ouvrant vers d'autres associations travaillant dans ce vaste pays. Les échanges ont révélé le besoin et l'intérêt d'une plateforme allemande d'ONG actives sur les thèmes des migrations et du développement. L'Allemagne dispose d'un tissu associatif structuré sur ces questions dont les besoins sont importants. L'intérêt pour les activités de l'UE et l'accès à des financements est réel ; EUNOMAD est perçu comme un relais dans ce contexte⁹². Des questions concrètes ont été posées concernant les avantages des ONG à rejoindre le réseau, les expériences des autres plateformes nationales, etc. La prochaine étape sera d'organiser une réunion de suivi pour examiner les aspects pratiques de la constitution d'une plateforme nationale EUNOMAD en Allemagne. Présentons quelques institutions qui s'inscrivent dans la démarche.

- *Le département « Migration et développement » est un des huit secteurs de l'IFSI.* Il existe depuis 2006 et organise de nombreuses conférences et ateliers afin de favoriser la mise en réseau et le renforcement des capacités des associations de migrants africains dans l'ouest de l'Allemagne (Düsseldorf, Aix-la-Chapelle, Cologne, Münster, Bonn, Wuppertal, Essen, Solingen, Bochum, Bielefeld, Siegen, Krefeld, etc.). Il gère le site www.afrika-nrw.net dans le but de soutenir le processus de mise en réseau de la diaspora africaine. Les autres outils du département sont les conférences ou les regroupements régionaux (qui se réunissent plusieurs fois par an, dans différentes villes, comme le Forum africain d'Aix-la-Chapelle, 4000 membres potentiels) et les formations, chacune attirant plusieurs dizaines de participants. L'action dans son ensemble touche environ 720 associations (2007). Les principales thématiques abordées sont : collectes de fonds, construction d'outils Internet, communication sociale et relations publiques, renforcement de capacités, autonomisation, recrutement de membres, gestion de projets de co-développement dans divers domaines, création d'entreprises, construction d'organisations faïtières, *networking*, connaissance des ONG, des institutions scientifiques, des organisations gouvernementales, investissements infrastructurels (notamment gestion des fleuves), etc., ainsi qu'analyse de l'actualité ou étude de la diaspora africaine. Des services de traduction en allemand, français et anglais sont également assurés. La structure tient également à jour une banque de données d'élus, d'experts, de journalistes et d'artistes de diverses origines. La motivation qui anime le département est de constituer un pont entre l'intégration des Africains en Allemagne et la coopération au développement. Reconnu comme lieu ressource par de nombreux secteurs, le département « Migration et développement » a collaboré, en 2010, à une importante exposition florale qui a mis le continent africain à l'honneur. Le département situé à Solingen emploie huit personnes. L'IFSI fait lui-même partie du ministère de la Famille et de l'intégration du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie qui a pour tâche, entre autres, d'assurer la cohérence entre les politiques locales, fédérales et européennes.

⁹² Les structures de la région du Rhin ont déjà plusieurs collaborations européennes dans ce domaine. Des organismes de la région travaillent avec *Africa Recruit* (Grande-Bretagne) et *African Policy Center* (Pays-Bas) depuis 2007, avec le soutien de l'UE et du PNUD. Le travail se situe dans le secteur de l'eau ; l'exemple britannique ayant montré que ce type de coopération Afrique-Europe est bénéfique aux entreprises européennes.

- *One World Net*⁹³. Ce réseau propose de la *capacity building* à travers des programmes éducatifs et des campagnes centrées sur le commerce équitable. Il s'agit d'une organisation faîtière d'ONG de développement située à Münster. Ses activités principales sont la mise en réseau et la formation. Il regroupe plus de 1000 membres (ONG et experts individuels), compte 15 coordonnateurs régionaux et 8 coordonnateurs de département. Sa conférence annuelle est une date importante pour le secteur de la coopération.
- *InWEnt* est une organisation à but non lucratif intervenant dans le monde entier et visant le développement des ressources humaines, la formation continue et le dialogue. Sa principale source de soutien est le gouvernement allemand fédéral, ainsi que les gouvernements des *Länder*. Cette organisation est un partenaire de longue date de l'IFSI et assure pour lui l'organisation de formations, l'alimentation du site internet, etc.
- *GTZ*⁹⁴ et son projet « *Migration et Développement Economique dans la région de l'Oriental* » (*MIDEO*). Il s'agit d'un travail de longue haleine se déroulant dans le nord-est du Maroc et dont 80 % des dépenses sont financés par l'UE. Il part du constat que la région de l'Oriental dispose d'un environnement favorable pour mobiliser le potentiel de ses fils émigrés. Aussi l'agence de développement local est accompagnée, depuis plusieurs années, pour réaliser un plan d'action visant l'amélioration de l'environnement des affaires et un retour d'investissements de type PME dans la région. Le diagnostic est basé sur des méthodes participatives tant au Maroc qu'en Allemagne et aboutit à un guide d'investissement indiquant les opportunités. Des banques s'engagent à financer des PME accompagnées par le processus. Ainsi, avec le concours de la Fondation Hassan II, des contributions sont sollicitées de la communauté marocaine en Europe, et particulièrement en Allemagne. Les apports visés sont des investissements matériels, mais aussi des transferts de savoir-faire. Le travail avec la diaspora se structure autour d'associations, d'hommes d'affaires, de réseaux diplomatiques, etc. Le « Forum Public-Privé de Nador » est lancé et implique des chambres de commerce, l'objectif est de créer une association de tourisme regroupant de nombreux métiers (le tourisme apparaît comme un des secteurs prioritaires à l'issue du diagnostic). Il s'agit d'informer et de former les candidats investisseurs. Un comité de pilotage veille à la coordination des initiatives, un organe de communication relie mensuellement tous les partenaires. Les autres thèmes de travail sont la propriété de Nador, les problèmes fonciers, le tutorat entre acteurs économiques, etc. La création d'une banque de données pour investisseurs de l'étranger est à l'étude. On constate que le projet touche de nombreuses familles marocaines issues de l'immigration en Allemagne, en cela compris des jeunes nés et scolarisés dans ce pays. Toutefois, le retour définitif de la famille est très peu probable, un des problèmes étant les faiblesses des jeunes issus de l'immigration en arabe et/ou en français. Le projet est en phase de décollage et des concrétisations importantes manquent encore, mais la motivation est intacte, malgré certaines lenteurs administratives et des réticences du côté des banques⁹⁵. Au-delà de sa dimension économique, le projet a également comme avantage de permettre à des acteurs différents de se côtoyer : agents impliqués dans la promotion économique régionale et dans l'accompagnement des PME, responsables des banques, des associations, entrepreneurs, décideurs, chercheurs, hommes et femmes, d'Allemagne, du Maroc ou d'ailleurs, de différentes générations, ... Les résultats escomptés de l'opération sont la consolidation d'une agence de développement local qui au moyen de diagnostics participatifs se centre plus sur les besoins des bénéficiaires, la production d'outils et d'informations utiles aux investisseurs, mis en confiance des organismes financiers, de la communauté marocaine d'Europe, réalisations d'investissements et de transferts, diffusion de l'expérience vers d'autres régions. Le travail de mobilisation et d'implication de la diaspora en Allemagne nécessite l'élaboration d'une structure d'information et de communication entre les acteurs au Maroc et les organisations des migrants en Allemagne. Les plateformes nationales et internationales comme EUNOMAD sont très utiles à ce niveau. Le projet est en plein déploiement : ainsi, le 5 septembre 2010 à Essen une journée de consultation a permis à sept investisseurs issus de la diaspora d'avancer dans leurs réflexions. Le dispositif s'élargit également : par exemple, la diaspora marocaine à Paris est en train de s'organiser. Une institution appelée « Transferts & Compétences » a vu le jour et vise l'appui du Maroc à l'aide de ses membres. Par ailleurs, une autre région marocaine a formulé son intérêt à ce que le projet MIDEO finance un documentaire sur sa situation économique et les possibilités d'investissements offertes aux candidats investisseurs.

⁹³ <http://www.eine-welt-netz-nrw.de>.

⁹⁴ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* est une entreprise de coopération internationale pour le développement durable qui déploie ses activités sur tous les continents. Elle est soutenue par le gouvernement fédéral allemand. <http://www.gtz.de/fr>.

⁹⁵ Extrait des conseils aux investisseurs : « *Si vous voulez créer votre propre entreprise dans votre pays natal, vous devez avoir une idée de projet bien claire. Vous devez rester en contact avec les réalités de terrain. Vous devez avoir un historique bancaire, en cas de besoin de crédit, en outre, vous devez posséder un terrain sur place comme garantie, à moins qu'un parent vous appuie. En tant que jeune diplômé(e), vous pouvez bénéficier d'un programme de soutien. Commencez petit avec vos moyens de bord ! ...* ».

Immigration et co-développement en France

Solène Guérinot

La France a une longue histoire migratoire. Depuis la révolution industrielle, la première migration importante est celle des Belges venus travailler dans les filatures du nord dans la seconde partie du XIX^e siècle. Ils sont suivis par des Italiens, ainsi que des Polonais. De la deuxième moitié du XIX^e siècle, jusqu'aux années 30, l'immigration ne fait pas l'objet d'une politique cohérente et structurée. Le pays, en déficit démographique structurel, a besoin de main-d'œuvre. La pérennité de leur présence sur le sol national est remise en cause au cours des années 30, avec la montée des idéologies nationalistes et des tensions internationales. Des dispositifs xénophobes sont même adoptés par l'Etat français à l'encontre de certaines catégories d'immigrés (originaires de l'Afrique du Nord).

Après la Seconde Guerre mondiale, il faut reconstruire le pays, répondre à la forte demande de main-d'œuvre des industriels et relancer la démographie. La France se tourne alors vers l'Afrique du Nord d'où l'on fait venir des milliers de Kabyles d'Algérie et de Berbères du Maroc. Cette période voit se structurer une véritable politique d'immigration. L'ordonnance du 2 novembre 1945 met en place l'encadrement de l'immigration de travail. Un Office national de l'immigration est créé afin de réguler les entrées d'étrangers en fonction des besoins en main-d'œuvre. Dans un contexte de décolonisation et de dictatures européennes, les immigrés sont originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne, ainsi que d'Espagne, de Hongrie et du Portugal, pour des centaines de milliers d'entre eux, la France devient une destination privilégiée. Cependant, à partir des années 1970, l'Etat français, confronté à la crise économique, décide l'arrêt de l'immigration. S'accélère alors le regroupement familial des non européens qui ne peuvent plus faire d'allers-retours entre la France et leur pays. La majorité des immigrés arrivent dorénavant par ce biais ; à plusieurs reprises, les pouvoirs publics tentent de l'interdire ou de le restreindre, bien que le droit de vivre en famille soit un principe constitutionnel inscrit également dans le droit européen.

Dans un même temps, plusieurs lois coercitives sont prises à l'encontre des immigrés. Avec la loi Bonnet de 1980, la répression se développe : le séjour irrégulier devient un motif d'expulsion. Le gouvernement met en place la reconduite à la frontière et la rétention administrative. Le gouvernement français tente aussi d'instaurer une politique de réinsertion des migrants dans leur pays d'origine avec comme mesure phare, en 1977, le « million Stoleru » qui offre une prime au retour de 10 000 francs.

La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration « clandestine » deviennent un objectif clairement affiché pour les gouvernements successifs et la loi de 2006 illustre clairement la volonté de recourir à une immigration « choisie » plutôt que « subie ». Elle crée un titre de séjour de 3 ans appelée carte « compétences et talents » pour les étrangers susceptibles de contribuer au développement de la France, tout en réduisant considérablement les droits des immigrés.

1. Quarante ans de pratiques de co-développement

Le *co-développement*, bien que l'on n'en parle pas encore à l'époque, est né, de fait, avec les migrations de travail. Ainsi, le paysage d'acteurs qui travaillent sur la question des migrations est très dense. Les contributions des migrants à l'amélioration des conditions de vie dans le pays d'origine passent d'abord par un soutien financier et matériel à leurs familles. Individuellement, ils envoient de l'argent pour la vie quotidienne, acquièrent des biens immobiliers, investissent dans de petits commerces ou services. Cependant, les pratiques collectives de co-développement sont moins nombreuses et restent le fer de lance de certaines communautés. Les Maliens et les Sénégalais issus de la vallée du fleuve Sénégal ont été parmi les premiers, dans les années 1970, à initier des projets de développement en faveur de leurs territoires d'origine. Ils ont ensuite été suivis par des migrants venant des autres pays du bassin du fleuve Sénégal, ainsi que du Sous-Massa-Drâa au Maroc. On assiste aussi à des initiatives individuelles de migrants dans le domaine du commerce transnational et de l'entrepreneuriat. Parallèlement à cette dynamique informelle, des ONG de développement et de solidarité internationale accompagnent des initiatives de coopération avec les pays d'origine des migrants.

Les associations de migrants se formalisent de plus en plus à partir de 1981, où la loi 1901 relative aux associations est accordée aux regroupements des étrangers. Ces associations se concentrent sur des actions de développement en direction de leur région d'origine (éducation, santé, hydraulique, ...). Elles fonctionnent sans subvention de l'Etat, uniquement à partir des cotisations des membres et des éventuelles recettes liées aux activités dans le pays d'accueil (organisation d'événements pour financer des projets, ...). Certaines actions peuvent être cofinancées par des partenaires extérieurs (ONG, acteurs de la coopération décentralisée, etc.) ou dans le cadre de programmes nationaux.

2. Construction du co-développement par les institutions françaises

Le mot « co-développement » a d'abord été pensé par Jean-Pierre Cot, ministre de la Coopération en 1981. Il consistait alors à construire une cohérence entre les politiques de développement de pays ayant une volonté de coopérer avec la France. En 1997, elle est reprise dans le rapport de Sami Naïr sur « *La politique de co-développement liée aux flux migratoires* », rédigé à la demande de Jean-Pierre Chevènement. Le concept du co-développement est défini à partir de l'objectif de valoriser les capacités intellectuelles et financières des migrants au service de leur pays d'origine. Le rapport propose de mettre en place une mobilité accrue liée aux projets. Il 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* », même si l'objectif global est bien de réduire les flux.

De plus en plus, le concept apparaît aux politiques françaises comme un outil de gestion des migrations. Pour preuve, en 2007, le co-développement est présenté comme un « *outil de développement, mais aussi de gestion des flux migratoires* » par le Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement (CICID) et par le Comité interministériel de Contrôle de l'Immigration (CICI). Toujours en 2007, la création du Ministère de l'Immigration, du co-développement et de l'identité nationale (qui sera plus tard renommé le Ministère de l'Immigration, de l'identité nationale et du Développement solidaire) est une fois de plus significative de la volonté de l'Etat français d'utiliser le co-développement comme instrument de gestion des migrations. Une focalisation est faite sur le renvoi des immigrés, avec des objectifs affichés de 25 000 retours par an et l'octroi de crédits budgétaires à certains pays est conditionné par des accords de gestion des flux : la France a signé des accords de gestion concertée avec le Gabon, le Sénégal, le Congo-Brazzaville, la Tunisie, le Bénin, le Cap-Vert, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Cameroun, seuls les quatre premiers étant applicables pour l'instant. Notons que des dispositifs d'appui au co-développement sont aussi mis en place : PRA/OSIM à l'échelle nationale et le label « Co-développement » de la Mairie de Paris, à une échelle locale.

3. La plate-forme EUNOMAD-France

La mise en œuvre de la plate-forme EUNOMAD adopte en France une logique de construction par étapes.

- *1^{er} étape.* On trouve en France des fédérations d'associations de migrants, des groupes de travail spécifique au sein de plateformes d'ONG et des initiatives de mobilisation collective. Chacune de ces initiatives répond à des objectifs différents de ceux du réseau EUNOMAD, tout en étant proche. En effet, d'un côté la mobilisation vise à défendre les droits des migrants, de l'autre la fédération nationale des associations de migrants porte un mandat de représentation sans intégrer les autres acteurs clés et la dernière structuration entend contrer l'instrumentalisation de l'aide publique au développement à des fins de gestion des flux migratoires. Ces trois initiatives ont des objectifs qui croisent les objectifs du réseau EUNOMAD. Aussi, la démarche du coordinateur de la plateforme EUNOMAD France a visé à désamorcer de possibles logiques de concurrence entre les initiatives déjà existantes et le réseau naissant. Cette situation est illustrée par la cartographie des initiatives françaises réalisée par le GRDR. Ce document strictement indicatif est présenté à la fin de la présente partie. Une note d'intention suivie de rencontres institutionnelles est ainsi proposée afin de mettre en avant les convergences entre les initiatives et de positionner le réseau EUNOMAD en complémentarité des réseaux existants. Le mandat de la plateforme France est essentiellement de permettre la capitalisation et l'échange sur les pratiques de co-développement. Ces travaux alimenteront les autres initiatives sans les concurrencer.
- *2^e étape.* Elle vise l'identification et la mobilisation des organisations de base. L'ensemble des organisations répondant à quelques critères fondamentaux mis en avant par EUNOMAD est contacté. Ces critères sont : Pérennité de l'organisation ; expériences significatives sur la thématique ; démarche de capitalisation ; reconnaissance de l'organisation au niveau national ; volonté d'implication au sein du réseau EUNOMAD ; vision politique et valeurs partagées. Près de 20 organisations manifestent un intérêt pour EUNOMAD et 15 d'entre elles font l'exercice de se présenter au moyen d'une fiche type. Cette dernière correspond à un véritable travail pour les organisations, car il s'agissait de présenter l'organisation sous le seul angle des activités conduites, portant sur la relation migrations/développement.

- *3^e étape* : la 1^{re} conférence de la plateforme à Paris. Le 29 septembre 2009 une première rencontre rassemble 15 organisations françaises intéressées par le réseau : ADER, Cimade, ENDA Europe, Conseil Général de l'Essonne (CRESI), FOJIM, GAME, GRDR, IDD, ID Méditerranée, Migrations & Développement, Maison Internationale de Rennes, Migrinter, SIAD, SSAE, Touiza Solidarité (soit 31 participants). Le partenaire belge du projet, IRFAM, est également présent, dans le cadre de sa mission d'appui méthodologique. Il a un rôle d'observation active à la fois pendant la préparation de l'évènement et pendant la rencontre, ainsi que dans le cadre des comparaisons européennes. Cette rencontre a permis à chaque organisation de se familiariser avec le réseau, son objet, son mode de fonctionnement et sa finalité. L'accueil est très positif et la plupart des organisations présentes indiquent ouvertement leur volonté d'adhérer au réseau et de formaliser rapidement la plateforme France. Une note d'intention à l'attention des acteurs français est ainsi rédigée. Un guide du participant à la rencontre est diffusé, il comprend un éclairage sur le réseau EUNOMAD et sur la plateforme France. Une dizaine de fiches de présentation des organisations membres sont rendues disponibles, ainsi que le compte rendu de la rencontre.
- *4^e étape* : organisation de la 2^e conférence à Marseille. La deuxième conférence de la plateforme France a lieu le 19 mars 2010 à la Cité marseillaise des Associations. Elle rassemble 12 organisations qui ont marqué leur volonté d'adhésion au réseau :
 - ADER, Association pour le Développement Economique Régional ;
 - GRDR, Groupe de Recherche et Réalisation pour le Développement Rural ;
 - DD, Immigration, Démocratie, Développement ;
 - Enda Europe ;
 - ID Méditerranée ;
 - Touiza Solidarité ;
 - La Maison Internationale de Rennes ;
 - Migrinter ;
 - Le GAME, Groupe d'Appui à la Micro-Entreprise ;
 - Le Centre de Ressources du Conseil général de l'Essonne ;
 - la Cimade ;
 - le SIAD.

Au titre des résultats de la deuxième conférence de la plateforme France, on citera l'élection d'un Comité de coordination comprenant une présidence (GAME), une vice-présidence (Enda Europe), un secrétariat (Centre de Ressources du Conseil général de l'Essonne), un secrétariat adjoint (IDD). Ce comité comprend également un trésorier (ADER) et des animateurs (GRDR, Migrinter). Un plan d'action est élaboré, ainsi qu'un plan de fonctionnement. Enfin, une charte commune est définie. Le travail commence pour la plateforme France d'EUNOMAD sur la trame d'un rapport national annuel. A ce niveau, la plateforme française est la première à s'être organisée de la sorte, dans l'ensemble de l'Europe.

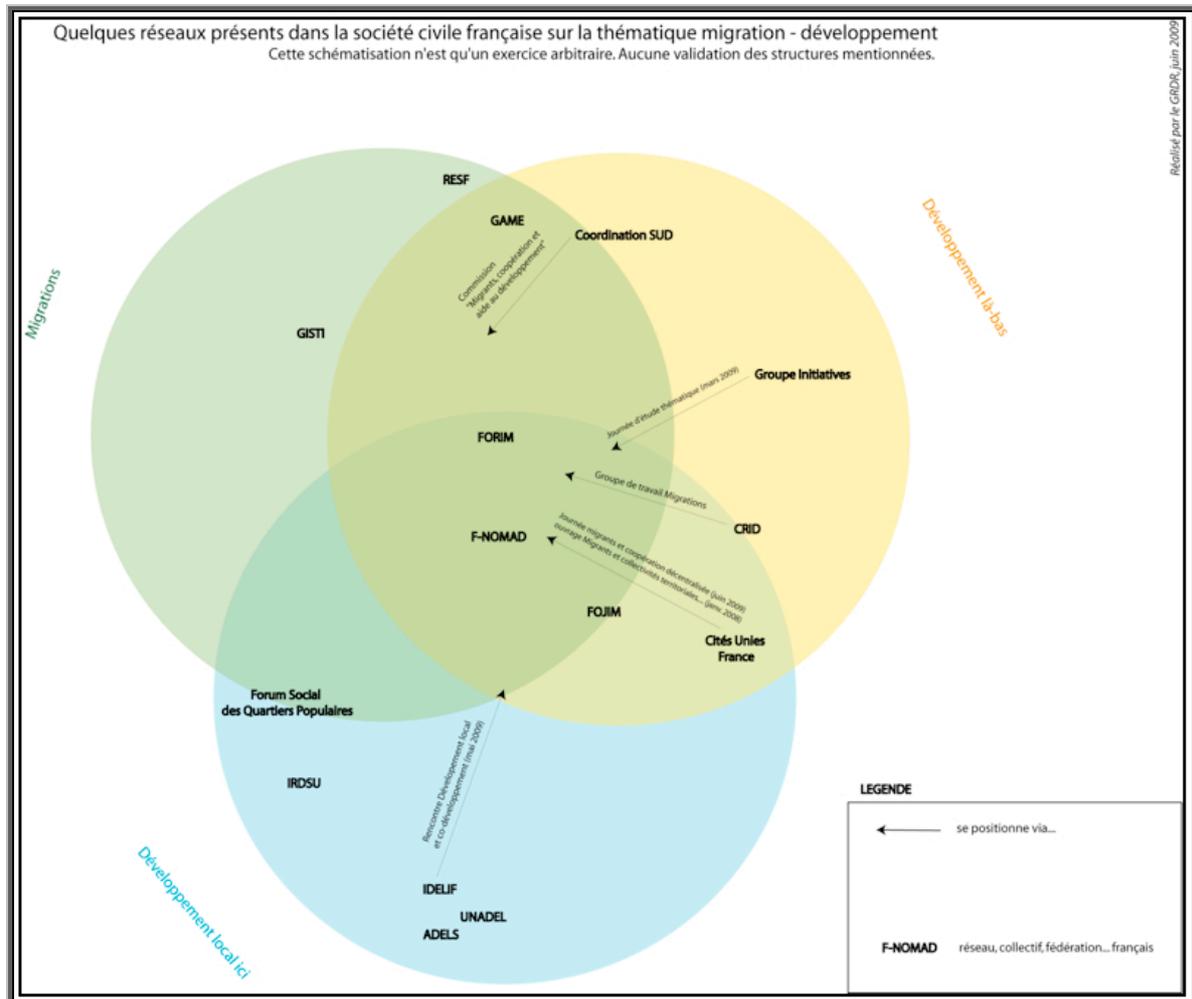
Extraits de la charte EUNOMAD-France

« **Article 2.2-** Nous sommes des praticiennes et des praticiens de la relation entre migrations et développement »

« **Article 2.3-** Nous relient local et international »

« **Article 3.1-** Nous affirmons la richesse de la mobilité pour le développement 'ici et là-bas'. Nous reconnaissons la dignité, les droits, les actions, la citoyenneté active et les compétences des migrant-es. Nous reconnaissons leurs apports au développement humain, social, culturel et économique des sociétés d'origine et de résidence. »

« **Article 3.3-** En travaillant 'ici et là-bas', nous nous inscrivons dans la proximité d'espaces locaux vécus par des citoyennes circulant, pleinement actrices et acteurs de solidarité internationale. Nos pratiques s'inscrivent dans la dynamique du renforcement des sociétés civiles. »



4. Perspectives de la plateforme

Les organisations de la plateforme EUNOMAD ont identifié trois objectifs à atteindre afin de mieux structurer leurs actions à venir. Premièrement, EUNOMAD doit servir à faciliter les synergies entre les membres de la plateforme France et afin de faire mieux reconnaître leurs pratiques. Pour cela, les membres ont proposé plusieurs activités à développer : - Construction d'une base de données thématiques et géographiques des compétences et pratiques des membres d'EUNOMAD-France ; - Mise en ligne de cette base de données sur les pages France du site EUNOMAD ; - Actualisation des fiches de présentation des membres et construction de nouvelles fiches pour les nouveaux membres ; - Alimentation des pages France du site sur les activités et actualités des membres. Le deuxième objectif concerne l'échange et la capitalisation sur les pratiques des membres. Ici, les activités proposées sont : - Organisation de deux temps de capitalisation en interne par an, sur les pratiques des membres pour faire ressortir des critères de qualité des projets de co-développement ; - Production de synthèse des échanges et des travaux de capitalisation ; - Diffusion de ces travaux. Le troisième objectif, enfin, concerne la sensibilisation de l'opinion et des pouvoirs publics. Ici, l'idée est de faire connaître les pratiques de co-développement des membres EUNOMAD-France et de faire reconnaître leur expertise.

Ainsi, la plateforme EUNOMAD-France a participé à l'université d'été de la solidarité internationale du CRID en juillet 2010 et y a organisé un module intitulé « *Les migrations, une ressource durable pour le développement des territoires* ». Sept organisations d'EUNOMAD-France se sont relayées pendant trois jours pour présenter des initiatives pratiques de co-développement.

Moments de l'université d'été de la solidarité internationale du CRID (juillet 2010)

Atelier « Analyse des politiques et des dispositifs publics actuels adressés aux migrations : mise en perspective des pratiques »

Le Maroc : entre émigration et immigration, entre Union Européenne et Afrique subsaharienne. Nadia Khrouz, GADEM, Maroc

Depuis 2005 et les événements de Ceuta et Melilla, un accord d'association existe entre le Maroc et l'Union Européenne. Le Maroc a ratifié la convention internationale des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles, dans la perspective de ses propres ressortissants. Le pays est aux portes de l'Europe, un plan d'action commun est établi en 2004. Le lien migrations/développement est posé lors de la conférence interministérielle euro-africaine de Rabat en 2006. En 2008, le Maroc est à un statut avancé de militarisation de ses frontières, mais refuse de signer l'accord de réadmission. Actuellement, l'Etat subventionne des associations pour les sensibiliser à la lutte contre l'immigration.

La France et l'Union Européenne : un développement lié au retour et à la circulation limitée. Abdallah Zniber, IDD, France

La relation entre migrations et développement est posée depuis les années 1970 en France. Elle est alors liée au retour des immigrés. A la fin des années 1990 est publié le rapport Nair sur le co-développement. Le réseau IDD a été créé en réaction à ce rapport, qui établissait le lien entre gestion des flux migratoires et aide publique au développement. La politique de l'Union Européenne comprend deux volets : la politique sécuritaire avec l'externalisation des frontières et la gestion du développement. La notion de migration circulaire est reprise et celle de développement solidaire, dévoyée. L'exemple des femmes marocaines qui travaillent à la cueillette des fraises à Huelva, en Espagne, illustre le fait. Ces femmes sont sélectionnées en fonction de leur potentiel à « circuler » à nouveau vers le Maroc, dès la saison terminée (mariées, avec enfants, elles peuvent conserver leur passeport).

Le Sénégal et la CEDEAO : enjeux des accords de gestion concertée des flux migratoires. Badara N'Diaye, Enda-Sénégal

Depuis 1979, la CEDEAO a établi la liberté de circulation en son sein. Le Sénégal signe un premier accord avec la France en 2000. En 2005-2006, les politiques s'intensifient au rythme des pirogues au départ. Les Etats du Sud ont leur part de responsabilité dans les accords et les orientations des politiques dans le dialogue euro-africain. Aucun n'est parti avec une ligne directrice définie à l'échelle nationale. Dans les accords des partenariats économiques UE-ACP, l'article 13 mentionnait déjà les réadmissions, personne ne s'y est intéressé. Il est intéressant de noter que grammaticalement, c'est la gestion, et non les accords, qui est concertée ! Le Sénégal s'en accomode : il allonge, par exemple, la liste des métiers proposés à la migration. Quels effets sur les liens migrations/développement ? 1. La carte compétences et talents pour des profils hautement qualifiés ; 2. Un observatoire franco-sénégalais des migrations, destiné à dissuader de partir (pas encore mis en place à ce jour) ; 3. Un partenariat pour la mobilité qui n'a pas été signé par le Sénégal, concernant plus directement la gestion des flux, le contrôle et la sécurité. Le Cap Vert et le Burkina l'ont signé ; 4. La mise en œuvre d'un programme de financement des initiatives de développement portées par les migrants sénégalais présents en France. Le Sénégal signe les accords avec la France, mais refuse la réadmission avec l'Espagne ou l'Italie : ce sont les nouvelles destinations des Mourides, entre autres, force électorale et économique du pays. L'accord n'est pas encore passé à l'Assemblée nationale du Sénégal à ce jour. Le Mali ne signe pas, mais accepte des dispositifs qui sont compris dans les accords : le CIGEM, la carte compétences et talents, la réadmission depuis la Libye et le Maroc. Enfin, l'UE joue des échelles : c'est la CEDEAO qu'elle renforce (protocole de 1999) et qui doit se doter d'une approche commune des migrations ... si possible allant dans son sens.

Source : *Actes de l'Université d'été du CRID 2010*, accès : www.crid.asso.fr

Prolongements bibliographiques

Le Masson O. (2009), « Le co-développement a-t-il un seul sens ? », *Projet*, 4/2009 (n° 311), p. 77-82.

CRID (2008), *Actes du colloque « Migrations et développement : Enjeux et pièges du co-développement »*, Paris.

Noiriel G. (1988), *Le creuset français. Histoire de l'immigration (19^e-20^e siècles)*, Paris : Seuil.

Minorités, migrations et co-développement en Pologne

Mamadou Wague et Barric Malandji

La République de Pologne compte 38,1 millions d'habitants. La population n'est pas également répartie sur le territoire : les voïvodies⁹⁶ de Mazovie (5 millions), de Grande-Pologne (3,3 millions) – au centre du pays – et de Silésie (4,6 millions), de Petite-Pologne (3,2 millions) – au sud – sont les plus peuplées. Selon diverses estimations, la diaspora polonaise compte plus de 20 millions de personnes réparties sur toute la planète, mais fortement concentrées en Europe et en Amérique du Nord. Il y a plus de 20 ans, la chute du régime communiste et l'ouverture des frontières ont provoqué une vague d'émigration suivie d'un mouvement d'immigration. Ainsi, les migrations massives sont des phénomènes assez nouveaux en Pologne qui risquent, dans les années à venir, de changer la composition démographique du pays.

1. Les minorités de la Pologne

Le pays compte en son sein diverses minorités, notamment linguistiques, comme il existe des minorités parlant le polonais dans tous les pays voisins de la Pologne : Allemagne, Tchéquie, Slovaquie, Ukraine, Bélarusse, Lituanie, Russie. Bien que, de façon générale, les Polonais ne connaissent que faiblement les langues étrangères, l'anglais, le français, l'allemand et le russe restent les langues les plus apprises. Les Polonais sont de religion catholique dans une proportion de 95 %. Le catholicisme exerce une grande influence dans la société polonaise, car plus de 75 % des Polonais se disent pratiquants. En 1978, le cardinal polonais Karol Wojtyła fut élu pape de l'Église catholique sous le nom de Jean-Paul II. Ceux qui ne sont pas catholiques sont luthériens (Allemands), orthodoxes (Ukrainiens, Russes, Biélorusses, Grecs, etc.), juifs ou, plus rarement, musulmans (Tatars et autres). La loi sur les minorités nationales et ethniques et sur la langue régionale distingue trois catégories :

1. *Minorités nationales* : 1) les Biélorusses, 2) les Tchèques, 3) les Lituaniens, 4) les Allemands, 5) les Arméniens, 6) les Russes, 7) les Slovaques, 8) les Ukrainiens, 9) les Juifs.
2. *Minorités ethniques* : 1) les Caraites, 2) les Lemks, 3) les Roms, 4) les Tatars.
3. *Minorité régionale* : les Kachoubes.

On constate que les nouvelles minorités issues de l'immigration africaine ou asiatique ou encore d'autres populations immigrées plus anciennes ne sont pas officiellement reconnues. Selon l'article 2 de la loi sur les minorités, la minorité pour être reconnue répond aux conditions suivantes :

1. Elle est numériquement inférieure au reste de la population ;
2. Elle se distingue essentiellement des autres citoyens par sa langue, sa culture et ses traditions ;
3. Elle fait des efforts pour le maintien de sa langue, sa culture et ses traditions ;
4. Elle a conscience de sa propre histoire d'appartenance nationale et est guidée vers son expression et sa protection ;
5. Ses ancêtres ont occupé le présent territoire de la République depuis au moins cent ans ;
6. Elle s'apparente à une nation organisée dans son pays de référence.

1.1. Les minorités nationales et historiques

La population *allemande* minoritaire de la Pologne est évaluée entre 300 000 (pour les statistiques officielles) et 500 000 personnes (estimation des ONG). Elle est installée au sud et au nord du pays dans les voïvodies d'Opole, de Silésie, de Varmie-Mazurie et de Cujavie-Poméranie. Les *Ukrainiens*, également originaires d'un pays limitrophe de la Pologne, sont 200 000 à 300 000 selon les estimations. Installés principalement dans les voïvodies du sud (Basse-Silésie, Lublin, Petite-Pologne, Basses-Carpates), mais également en Varmie-Mazurie, ainsi que dans la région de *Zachodniopomorskie* (Poméranie occidentale), leur nombre tant à augmenter avec les nouvelles migrations, tout comme les *Bélarusses* (200 000 personnes en Podlaskie à la frontière biélorusse). Les *Slovaques* sont un peu moins de 25 000 personnes, essentiellement présentes dans la région frontalière de la Slovaquie (régions de Szpiz et Orawa). Environ 30 000 *Lituaniens* vivent en Podlaskie, non loin de la Lituanie, comme les *Russes* (estimés représenter une communauté de 13-15 000 habitants) sont à la frontière de Kaliningrad. Les *Juifs* ashkénazes de Pologne ont été décimés pas la

⁹⁶ La Pologne compte 16 voïvodies ou régions administratives.

Shoah. Aujourd'hui, ils sont à peine 8000 à 15 000 dispersés dans plusieurs villes polonaises. Leur langue, le yiddish, est toujours parlée au sein de cette minorité, en même temps que le polonais. Enfin, les *Arméniens* (7000 à 15 000 personnes) vivent au sud du pays (Voïvodies de Basse Silésie et de Petite-Pologne), sans oublier le groupe de *Tchèques* (quelques 2000 à 3000 citoyens) installés en Basse-Silésie, à la frontière de la République tchèque, mais aussi dans les villes de Lublin et Lodz qui sont des cités cosmopolites.

1.2. Les minorités ethniques

Les *Caraites* forment une minorité ethnique d'origine turque d'environ 200 000 individus dispersés dans diverses voïvodies. Leur nombre est estimé à seulement 50 000 personnes par les autorités, tant cette population est en voie d'assimilation. Ayant perdu l'usage de leur langue maternelle (le turc), les membres de cette communauté se distinguent essentiellement par leur religion qui est dérivée à la fois du judaïsme et de l'islam. Associé à ce groupe, on trouve 4000 à 5000 *Tatars* en Podlaskie. Quelques petits investisseurs originaires de la *Turquie* se sont également installés dans les grandes villes de Pologne, ces dernières années. Les *Grecs* (115 000 personnes) et les *Macédoniens* (4000-7700 personnes) sont les descendants des réfugiés de la guerre civile grecque de 1946-1949. Les *Lemks* ou les *Ruthènes* forment une minorité ethnique d'environ 60 à 70 000 individus. D'origine ukrainienne, ils habitaient jadis ce qu'il est convenu d'appeler la *Łemszczyzna* (le « pays des Lemks »), à savoir la partie inférieure des monts Beskid et une partie des monts Sąddecki. Dans le cadre de l'action « Wisła » de 1947, les Lemks furent déplacés et la plupart d'entre eux vivent aujourd'hui hors de leur région natale, dans les voïvodies de Varmie-Mazurie, de Lubusz, de la Poméranie occidentale et de la Basse-Silésie. Ce déplacement forcé de population a été condamné par la Chambre haute du Parlement polonais en 1990, de sorte que beaucoup de Lemks sont retournés dans leur région natale, une partie de la communauté s'est ainsi concentrée au sud du pays dans les voïvodies des Basses-Carpates et de la Petite-Pologne. Certains Lemks revendiquent leur appartenance à la nation ukrainienne, alors que d'autres déclarent former une minorité nationale distincte. On estime leur nombre à 70 000 personnes environ. Les *Roms* constituent en Pologne une communauté semi-nomade de 30 000 à 63 000 personnes selon les estimations des associations, d'une part, et des autorités, de l'autre. Généralement dispersés dans l'ensemble du territoire, ils sont présents en Petite-Pologne, à la frontière slovaque.

1.3. La minorité régionale

Les *Kachoubes* sont une communauté linguistique slave d'environ 100 000 locuteurs, bien que les associations évaluent leur nombre à 350 000. Ils parlent le kachoube, une variété locale du polonais influencée par l'allemand : il existerait une cinquantaine de dialectales du kachoube. Ils habitent généralement le nord du pays, plus précisément la Poméranie, la région de Gdansk. Ils se distinguent également par un folklore et des traditions particuliers.

1.4. Les nouvelles minorités

Enfin, parmi les représentants de la nouvelle migration, les personnes originaires de *l'Afrique subsaharienne* ne sont que 3000 travailleurs, souvent qualifiés, parfois d'anciens étudiants boursiers, dispersés dans plusieurs grandes villes. Il existe également en Pologne une forte immigration originaire de *l'Asie du Sud-est*, faite parfois de petits investisseurs : certaines associations évoquent la présence d'une communauté *vietnamienne* de 200 000 membres⁹⁷ ! Au minimum, entre 900 000 et 1,2 million d'habitants de la Pologne sont officiellement soit membres d'une minorité soit des immigrés récents, cela représente environ 3 % de la population globale. Comme on l'imagine, les résultats officiels diffèrent sensiblement des estimations des associations culturelles des minorités. Ces dernières proposent des chiffres plus élevés qui tiennent également compte de certaines minorités non reconnues comme *les Roumains, les Arabes (des Palestiniens et des Syriens), les Africains et les Sud-Américains, etc.*, ainsi que de la présence irrégulière de migrants en transit vers l'Europe de l'Ouest. Actuellement, on compte plus de 600 000 ressortissants étrangers non européens (UE) en Pologne.

1.5. Et la majorité ?

Pour les *Polonais*, la connaissance des autres cultures se fait essentiellement à l'extérieur du pays, lorsqu'ils immigreront. Mais il ne faut point oublier que durant des siècles, la Pologne fut un pays largement multiculturel : par exemple, en 1939, les diverses minorités constituaient 30 % de la population. Après 1945, le pays est cependant devenu ethniquement homogène à 97 %, et bien que la doctrine officielle du pouvoir communiste fut l'internationalisme socialiste, dans les réalités, on assistait à la promotion d'une société uniforme avec de fortes tendances à l'assimilation pour les quelques rares minorités ou immigrés. Toutefois, depuis le changement systémique entamé en 1989, mais aussi en lien avec la globalisation de l'économie, la Pologne redécouvre un phénomène oublié depuis longtemps : l'accueil de l'immigration, sans pour autant y être

97

Il faut également noter la présence chinoise dans les villes et dans le secteur du commerce.

préparée que cela soit au niveau administratif, social, économique ou politique. Pourtant, plus de vingt ans après les changements qui ont amené un nouveau système politique et économique et engendré l'arrivée de nouveaux immigrants, le pays connaît déjà la naissance d'une première génération d'enfants nés en immigration.

Régions de la Pologne (source : Wikipedia)



2. Les émigrations

L'histoire de la Pologne connaît de très nombreux mouvements migratoires tant pour fuir les répressions des occupants qu'en raison des déplacements de frontières, après la Seconde Guerre mondiale. Mais l'émigration économique est la plus importante en volume. La Pologne est l'un des grands pays fournisseurs traditionnels de main-d'œuvre depuis le XIX^e siècle jusqu'à une émigration très récente et d'une ampleur sans précédent. En effet, l'adhésion du pays à l'Union européenne en 2004 a occasionné en deux à trois ans à peine, l'émigration de deux millions de Polonais principalement vers la Grande-Bretagne et l'Irlande. Profondément ancrée dans la conscience collective, l'émigration est un phénomène analysé depuis fort longtemps en Pologne. Les migrations ont progressivement créé des comportements et des réactions durablement inscrits dans la vie sociale, politique ou économique. Malgré certains effets difficiles, l'émigration est généralement acceptée avec compréhension ou avec résignation, mais surtout, elle est considérée comme une chance pour avoir une vie meilleure.

3. Les immigrations

En raison du caractère souvent illégal, évolutif, récent et varié des faits d'immigration vers la Pologne, la principale porte orientale de l'UE, les données dont on dispose pour décrire ces phénomènes sont incomplètes, et cela n'est pas une exception en Europe.

On retrouve en Pologne toutes les principales catégories de l'immigration : les travailleurs immigrés et leur famille, les immigrants de transit, les frontaliers, les saisonniers, les demandeurs d'asile, des personnes reconnues dans leur statut ou non, mais aussi une catégorie spécifique : la diaspora polonaise déportée jadis en

Russie ou en URSS, par exemple sous le pouvoir de Staline et dont les membres, ou les descendants, ont le droit au « retour » au pays.

Les sources officielles sont parfois contradictoires, mais évoquent en général une faible immigration légale vers la Pologne. Le nombre de demandes d'asile jusqu'à la fin de 2007 (avant l'entrée du pays dans l'espace Schengen) aurait atteint seulement dix mille unités, tandis que douze mille personnes auraient obtenu une autorisation de travail. Cependant, selon le Haut Commissariat de Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), 4931 personnes ont demandé l'asile en Pologne, rien qu'au cours de l'année 2007, dont 70 % dans la seconde moitié de l'année. Si dans la première moitié de 2007, arrivent en moyenne 150 demandes par mois, ce nombre est passé à 335 en juillet, puis à 1148 en novembre. Il s'agit surtout de Tchétchènes.

Fin 2007, on comptait officiellement quelque 60 000 immigrés légaux dans le pays, alors que les estimations parlent de 500 000 à 600 000 clandestins venant travailler en Pologne de manière saisonnière ou pendulaire. Ils viennent d'Ukraine, de Russie, de Biélorussie, des pays de l'ex-Yougoslavie et d'Arménie, mais aussi du Vietnam. Il y a également de nombreux Occidentaux en Pologne, souvent des cadres expatriés et des hommes d'affaires. Puis, de plus en plus de Tchétchènes, d'Afghans, d'Irakiens et même des Sri Lankais, des Pakistanais ou des habitants de l'Afrique noire, dont certains en demande d'asile. L'immigration des Roms représente un cas encore différent. Les deux communautés les plus nombreuses sont toutefois les Ukrainiens et les Vietnamiens, même si chacune possède une stratégie d'adaptation différente.

On dénombre 131 nationalités différentes vivant actuellement en Pologne. Selon une étude conduite auprès des immigrés légaux habitant les lieux de regroupement, 61 % viennent pour étudier et seulement 30 % pour travailler, s'installer ou en transit. Près de 9 % ne précisent pas leurs projets. Ils vivent dans les villes (83 % de l'échantillon de cette étude), surtout à Varsovie et autour (30 %). Parmi eux, 55 % sont des hommes, jeunes (44 % ont entre 20 et 24 ans), avec un niveau d'éducation assez élevé, car 38 % possèdent le niveau bac et 27 % ont fait des études universitaires. Cependant, seulement 18,6 % déclarent avoir la volonté ferme de s'installer en Pologne, bien qu'après un an de séjour, ce taux monte déjà à 26 %. Il est vrai que le cadre légal concernant le statut des immigrés n'étant pas spécialement favorable, cela n'encourage pas ces jeunes travailleurs à se stabiliser : les projets qu'ils ont dans leur pays d'origine pèsent plus lourd.

3. Le cadre légal de l'immigration en Pologne

Les principes du traitement des étrangers sont fixés par la Constitution de 1997. Toutefois, la Constitution n'est pas *de facto* la source de la politique menée, car la pratique repose sur des lois d'application spécifiques, rarement en adéquation avec ses principes. Il faut noter qu'en Pologne, le cadre juridique de la question de l'immigration subit une évolution profonde, bien que tardive : la loi sur les étrangers existante au changement de régime en 1989, par exemple, date de 1963 et elle est à peine amendée durant les premières années de l'ère post communiste⁹⁸.

En 1992, le pays se dote d'une institution nationale dédiée aux immigrés : le *Bureau pour les Migrations et les Réfugiés auprès du Ministère de l'Intérieur*. Devenue rapidement un pays étape sur la route des migrations entre l'Est et l'Ouest, en 1993, la Pologne signe avec les pays de la Convention Schengen un accord sur la réadmission des immigrés clandestins. Cela se traduit par une augmentation du nombre des demandes d'asile déposées en grande partie par les immigrés refoulés par des pays occidentaux. La signature de cet accord incite la Pologne à proposer des conventions similaires à l'Ukraine et à la Biélorussie (1996). En resserrant les liens avec la Communauté européenne, la Pologne obtient une aide financière pour améliorer la surveillance de ses frontières.

Le vieux texte de 1963 est enfin remplacé par une nouvelle Loi sur les étrangers, en juin 1997, mettant l'accent sur l'entrée, le séjour et les conditions d'expulsion des étrangers. Cette loi est vite jugée insuffisante, car elle passe sous silence le regroupement familial et la protection des mineurs non accompagnés. Elle permet toutefois une première régularisation de certains immigrés illégaux : ceux qui habitent le pays depuis 1989 et ont des moyens d'existence (logement, emploi). Ils ont droit à un permis de séjour d'un an.

Depuis 1998, la politique d'immigration est dominée par les exigences européennes. Ainsi, le chapitre 24 (Justice et affaires intérieures) des négociations d'adhésion avec l'Union européenne aboutit à la mise en vigueur d'une loi (du 27 juillet 2002) différenciant le traitement des ressortissants de l'UE et des autres.

98

La Pologne ne signe la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York de 1967 qu'en 1991, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

La nouvelle loi sur les étrangers du 13 juin 2003 renforce davantage la surveillance des entrées et aligne le cadre polonais sur celui de l'Union, en ce qui concerne le droit d'asile. Préparée en collaboration avec l'UE et l'UNHCR, elle introduit deux nouvelles mesures : le séjour toléré et la régularisation. La notion de régularisation est renforcée au moment de l'entrée du pays dans l'espace Schengen, le 21 décembre 2007.

La loi du 29 mai 2008 sur la protection des étrangers légaux marque encore un autre changement et requalifie en profondeur leur statut en leur garantissant une protection complémentaire. Enfin, la dernière innovation en date – et la plus importante – est la loi sur l'emploi des étrangers du 1^{er} février 2009. Elle remplace la « promesse d'embauche » par « le permis de travail » délivré par l'administration, ceci autorisant le travailleur étranger à déposer une demande de séjour d'un an : il s'agit d'un progrès notable en ce qui concerne la question de l'intégration.

4. Les enjeux et les craintes : vers une Pologne multiethnique ?

Depuis 1989, la Pologne cherche à développer des liens privilégiés non seulement avec l'Europe occidentale, mais également avec ses voisins de l'Est et de jouer un rôle de *primus inter pares* dans la région. Elle souhaite servir de modèle, aider aux progrès démocratiques et favoriser l'insertion de ses voisins dans les organisations internationales.

Tirailée entre les exigences de l'Union européenne, surtout après l'adhésion à la Convention de Schengen et ses besoins de main-d'œuvre, la Pologne parvient toutefois à faciliter et à rallonger la durée des permis de séjour des travailleurs saisonniers venant des pays limitrophes. Malgré la crise économique-financière mondiale, l'OCDE estime que la Pologne est le seul pays européen (avec la Slovaquie) à afficher, en 2009, une croissance d'environ 1,4 %⁹⁹ : aussi, le pays manque de main-d'œuvre spécialisée.

Avec un taux de natalité en baisse depuis 1989 et une émigration massive depuis 2004, les autorités subissent une forte pression de la part du patronat local qui « sonne l'alarme pour l'économie nationale ». Les chefs d'entreprise exigent une libéralisation immédiate et profonde des formalités d'embauche et leur application à tous les étrangers – et pas seulement aux ressortissants des voisins de l'Est. Certains patrons souhaitent même pénaliser l'administration pour les retards ou les obstructions administratives endurés. Rien que le secteur du bâtiment et des travaux publics recherche, en 2008, entre 100 et 120 000 ouvriers et techniciens pour une embauche immédiate, afin de pallier l'absence des travailleurs nationaux, partis travailler dans d'autres pays de l'Union européenne où les salaires sont plus attractifs. Ce manque n'est plus seulement d'ordre économique, mais il revêt désormais un caractère politique en menaçant la construction des infrastructures nécessaires, par exemple, à la compétition de football *Euro 2012*, organisée conjointement par la Pologne et l'Ukraine. C'est d'ailleurs pour les ressortissants de son grand voisin oriental que la Pologne a obtenu les plus importantes dérogations auprès de l'Union européenne, dérogations facilitant la circulation et l'emploi des Ukrainiens, dans l'agriculture et les travaux publics.

Malgré ces mesures, les médias polonais relatent les cas de travailleurs illégaux vivant parfois dans des conditions inhumaines. Il s'agit principalement de ressortissants de la Chine ou la Corée du Nord. Nonobstant un chômage avoisinant les 10 %, le secteur informel de l'économie est très développé et absorbe de la main-d'œuvre étrangère, alors que le niveau des contrôles reste faible. Toutefois, il y a des voix qui s'inquiètent des dangers potentiels de l'immigration en absence d'une politique d'intégration. *Gazeta Wyborcza*, le plus grand quotidien polonais, met en garde contre les expériences françaises au moment des troubles des banlieues en 2005 : « Si la Pologne veut éviter l'erreur de la France, elle ne doit pas se limiter à donner à ses immigrants seulement un abri et des moyens de subsistance. Il faut leur offrir une chance d'assimilation, créer des valeurs communes [...], en somme, faire en sorte qu'une fois la nationalité obtenue, ils se sentent de véritablement citoyens ».

Si la politique migratoire polonaise dispose aujourd'hui d'un cadre légal – bien que restrictive – conforme aux normes internationales et en accord avec les exigences de l'Union européenne, elle manque encore d'expérience et de tradition : de nombreux chercheurs travaillent sur ce sujet et tentent de proposer des solutions, au-delà de leurs analyses divergentes. Quant à la politique d'intégration, par contre, on pourrait dire qu'elle piétine toujours faute de volonté politique, de moyens et aussi de méthodes. Malgré la vigilance des organisations non gouvernementales, voire de certains pouvoirs locaux, les moyens d'une politique sociale en faveur des migrants sont souvent insuffisants et les résultats faibles. Quelques projets visent les demandeurs d'asile, bien que leur nombre soit peu significatif dans le pays¹⁰⁰. Certains réseaux communautaires

⁹⁹ Ce taux est de 4,9 % en 2008 et de 2,5 % en 2010.

¹⁰⁰ D'après l'Office polonais des étrangers, la Pologne n'a accordé l'asile qu'à 186 personnes en 2008.

contribuent à insérer leurs compatriotes nouveaux venus, mais leurs efforts ne sont pas reconnus. Or, la Pologne doit (ré)apprendre à fonctionner comme une société multiculturelle : si la route politique semble encore longue¹⁰¹, selon les sondages, la population n'y voit généralement pas d'objection.

On pourrait se demander pourquoi, car la tendance est inverse ailleurs en Europe occidentale. Tout d'abord, la Pologne est un pays d'émigration. Le taux de chômage y élevé (15 %) et la perspective d'une vie à l'étranger pousse les jeunes hautement qualifiés à quitter le pays. Des personnes moins qualifiées, les charpentiers, les maçons, les plombiers, sont également concernées. Ainsi, l'opinion publique se concentre avant tout sur le problème de la « fuite » des jeunes et sur ses conséquences socio-économiques, surtout dans le contexte du vieillissement de la population. Ces flux sont liés aussi à la sortie rapide du régime communiste, une période de « fermeture » sur le monde. Avec l'adhésion à l'UE, ceux qui le souhaitaient n'ont pas attendu pour quitter le pays.

Par ailleurs, la présence d'étrangers en Pologne reste proportionnellement faible par rapport aux autres Etats membres de l'UE. Ainsi, le fait migratoire ne constitue pas un problème économique ou social grave, et n'occupe donc qu'une place mineure dans les débats politiques domestiques. En revanche, il a pris de l'ampleur dans les discussions des experts qui insistent sur la nécessité d'approfondir l'harmonisation du droit polonais et du droit communautaire, car la Pologne est surtout devenue une plateforme importante d'immigration vers l'Ouest.

5. Le secteur du co-développement et la plateforme EUNOMAD-Pologne

La population hors UE issue de l'immigration en Pologne est un groupe encore faiblement structuré. Les associations sont presque inexistantes au sein de cette population. Si la loi permet aux migrants de créer des associations, le nombre d'associations est limité, notamment à cause des coûts d'enregistrement, de la lourdeur administrative, etc. Du reste, la probabilité de financement par le pouvoir public est quasi nulle. Toutefois, les intérêts de certains groupements d'immigrants sont représentés par des fondations ou associations administrées par des Polonais ou l'Eglise catholique. Les activités de ces groupes sont concentrées dans le domaine de l'entraide, de l'intégration sociale, de la lutte contre la xénophobie et le racisme. Certaines activités concernent l'image sociale, l'identité culturelle ou religieuse des migrants. Les expériences de co-développement sont presque inexistantes. D'ailleurs, ce n'est qu'après l'adhésion de la Pologne à l'UE que les pouvoirs publics se sont engagés dans l'organisation de débats ou de séminaires au sujet de la coopération au développement. On constate, en effet, la croissance très sensible des sommes engagées par la Pologne dans l'aide humanitaire, sans que cela ne concerne le co-développement¹⁰². Le co-développement fait pourtant partie des préoccupations de quelques associations de migrants. Ils conçoivent des projets en nombre limité et la majeure partie est menée de façon informelle, rendant difficile leur identification. Les objectifs de ces associations pionnières – dont certaines sont africaines – sont très ambitieux :

- Organisation de conférences sur la coopération économique internationale ;
- Vulgarisation de connaissances sur les pays ou régions d'origine, en particulier, la promotion de la culture africaine en Pologne ;
- Promotion et diffusion de la culture polonaise dans les pays d'origine, en particulier, en Afrique ;
- Mise en œuvre d'actions en faveur de la protection de l'environnement dans les pays d'origine ;
- Promotion des échanges de savoir-faire entre la République de Pologne et les pays tiers ;

¹⁰¹ « Nous pouvons, si nous le décidons, accepter plusieurs centaines de réfugiés d'Irak, mais, notre pays n'étant pas encore totalement développé, nous ne permettrons pas l'imposition de quotas d'immigrés préétablis », dit Jakub Wiśniewski du Comité d'intégration européenne. La Pologne rejeterait également l'idée de la Commission européenne selon laquelle les pays membres pourraient ouvrir leurs portes aux réfugiés de pays en guerre et se les partager équitablement : « Bruxelles espère ainsi offrir la possibilité aux immigrés de rejoindre l'UE légalement. Cela réduira le nombre de tentatives individuelles désespérées de passer la frontière de manière illégale », écrit le quotidien *Rzeczpospolita*. Le problème est que ce genre de solutions ne convient pas aux Etats qui ont une faible expérience de l'immigration.

¹⁰² Membre de l'OCDE depuis 1996, la Pologne est désormais dans le groupe des pays les plus industrialisés. Ceci suppose un engagement pour le soutien de pays les moins avancés et l'entrée dans le cercle des « Etats donateurs ». Cet engagement fut d'ailleurs confirmé par la signature de la Déclaration du Millénaire. Depuis plusieurs années, la Pologne entre ainsi progressivement dans des projets de coopération multilatérale au développement. Elle participe également à certaines conférences internationales sur les questions de développement mondial, y compris le Sommet du Millénaire à New York en 2000, la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002 et le Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, également en 2002. Comme tous les membres de l'Union européenne, la Pologne s'est engagée, en mars 2002, à Barcelone, à allouer au moins 0,33 % de son PIB à l'aide publique au développement. Cette promesse n'a toutefois pas pu être tenue. Le pays ne semble pas être en mesure de respecter cet engagement avant 2015 : les Polonais réservent actuellement environ 0,085 % de leur PIB à l'aide publique au développement. Les investissements de la Pologne sont concentrés dans les pays de l'ex-URSS et en Afghanistan. Le pays n'a pas encore ratifié la convention entre les pays ACP et l'UE. Son aide publique au développement des pays africains est presque nulle.

- Promotion de produits africains en Pologne et de produits polonais en Afrique ;
- Promotion des initiatives de réinsertion dans les pays d'origine ;
- Etc.

L'Association des Amis de l'Afrique (Stowarzyszenie Przyjaciół Afryki - SPA) est une de ces structures. Les statuts de l'association furent enregistrés le 20 mars 2003 à Varsovie. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale à but non lucratif, dont l'objet porte sur la concrétisation d'une « *coopération saine et amicale entre la Pologne, l'Europe et l'Afrique, dans un cadre pragmatique, également profitable* ». L'association réunit des Africains et des Polonais. En ce qui concerne l'Afrique, les objectifs de SPA sont :

- l'appui de communautés d'agriculteurs et en particulier des femmes dans les zones rurales ;
- la lutte contre la pauvreté au niveau des populations villageoises et notamment auprès des personnes âgées ;
- l'enseignement en zone rurale et notamment la scolarisation des filles ;
- l'appui organisationnel des acteurs de la société civile africaine ;
- le soutien de travaux scientifiques dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de l'économie sociale en Afrique ;
- la lutte contre des maladies comme le sida, la fièvre jaune, etc. ;
- l'organisation d'actions d'urgence en cas de catastrophes naturelles, de conflits armés, ...

En Pologne, l'association agit en matière de :

- soutien aux volontaires pour des actions d'aide ;
- aide aux immigrés, étudiants et réfugiés africains et lutte contre le racisme et les discriminations ;
- collaboration avec des institutions européennes dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre la pauvreté en Afrique ;
- promotion d'une juste image de l'Afrique et du dialogue interculturel, ...

Depuis sa création, SPA multiplie les relations avec des associations situées en Guinée-Conakry, au Sénégal et au Mali. En 2007, malgré les difficultés, SPA réalise une première et entame le projet « Production d'huile de palme ». Cette initiative concerne des productrices de Kissidougou et de Gueckedou, régions situées en République de Guinée.

Deux constats sont établis par SPA. Premièrement, les tâches des productrices des zones rurales sont très lourdes, ajoutées à leurs activités de ménagères et mères de famille. Le second constat concerne la consommation importante de bois de chauffe : pour la transformation de l'huile de palme équivalant à un bidon de 20 litres, les paysannes utilisent plus d'un mètre cube de bois. Une étude de faisabilité montre qu'un centre fonctionnant à l'électricité permettra de réduire la déforestation. Une collaboration est convenue avec des ONG locales (« Kat-Kama » et « Environnement, Développement, Action et Coopération ») qui accompagnent la mise en place d'associations de femmes dans chacun des deux villages concernés. Le rôle de SPA est de contribuer à l'amélioration des conditions de travail des agricultrices et de leur famille.

M. Wague, membre fondateur de SPA et originaire de Guinée, applique dans ce projet les connaissances acquises pendant ses études d'agronomie à Varsovie. Le matériel pour fournir un centre de production est acheté en Pologne grâce à des cotisations de membres et des contributions privées. SPA se charge de l'acheminement des deux presses à huile et d'un groupe électrogène vers la Guinée. La mise à disposition d'un centre de production d'huile de palme permet d'augmenter les revenus des foyers, car les noix de palme concassées et pressées sont à présent vendues à plus bas prix aux groupements de femmes (Associations de l'allègement des travaux ménagers des femmes de Gueckedou, Association des Femmes de Kissidougou, ...) qui effectuent la saponification. Elles revendent les savons sur les marchés locaux et en récupèrent les bénéfices qui dès lors sont augmentés. Le projet permet également de réduire la consommation en bois de chauffe. Le responsable de SPA prodigue un appui en techniques agricoles dans les villages pendant ses vacances. L'entretien du matériel est assuré par un mécanicien résident sur place.

Des nouveaux besoins sont identifiés : construction d'un hangar de séchage et de stockage de graines, fourniture de matériel pour la décantation et le conditionnement de l'huile. Mais également de nouvelles idées : SPA a pour objectif de faire fonctionner le centre de production au biocarburant (à savoir l'huile de palme) et d'abandonner le groupe électrogène dépendant du mazout. L'association projette également de développer l'agriculture contractuelle entre paysans afin de stabiliser les revenus. Des perspectives d'exportation de savon et d'huile rouge sont également évoquées : la Pologne et d'autres pays de l'UE pourraient être intéressés.

Côté Nord, des contacts sont pris avec la municipalité de Szczecin, en Pologne, afin de créer des liens avec les villes de Conakry et de Kissidougou, et de lancer d'autres projets dans le cadre d'une coopération décentralisée. Par ailleurs, SPA souhaite mener des événements d'éducation au développement autour de ces initiatives en Pologne.

Dans ce pays, SPA agit en tant qu'acteur de promotion du co-développement. Elle met en œuvre le programme d'action du réseau EUNOMAD dont elle est membre depuis 2007. Le 26 mars 2010, SPA a organisé le premier séminaire EUNOMAD en Pologne afin de bâtir la branche polonaise du réseau. Ont été invité à ce séminaire 21 organisations gouvernementales ou non qui s'occupent d'immigrants et du développement¹⁰³. Dix ont répondu favorablement à l'appel :

1. Centre polonais d'aide internationale ;
2. Action humanitaire polonaise ;
3. Amis des Quatre Continents Asie, Afrique, Amérique, Australie ;
4. Fondation « Afrique Autrement » ;
5. Centre de recherches sociologiques ;
6. Fondation économique de l'Afrique orientale
7. Communauté kazakhe ;
8. Association des Banques alimentaires de Poméranie ;
9. Société Amicus ;
10. Ministère des Affaires étrangères.

Ainsi fut mise en place la plateforme EUNOMAD-Pologne dont les objectifs sont de renforcer les capacités des associations et organisations impliquées dans les activités de développement liées aux migrations ; renforcer la coordination entre ces organisations ; renforcer le dialogue entre ces structures et l'Etat ; renforcer la collaboration entre ces organisations et le réseau EUNOMAD-Europe ; identifier, promouvoir et diffuser les meilleures pratiques dans le domaine.

Depuis, SPA qui coordonne la plateforme a élargi la consultation au sein des ONG s'occupant d'immigrés. Elle a organisé des réunions dans différentes régions : Grande Pologne, Silésie, Cujavie-Poméranie, ... Ont participé aussi ces rencontres les représentants des organisations d'immigrants qui n'ont pas pu se déplacer à la réunion de Varsovie. Ces associations sont souvent de petite taille et non enregistrées officiellement par l'Etat polonais. Un des objectifs d'EUNOMAD doit ainsi être d'aider ces organisations à s'officialiser et à se professionnaliser. La plateforme EUNOMAD-Pologne doit également être un pont entre la Pologne et des pays d'origine des migrants : les organisations d'immigrés ont un rôle important à jouer dans ce processus.

¹⁰³ Centre polonais d'aide internationale : <http://www.pcpm.org.pl>. Action humanitaire polonaise : <http://www.pah.org.pl>. Centre africain de Gdansk. Amis des Quatre Continents - Asie, Afrique, Amérique, Australie : <http://www.tp4k.com/historia.htm>. Fondation « Afrique Autrement » : <http://afryka.org>. Forum Kenya-Pologne : <http://www.kenya.com.pl>. Centre de recherches sociologiques. Fondation Economique de l'Afrique orientale : <http://www.peaef.com>. Fondation des Amis de Simba : <http://www.simbafriends.org>. Action « Pologne pour le Darfour ». Communauté kazakhe : <http://www.wspolnotakaz.pl>. AKON JU, Société pour les Affaires africaines à l'Université Jagellonne : <http://e-afryka.ovh.org/articles.php?lng=pl&pg=134>. MKAUW, Cercle interfacultaire scientifique de l'Université de Varsovie : <http://www.mkauw.ovh.org>. Association des Banques Alimentaires de Poméranie à Szczecin. Fondation pour la démocratie et le développement. Centre africain Motema : <http://www.myspace.com/ckama>. Centre d'art et la culture africaine à Cracovie. Fondation « Aidez Liberia » : <http://help-liberia.org>. Association des Vietnamiens en Pologne. Société Amicus : <http://towarzystwoamicus.pl>. Ministère des Affaires étrangères.

Migrations et développement en Suisse : une perspective sociohistorique

Claudio Bolzman, Ibrahima Guissé

La problématique de la relation entre migrations et développement en Suisse est complexe et peut être analysée à plusieurs niveaux. Tout d'abord, on peut distinguer les diverses instances intéressées par cette question, qui se trouvent aussi bien dans les Etats de destination que dans les Etats de départ des migrants. Ces instances peuvent être des Etats, des ONG, des associations professionnelles, des entreprises ou encore les migrants eux-mêmes, à titre privé ou réunis en associations. On peut également s'interroger sur les manières dont ces instances établissent des liens entre la problématique des migrations et celle du développement.

Il peut être aussi question des domaines à travers lesquels les migrations peuvent contribuer au développement. Ainsi, on peut tenter d'établir des typologies couvrant différents types d'actions, telles que les envois d'argent, les soutiens à des projets individuels ou collectifs, les transferts de technologies et des connaissances, les expertises et les conseils, la production de réflexions théoriques ou méthodologiques, etc. Par ailleurs, Manço et Amoranitis mettent en évidence, dans un article de cet ouvrage, que les pratiques articulant migrations et développement peuvent avoir plusieurs dimensions, voire fonctions : lier le Nord et le Sud, pacifier, gérer, réfléchir, animer, ...

On peut encore se pencher sur les effets des pratiques articulant migrations et développement tant pour les sociétés d'origine des migrants, comme pour les sociétés réceptrices, que pour les migrants eux-mêmes. Toutes ces thématiques sont d'une grande complexité et posent des questions dont les réponses ne sont pas faciles à trouver. Il y a, par exemple, la définition de ce que l'on entend par développement (ou co-développement) et l'établissement d'indicateurs pertinents pour saisir et mesurer les impacts des actions entreprises dans ce domaine.

Dans le cadre de l'espace réduit de cet article, nous n'avons pas l'ambition de traiter de manière exhaustive l'ensemble de ces dimensions. Nous nous pencherons principalement sur la manière dont le lien entre migrations et développement s'est construit historiquement en Suisse. Nous nous intéresserons aussi aux transformations dans le temps de ce lien, en tenant compte du contexte, ainsi que des acteurs qui ont contribué à la réflexion et à l'action sur cette problématique. Nous terminerons en montrant quelques exemples des pratiques actuelles où les migrants et leurs associations s'engagent pour le développement.

1. Quelques éléments de contextualisation historique

Historiquement la relation entre migrations et développement commence à être posée en Suisse dans les années 1980, lors de la diversification des flux migratoires et de l'augmentation du nombre de requérants d'asile en provenance d'Amérique du Sud, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Europe de l'Est. Dans cette période, les migrations du Sud vers le Nord sont perçues comme un problème, aussi bien pour les Etats récepteurs que pour ceux de départ. Ainsi, au sein des instances universitaires, telles que l'Institut universitaire d'études du développement à Genève, ou gouvernementales, comme la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), on s'interroge sur l'efficacité de l'aide au développement en tant que moyen de prévenir les migrations. Le diagnostic principal de l'époque est que les migrations sont liées à la pauvreté et que donc seule la réduction de la pauvreté peut réduire les migrations.

Cependant, au cours des années 1990, un autre discours émerge au sein même des instances gouvernementales, influencé en partie par les observations et réflexions émanant des organisations internationales basées à Genève, telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). On constate, en effet, que ce ne sont pas les plus pauvres qui émigrent, que la grande pauvreté empêche de fait d'émigrer. L'aide au développement, en réduisant la pauvreté, ne peut ainsi que stimuler, au moins dans un premier temps, les tendances migratoires.

Dans une optique similaire, on va s'intéresser à partir des années 1990 à la question du retour des immigrés et au lien entre aide au retour et aide au développement. Ce sera par exemple le cas des réfugiés des Balkans. En tout cas, malgré des investissements assez importants de la Confédération suisse dans l'aide au retour et à la

réinstallation, on ne peut pas établir des articulations claires entre retour des migrants et développement. Au contraire, certaines études vont souligner les pertes vécues par ces réfugiés lors du rapatriement (Wicker et coll., 1998).

Par ailleurs, toujours dans les années 1990, divers acteurs gouvernementaux et internationaux, en s'inspirant des théories économiques néoclassiques (Todaro, 1980) ou de la nouvelle économie (Stark, 1991) vont s'intéresser à l'impact des envois d'argent des migrants sur la réduction de la pauvreté, voire des inégalités dans les pays de départ. En fait, une nouvelle perspective va émerger, qui ne considère plus les migrants uniquement comme des personnes porteuses des déficits et étant confrontées à des problèmes d'intégration dans les sociétés réceptrices, mais qui va également les considérer comme des acteurs potentiels de développement. On va ainsi découvrir l'énorme potentiel financier que représentent les transferts d'argent des migrants en tant que sources de devises pour leurs pays d'origine (Lerch et Wanner, 2004). On va même souligner le fait qu'il s'agit des entrées nettes de capitaux, sans risque d'endettement pour leur pays de départ, contrairement à d'autres transferts de capitaux qui doivent être remboursés (Nyberg Sorensen, 2004). Cependant, des discours critiques vont également se faire entendre, mettant en évidence que l'argent des migrants est rarement investi dans des projets de développement, mais qu'il va plutôt vers leurs familles, pour des dépenses de consommation courante, pour des dépenses de prestige ou pour l'installation de petites entreprises traditionnelles (commerces de détail, restaurants, taxis, etc.) produisant peu de valeur ajoutée (Ghosh, 2006).

Dans les années 2000, suite à l'intensification des processus de globalisation sur le plan financier, communicationnel ou technologique, suite également au gain en légitimité de l'approche transnationale dans l'analyse des problématiques migratoires (Basch et coll., 1994), la tendance à considérer les migrants comme des acteurs privilégiés du développement va s'accroître. Pour la première fois, les instances officielles helvétiques vont s'intéresser à leurs potentialités et à leurs ressources comme vecteurs de soutien à leur pays d'origine. Dans ce sillage, elles ont mis en place une *Task Force Diaspora*, un groupe de travail interdépartemental réunissant des représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), de l'Office fédéral des migrations (ODM), de la Division politique IV (DPIV), du Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO) et de la Direction du développement et de la coopération (DDC), qui vise à explorer les possibilités et limites d'une collaboration avec des associations de migrants ou des représentants individuels des collectivités migrantes.

Cette *Task Force Diaspora* a décidé de s'intéresser dans un premier temps à la diaspora d'Afrique subsaharienne, et a confié en 2009, à une équipe de chercheurs, le mandat de réaliser une étude quantitative et qualitative sur cette diaspora subsaharienne. La démarche consistait principalement, d'une part, à établir une cartographie détaillée de la population africaine en Suisse et à analyser le fonctionnement de ses structures associatives afin d'identifier les potentiels de collaboration et, d'autre part, à inventorier les bonnes pratiques en matière de partenariat entre migrants et pouvoirs publics, dans un certain nombre de pays européens. Le rapport de cette étude met en évidence les potentiels existants et les obstacles qui entravent encore la mise en place d'une véritable collaboration. Selon les auteurs de ce rapport, l'implication ou la collaboration des diasporas subsahariennes de Suisse dans des projets d'intégration, de développement et d'aide au retour ne peut être durable que si l'on prend en compte simultanément les conditions-cadres, telles que le statut de séjour, les dispositions légales, les droits civiques et les relations avec les autorités. D'autre part, des recherches menées dans les milieux universitaires de Suisse romande vont montrer que les migrants peuvent aider leur pays d'origine sans y retourner définitivement, que ce soit à distance ou par des séjours temporaires.

La perspective dichotomique dominante dans les études sur les migrants qualifiés, qui tendait à opposer les phénomènes négatifs liés au « *brain drain* » à ceux plus positifs liés à un éventuel « *brain gain* » (Mountford, 1997) va progressivement laisser la place à des perspectives de type « *Win Win* » où tant le pays de résidence des migrants que leur pays d'origine apparaissent comme bénéficiaires des apports de la migration (Fidnlay, 2001). Des études vont ainsi s'intéresser notamment aux apports qui peuvent faire les migrants qualifiés résidant en Suisse au développement, par exemple les diasporas scientifiques colombiennes, Indiennes ou Sud-Africaines en termes de transfert des connaissances et technologies aux universités et aux entreprises des pays d'origine (Tejada et Bolay, 2010). D'autres recherches vont également examiner le rôle que des professionnels de la santé africains subsahariens résidant à Genève jouent dans l'amélioration ponctuelle ou systémique de la santé de la population de leurs pays d'origine (Ionesco, Dia, Guissé, 2009) ; tel sera également le cas pour les professionnels du travail social latino-américains et leurs apports à l'enseignement, à la recherche ou à l'intervention dans leurs pays d'origine (Bolzman, 2009). Mais d'autres travaux vont aussi observer comment les migrants moins qualifiés, par exemple les femmes dominicaines, contribuent également à des projets collectifs dans leurs localités de départ (Petree et Vargas, 2007).

On le voit, en trente ans, les perceptions sur la relation entre migrations et développement ont passablement changé. Les années 1980 ont été dominées par une vision négative de la migration, qui était perçue comme l'une des conséquences indésirables du mal développement. En revanche, dans les années 2000 une vision plus positive de la migration va émerger qui fait des migrants résidant en Suisse et dans d'autres Etats européens, des protagonistes pouvant contribuer par des biais divers au développement de leur pays ou région d'origine. Cette nouvelle perspective, qui fait son chemin dans les milieux universitaires et internationaux, est aussi bien considérée dans les milieux non gouvernementaux et chez une partie de l'administration publique que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Elle est très prisée par les associations des migrants, car elle valorise leurs compétences et leur rôle d'interface entre leur pays de résidence et leur pays d'origine. Cela n'empêche pas que des voix critiques se fassent entendre au sein de ces associations, pour souligner que même si les migrants contribuent certainement par diverses actions à améliorer les conditions de vie de leurs pays d'origine, il y a un risque à trop les mettre en avant et à oublier les responsabilités des Etats industrialisés dans l'effort de développement. Par ailleurs, la perception des migrations comme un problème est encore largement présente chez une partie de l'administration chargée de la politique d'immigration, ainsi qu'au sein de l'opinion publique helvétique, influencées par les campagnes populistes de certains partis politiques.

La problématique migrations et développement en Suisse reste ainsi influencée par une politique d'immigration, presque entièrement polarisée autour de l'opposition entre une ligne restrictive et une ligne favorable à la libre circulation de la main-d'œuvre. Cette polarisation pèse sur l'agenda établi dans ce domaine.

2. L'agenda suisse en matière de « migrations et développement » : le point de vue institutionnel

A partir des années 2000, les questions de migrations et développement sont entrées dans l'agenda gouvernemental, que ce soit au niveau multilatéral ou bilatéral. Au niveau de la coopération multilatérale, la Suisse a pris des initiatives concrètes dans le cadre du dialogue politique en matière de migrations. Ainsi l'Office Fédéral des Réfugiés, aujourd'hui devenu l'Office Fédéral des Migrations, a lancé en 2001 l'*Initiative de Berne*, qui constitue un processus consultatif appartenant aux gouvernements et visant à une meilleure gestion et planification des migrations aux niveaux régional et mondial grâce à une collaboration entre les Etats. L'OIM a servi de secrétariat à cette initiative qui a conclu en 2004, avec l'adoption du document final intitulé *Agenda international pour la gestion des migrations* (AIGM), qui définit un système de référence pour une gestion équilibrée des migrations et laisse apparaître des principes directeurs du débat migrations et développement.

La Direction du développement et de la coopération (DDC), constitue le maillon institutionnel chargé de donner une dimension opérationnelle à la perspective migration et développement en Suisse. L'humanitaire et la coopération ciblée au développement de certains pays du Sud sont les deux principaux aspects de l'action de la DDC, qui a pour tâche principale de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté. A cet effet, elle focalise ses activités sur 10 thèmes prioritaires, les migrations étant l'un de ces thèmes.

Le concept de « partenariats migratoires »

Le partenariat migratoire aussi appelé co-développement repose sur trois principaux piliers : la gestion des flux migratoires afin de promouvoir la migration légale (accords bilatéraux, accords de réadmission, coopération contre la traite et le trafic des personnes) ; le développement basé sur l'implication des diasporas (créer un environnement favorable, identifier les obstacles, faciliter les transferts d'argent et compétences, etc.) et le ciblage de l'assistance, du commerce et de l'investissement dans des régions à forte pression migratoire pour favoriser le développement. Le partenariat migratoire établit le contact entre le pays d'origine et celui d'accueil au travers de différents organismes qui favorisent le dialogue politique international et régional. Comme l'Union Africaine (UA) et la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En Suisse, les partenariats migratoires sont un instrument de la politique migratoire, inscrit dans la nouvelle Loi sur les Etrangers, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, en vertu de l'arrêté fédéral du 8 novembre 2006. La notion de partenariat migratoire est directement liée à la question de l'aide au retour. L'idée de favoriser les retours volontaires par une aide financière et logistique a été lancée pendant les guerres des Balkans. Depuis, la Suisse a mis à disposition quelques 300 millions de francs pour la seule aide au retour dans les Balkans, permettant le retour de 50 000 réfugiés et contribué à leur réintégration. La Suisse met en œuvre une dizaine de programmes d'aide au retour dans différents Etats et régions (<http://www.eda.admin.ch>). Pour le moment les partenariats migratoires visent les Balkans occidentaux, alors que d'autres formes de coopération priment pour l'Afrique subsaharienne.

Source : *Enquête sur les partenariats migratoires, présentation du concept dans les contextes international et suisse*, Organisation Internationale pour les Migrations, 2007, avec le soutien de l'Office Fédéral pour les migrations (ODM).

Le partenariat en matière de migration constitue le point central du débat migrations et développement en Suisse¹⁰⁴ (voir encadré ci-dessous). Du point de vue pratique, la DDC peut être également amenée à impliquer les diasporas en Suisse dont les pays d'origine sont en situation de conflit, à participer à la promotion de la paix dans leur pays. La question des transferts de fonds des migrants et leur utilisation dans des projets de développement constituent un des principaux volets envisagés.

Selon le Rapport intermédiaire 2005 du Conseil fédéral suisse relatif aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, avec un total annuel de 8,1 milliards US \$, la Suisse était, en 2005, le cinquième parmi les pays de provenance des fonds transférés par des travailleurs migrants vers des pays en développement. Ces transferts méritent en effet d'être pris en compte dans un cadre plus global de financement du développement, nonobstant le fait que la plupart de ces envois sont des transferts privés et servent à satisfaire les besoins de subsistance des familles des migrants. De ce point de vue, la politique de la DDC vise à créer des synergies entre les transferts de revenus des migrants et les projets de développement afin de maximiser le potentiel de développement des migrants. Mais la question en suspens est celle de savoir comment des envois monétaires individuels et privés, et qui souvent ne prennent pas des circuits formels de transfert peuvent être redirigés vers des objectifs de développement.

3. L'implication des diasporas et des migrants : quelques exemples

La tendance générale à mettre davantage en valeur l'articulation entre migrations et développement se traduit par plus de soutien de la part des organismes officiels - tels que la DDC, mais aussi divers cantons et communes qui disposent des fonds d'aide au développement -, à des initiatives des diasporas et des migrants en direction de leur pays d'origine ou de leur continent d'origine, même si ces soutiens sont encore modestes et surtout limités dans le temps.

Le savoir-faire des diasporas, des migrants et de leurs associations en matière de présentation de projets à des bailleurs de fonds est très important pour avoir une chance de bénéficier de ces appuis. Cela implique que seules certaines associations ont accès à des soutiens financiers publics, pas forcément les plus créatives ou originales, ni celles dont les actions sont les mieux ciblées. Il s'agit surtout de celles disposant d'un certain nombre de compétences parmi leurs membres ou des contacts nécessaires pour avoir accès aux logiques publiques en qui concerne les critères de légitimation des projets. Mais même celles qui obtiennent des appuis financiers soulignent qu'elles ne sont pas soutenues de manière durable dans leurs efforts et que chaque fois elles doivent monter de nouveaux projets pour obtenir des appuis financiers souvent trop modestes à leurs yeux, ce qui est épuisant à la longue.

En fait, la grande majorité des projets en matière de développement émanent des initiatives individuelles ou associatives des migrants eux-mêmes. Ces initiatives sont autofinancées, souvent à travers des activités destinées à réunir des fonds (repas, kermesses, fêtes, etc.), ou alors bénéficient des soutiens d'un réseau de collègues, d'amis ou de connaissances.

En Suisse, la majorité des migrants non originaires de l'Union européenne proviennent des Balkans, de la Turquie, du Moyen-Orient et du Sri Lanka. Mais les migrants d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine sont également bien représentés. Il n'est donc pas étonnant que les pratiques des migrants en lien avec le développement soient orientées vers ces régions. Cependant, le nombre d'initiatives n'est pas lié nécessairement au nombre des migrants de telle ou telle nationalité. C'est plutôt l'intensité des liens transnationaux avec la société d'origine, ainsi que les ressources en matière d'organisation, la capacité de mobilisation autour de soi qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre des initiatives.

Malgré la richesse et la variété d'actions entreprises par les migrants et leurs proches relatives au développement, il n'existe à notre connaissance aucun inventaire exhaustif qui en rend compte. Nous sommes donc réduits à fournir des exemples tirés de nos observations et nos expériences, ainsi que des recherches concernant des populations ou des domaines spécifiques.

Une récente étude qualitative menée auprès d'une cinquantaine de migrants africains travaillant dans le domaine de la santé à Genève a révélé un foisonnement d'initiatives privées, d'étudiants ou de professionnels du secteur de la santé, plus rarement au niveau associatif, qui font le lien entre le pays d'origine et la terre d'accueil (Ionesco *et coll.*, 2009). Il existe ainsi une grande diversité d'initiatives : transferts de fonds, envoi de matériel technique, de revues scientifiques, de médicaments ainsi que des initiatives de développement comme

104 <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/migr/migpa.html>, consulté le 10.01.07.

la construction de structures sanitaires au pays. Nous présenterons ici plus particulièrement deux types d'initiatives : celles qui contribuent au développement local et celles de partage de connaissances.

3.1. Initiatives de développement local : pratiques associatives et individuelles

Ces initiatives sont le fait à la fois d'associations de migrants ou d'individus relativement bien intégrés dans le système suisse de la santé. Il en est ainsi de certains migrants professionnels de la santé qui ont mis en place des centres sanitaires en milieu rural au profit de leur communauté d'origine. Un médecin originaire du Cameroun et un autre de la République Démocratique du Congo (RDC), forts des réseaux de relations qu'ils ont tissés en Suisse et dans leurs pays d'origine, ont construit des centres de santé, respectivement au Cameroun et en RDC, pour alléger la souffrance des populations et réduire les difficultés d'accès aux soins de santé. Ces centres de santé ont pu bénéficier du soutien financier de particuliers et d'organisations caritatives suisses, du soutien logistique et de l'expertise scientifique et médicale de professionnels de la santé suisses et étrangers travaillant dans les hôpitaux suisses. Selon le professionnel migrant initiateur de ce projet, la création de ce centre de santé au Cameroun peut être considérée comme un projet de retour professionnel et c'est « *une occasion d'exercer au pays, de faire des séjours fréquents et d'avoir une activité professionnelle au moment de la retraite* ».

Des associations de migrants s'activent aussi pour satisfaire d'autres besoins vitaux des populations du milieu d'origine, surtout d'origine rurale : distribution et accès à l'eau potable pour les populations du Rwanda par le biais de l'association Suisse-Rwanda, fourniture de matériel scolaire initiée par une association regroupant des ressortissants du Rwanda, etc. On note également le développement de pratiques associatives transnationales orientées vers le développement du pays d'origine et qui sert de liens entre le pays de résidence et le pays de départ (Guissé et Bolzman, 2009). L'encadré ci-dessous présente des initiatives dans le domaine de la santé par des professionnels issus du Cameroun, du Sénégal et de la République Démocratique du Congo résidant à Genève.

Initiatives dans le domaine de la santé et du développement social

- Construction de Centres médicaux notamment au profit des populations rurales au Cameroun et en RDC
- Création d'une association d'aide aux jeunes aveugles (Centre des Jeunes Aveugles de Thiang) pour leur accès au cycle d'enseignement public des voyants à travers l'alphabet braille
- Campagnes de prévention contre le sida en milieu urbain à Kinshasa en République Démocratique du Congo, avec l'appui du Groupe SIDA Genève
- Bénévolat auprès d'ONG, d'associations humanitaires et de structures caritatives dont les actions sont orientées vers le social, la santé et l'humanitaire en Afrique (association Go Sénégal, Pharmaciens Sans Frontière, etc.)
- Construction de centres de maternité par l'Association des Femmes congolaises en Suisse
- Appui dans le stockage de matériels de santé, dans le montage de projets et dans la recherche de financement pour la construction de centres de santé
- Participation à des soirées culturelles et à des opérations de collecte de fonds au profit des associations humanitaires, ONG et structures caritatives
- Dons de médicaments aux dispensaires et structures de santé du milieu d'origine
- Distribution et accès à l'eau potable
- Construction d'écoles et fournitures de matériels scolaires
- Projet de transplantation rénale en perspective de retour
- Projet de construction d'un centre d'imagerie, radio, dépistage du cancer du sein en perspective de retour
- Mobilisation de fonds à partir de cotisations de membres pour venir en aide en cas de catastrophes
- Projet de création de centres de bien-être et d'industries pharmaceutiques
- Projet d'atelier de formation en couture pour les femmes en perspective de retour
- Projet de construction d'une structure de consultation psychiatrique
- Récupération d'ordinateurs et de matériels informatiques au profit d'associations locales ou pour l'ouverture de cybercafés gérés par les familles restées au pays d'origine

Source : Ionesco et coll., 2009, OIM

3.2. Transfert de connaissances et partenariat scientifique : la prépondérance des appuis « ponctuels » et des initiatives individuelles

Certains chercheurs et professionnels de la santé soutiennent à titre bénévole leurs collègues restés dans leur pays d'origine, mais aussi d'autres pays africains, au niveau des expérimentations dans les laboratoires ou de l'actualité scientifique et médicale internationale (publications, conférences, colloques, etc.). On note quelques exemples informels d'échanges scientifiques. La Faculté de Pharmacie a initié un programme scientifique pour la promotion et l'intégration de la médecine traditionnelle dans la panoplie thérapeutique.

De telles actions où sont mobilisées les compétences de la diaspora africaine à Genève favorisent une revalorisation des potentialités endogènes, ainsi que des interactions entre les professionnels de la santé africains à l'étranger et la communauté scientifique, de même que les personnels locaux de santé. Des chercheurs en biologie, ainsi que des spécialistes suisses dans le domaine médical font aussi des séjours de courte durée au Rwanda pour dispenser des enseignements ou pour faire des recherches dans les universités.

Les échanges entre les migrants dans le secteur de la santé et les professionnels locaux se limitent très souvent à des appuis ponctuels (envois de matériel et d'équipements sanitaires, de livres médicaux, transferts financiers pour assurer les dépenses des ménages, etc.) qui profitent plus aux familles et aux communautés d'origine qu'au secteur de la santé au sens large. Les séjours de courte durée sont des occasions pour les professionnels de la santé d'appuyer les structures sanitaires en termes de logique et d'expertise. L'encadré ci-dessous répertorie des initiatives élaborées par des professionnels issus du Cameroun, du Sénégal et de la République Démocratique du Congo résidant à Genève (Ionesco, 2009).

Initiatives dans le domaine des transferts de connaissance et du partenariat scientifique

- Programme de recherche entre la Faculté de médecine de l'université de Genève et de l'université de Yaoundé concernant les maladies métaboliques
- Dons de livres de médecine de la Faculté de médecine de Genève à la Faculté de médecine du Congo
- La Faculté de Pharmacie a initié un programme scientifique pour la promotion et l'intégration de la médecine traditionnelle dans la panoplie thérapeutique
- Culture de plantes médicinales pour lutter contre la malaria
- Soutien des chercheurs locaux au niveau scientifique
- Soutien à titre bénévole de collègues ou amis restés au pays (expérimentation dans les laboratoires, informations sur les publications scientifiques et l'actualité scientifique internationale, etc.)
- Envois de livres dans le domaine médical à des amis, collègues et parents professionnels de la santé
- Soutien ponctuel aux étudiants restés au Cameroun (envois de CD-Rom, de publications scientifiques, etc.)

4. Remarques conclusives

Pendant longtemps, les gouvernements européens ont élaboré des politiques d'intégration sans y associer les principaux intéressés, à savoir les différentes diasporas présentes sur leur territoire. Face à la complexité croissante des questions migratoires, ils ont toutefois pris conscience que ces approches unilatérales étaient devenues inopérantes. Parallèlement, les diasporas ont démontré qu'elles sont en mesure de contribuer au développement de leur pays d'origine. De ce point de vue, l'association entre migrations et développement apparaît comme une perspective qui permet de repenser aussi bien les questions liées à la mobilité transnationale que celles liées au développement. Les initiatives prises par les migrants montrent qu'il y a des perspectives pour une coopération renouvelée et renforcée entre les pays du Nord et du Sud. Des espaces s'ouvrent permettant d'accompagner les migrants dans leurs projets, de renforcer les liens existants entre les territoires concernés par les migrations et de soutenir l'aide publique au développement. La condition est de cesser de penser le développement comme un outil exclusivement associé à la voie étroite de la maîtrise des flux migratoires (Pommeret, 2010). Autrement dit, si le co-développement était entendu à son origine comme la libre participation des migrants à des actions de développement, il s'agit aujourd'hui de veiller aux enjeux et pièges qu'il peut charrier. Des questions importantes restent posées au moins à trois niveaux :

- Comment mieux articuler les actions des diasporas et des migrants en faveur du développement dans leurs régions d'origine et la reconnaissance de leurs compétences dans les sociétés où ils résident ? Comment permettre leur mobilité géographique tout en leur garantissant un droit au séjour en Suisse ?
- Comment renforcer et faciliter la coopération entre pouvoirs publics et société civile, aussi bien en Suisse que dans les pays du Sud ?
- Comment articuler une perspective fédérale de la relation entre migrations et développement avec des actions menées plutôt au niveau local, que ce soit au niveau cantonal ou communal ? Comment notamment mieux assurer la durée du financement pour des projets menés par les migrants et leurs associations ?

Références bibliographiques

- Basch L., Glick Schiller N., Blanc-Szanton C. (Ed.) (1994), *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, New York.
- Bolzman C. (2009), « Travailleurs sociaux et liens avec le pays d'origine. Quels modes de contribution au développement ? », *Les politiques sociales*, n° 3&4, p. 61-75.
- Findlay A. (2001), *From brain exchange to brain gain : policy implications for the UK of recent trends in skilled migration from developing countries*. Geneva : International Labour Office.
- Gosh B. (2006), *Migrants' Remittances and Development, Myths, Rhetoric and Realities*, IOM and the Hague Process, Genève : OIM.
- Guissé I., Bolzman C. (2009), « Les migrants africains dans le secteur de la santé en Suisse. De la 'fuite des cerveaux' au 'retour des cerveaux' », *Les politiques sociales*, n° 3&4, p. 46-60.
- Ionesco D. (2006), *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries : Challenges for Policymakers*, Genève : OIM.
- Ionesco D., Dia I. Guissé I. (2009), *Le potentiel de développement des migrants transnationaux d'Afrique subsaharienne dans le secteur de la santé à Genève*, Genève : OIM.
- Lerch M., Wanner P. (2006), *Les transferts de fonds des migrants albanais. Facteurs déterminant leur réception*, Neuchâtel : SFM.
- Mountford A. (1997), « Can a brain drain be good for growth in the source economy ? », *Journal of Development Economics*, v. 53, n° 2 (August), p. 287-303.
- Nyberg Sorensen N. (2004), *Migrant Remittances as Development tools, the Case of Morocco*, Migration Policy Working Paper Series, IOM, Genève, Danish Institute for Development Studies, Copenhagen.
- Petree J., Vargas T. (2007), « Dominicains en Suisse : vingt-cinq ans de migration et d'engagement transnational », Bolzman C., Carbajal M., Mainardi G. (Eds.), *La Suisse au rythme latino. Dynamiques migratoires des Latino-Américains*, Genève : les Editions IES.
- Pommeret S. (2010), « Refonder l'approche politique du co-développement », *Terra Nova*, note 1/12.
- Stark O. (1991), *The migration of Labour*, Cambridge : Basil Blackwell.
- Tejada G., Bolay J. C. (Eds.) (2010), *Scientific Diasporas as Development Partners*, Berne : Peter Lang.
- Todaro M. (1980), *Internal Migration in Developing Countries : a Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities*, Genève : International Labour Office.
- Wicker H. R., Moser, C., Gass T. (1998), *Evaluation des Rückershilfe- und Wiederingsliederungsprogrammes für bosnische Staatsangehörige*, Bern : Institut für Ethnologie der Universität Bern.

Migrants entre région d'origine et Istanbul : un dialogue communal pour l'intégration

Altay Manço

1. Co-développement avec la Turquie ?

La Turquie est considérée comme un pays d'émigrations internationales. Depuis les années 1960, à la suite des traités conclus avec divers pays de l'Europe occidentale, de nombreux travailleurs turcs ont afflué vers cette région et, en particulier, vers l'Allemagne. Les pays vers lesquels s'orientent désormais la main-d'œuvre turque sont les pays arabes producteurs de pétrole, ainsi que les Etats issus de l'ex-Union soviétique. Le nombre de citoyens turcs vivant à l'étranger dépasse les 3,5 millions, sans compter la présence de migrants irréguliers et des personnes ayant changé de nationalité. Malgré ce volume de population émigrée, rares sont les initiatives directement identifiables comme étant du « co-développement ».

Notons tout d'abord que le pays d'origine de ces migrants présente une série de particularités par rapport aux autres pays de référence des citoyens extra-européens installés en Europe. Ainsi, ce pays se différencie de tous les autres pays d'origine, en cela compris le Maroc dont l'histoire de l'émigration présente pourtant des similitudes avec celle de la Turquie. La Turquie est le seul parmi les pays d'origine des migrants extra-européens à négocier son adhésion à l'UE. Ce pays qui fait partie du G20, au même titre que d'autres exportateurs importants de main-d'œuvre comme le Mexique, l'Inde et le Brésil, bénéficie d'une économie ayant émergé dès les années 90. Il ne compte plus sur les retours des devises de ses émigrés pour équilibrer sa balance de paiement. Les émigrés issus de la Turquie, installés de longue date dans leurs pays d'adoption (et en particulier en Allemagne), investissent dans ces pays, par exemple dans des habitations et dans le commerce. Aussi, le lien économique à la Turquie se diversifie et passe déjà depuis longtemps par la commercialisation des produits du pays d'origine, par l'investissement dans la construction de logements dans ce pays (ce qui, hormis le cas du Maroc, est rare parmi les migrants extra-européens installés en Europe), par la consommation de type touristique dans le pays d'origine, etc. Bref, les rapports à l'économie turque ne sont pas tant organisés sur un mode associatif, mais plutôt sur un mode individuel et familial, voire entrepreneurial. Par ailleurs, ces rapports ne doivent pas emprunter des réseaux informels, car le pays est doté de systèmes administratifs et bancaires d'un degré de développement équivalant à l'UE.

Dans sa grande majorité, la population de Turquie ne renvoie pas aux mêmes types de besoins économiques que la population, par exemple, de la R. D. du Congo, autre pays d'origine important pour la Belgique, la Suisse ou la France. Par conséquent, la population non émigrée turque ne présente pas nécessairement les mêmes rapports de dépendance économique par rapport aux groupes émigrés en Europe, des rapports de dépendance que pourrait présenter la population congolaise. Ainsi, ce type de rapports nécessitant le renvoi au pays d'origine de fortes sommes d'argent qui a également existé par le passé en Turquie est devenu marginal. Ce constat n'annule pas la réalité des transferts d'autres types, comme des transferts immatériels, des transferts de compétences, notamment en matière de gouvernance et d'échanges universitaires, par exemple. Ainsi, on constate un renforcement des échanges entre associations, municipalités, écoles et médias turcs et européens, notamment dans le cadre des programmes préparatoires à l'adhésion de la Turquie à l'UE. Les migrants et leurs enfants jouent dans ce cadre un rôle d'entremetteurs et de catalyseurs, comme de très nombreux exemples peuvent en attester. Un autre constat : de plus en plus d'associations internationales, fruits du travail de la diaspora turque dans le monde, se lancent dans des initiatives humanitaires et culturelles dans des pays en développement montrant que le lien classique pays d'origine – pays d'accueil commence à être dépassé dans le cas turc, même si l'opacité du fonctionnement de plusieurs groupes « humanitaires » de ce type pose question ...

2. Immigrés vers la Turquie

Un autre aspect moins connu du pays est qu'il a reçu, au cours de son histoire, de nombreuses vagues d'immigrants. Ces vagues, jusqu'au début des années 1990, sont surtout constituées de personnes qui parlent la langue turque ou qui appartiennent au fond ethnique turc ou à tout le moins sont musulmans. La plupart de ces immigrants sont venus des pays balkaniques, de la Crimée, de la région caucasienne et de l'Asie centrale.

Les migrations vers la Turquie ont toutefois acquis, dès le début des années 1990, une nouvelle dimension, sans que ne cesse et ne se diversifie le mouvement en provenance des républiques turciques de l'Asie. Ainsi, au cours de la crise du Golfe et des conflits en ex-Yougoslavie, des milliers de réfugiés ont afflué vers la Turquie. De même, après la disparition de l'Union soviétique, de nombreux migrants de nationalité bulgare, géorgienne ou roumaine étaient entrés légalement et illégalement en Turquie. Ces mouvements se poursuivent actuellement et se complexifient encore, notamment par la voie des mariages.

Autre mouvement migratoire notable : dans le voisinage immédiat de l'Union européenne, La Turquie attire les migrations illégales de transit. Il s'agit de personnes en provenance de pays comme l'Irak, l'Iran, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh, etc., ainsi que de certains pays africains et désirant pénétrer l'espace Schengen ou rejoindre la Grande-Bretagne. Quand on ajoute à ces dernières les étudiants venant des républiques d'Asie centrale ou d'ailleurs, les familles de retraités allemands s'installant en Turquie ou des phénomènes de retour d'anciens émigrants, ainsi que des Européens achetant leur villégiature sur la côte turque, on voit clairement combien les migrations de ces dernières années présentent des complexités tant du point de vue du caractère des populations que des territoires concernés. Elles transforment peu à peu la population du pays, ainsi que ses liens à l'étranger.

3. Migrants en Turquie

La Turquie connaît une croissance démographique encore importante. L'urbanisation rapide du pays est probablement un reflet de son développement économique. Mais elle est surtout causée par le déséquilibre de la répartition du revenu entre les différentes couches de la population, et particulièrement entre la campagne et l'espace urbain. Ces disparités socio-économiques entre les régions orientales de la Turquie et ses régions méditerranéennes constituent un problème chronique. Tout comme l'existence d'une inflation et d'un chômage structurel, tant agricole qu'urbain. Les conditions sont donc réunies pour expliquer l'exode rural que connaît le pays depuis les années 50. L'Ouest et, en particulier, le cœur économique, Istanbul, ne finissent pas d'accueillir des populations venant de toutes les localités peu développées du pays. Ces migrants internes parcourent parfois de plus de 1000 km pour rejoindre leur nouvelle localisation, sont de culture et parfois de langue différente par rapport aux citoyens. Ils rencontrent des difficultés d'adaptation tout en continuant à entretenir des liens avec les localités d'origine.

4. Adaptation des migrants et soutien au développement

La conscientisation des acteurs locaux et de la société civile sur ces questions a amené le souhait d'y réfléchir avec systématisme. C'est ce qu'ont fait une série de municipalités et d'associations d'Istanbul avec l'aide de l'Union européenne souhaitant contribuer à l'accroissement des capacités des communes dans ce domaine. Le projet « *Dialogue communal pour une meilleure intégration* » a ainsi été l'occasion d'un diagnostic et d'une étude préalable à la création d'un centre intercommunal d'intégration des migrants à Istanbul, sous l'égide de la commune de Zeytinburnu. Le projet qui a duré de 2007 à 2009 comprenait une phase de formation théorique des acteurs communaux et une phase d'application animée par l'IRFAM de Belgique.

Cette phase d'application a consisté en une étude préalable devant définir les besoins, ressources et difficultés d'un centre d'intégration à Istanbul. Vingt-trois personnes ont participé à cette phase représentant trois municipalités d'Istanbul, ainsi que plusieurs associations, dont des associations de migrants internes et externes. Le groupe d'acteurs était composé d'hommes et de femmes, de cadres ou d'intervenants communaux de base. Il est à remarquer que personne dans ce groupe n'était natif d'Istanbul : tous étaient donc immigrés !

Une méthode de diagnostic participatif a été adoptée, des utilisateurs et partenaires potentiels d'un futur centre d'intégration ont été identifiés et rencontrés. Les résultats ont été publiés oralement et par écrit. Une des trois communes concernées a initié la création de ce centre à la fin de la phase de diagnostic.

Dès le départ de l'étude, la quantité et la diversité des structures d'aide aux migrants ont été remarquées. En revanche, le manque d'une instance de coordination de ces multiples initiatives de taille diverse fut aussi très apparent. Par la suite, le travail a tenté de créer une typologie des services et associations d'aide aux migrants et d'identifier les besoins de coordination et de soutien de ces structures : *comment fallait-il intégrer les services d'intégration ?* Au-delà de cette problématique, la richesse des structures de soutien aux migrants dont une grande partie est composée d'associations de migrants internes (*hemşehri dernekleri*) inspire que ce mouvement mérite une meilleure valorisation et visibilité.

Aussi, la suite de l'étude s'est attelée à mieux connaître les associations et fondations créées par des citoyens issus de l'immigration interne et externe à la Turquie, notamment dans leurs rapports à l'intégration sociale à Istanbul, ainsi que dans leurs rapports aux contrées d'origine.

5. Rôles des associations de migrants

Selon la Fondation d'Histoire de Turquie, le pays compte plus de 85 000 organismes de société civile. Cela veut dire qu'il existe 12 structures associatives pour 10 000 habitants. Ce chiffre est de 154 en France. Plus de 30 % de ces institutions sont des associations, et un peu plus de 15 % des fondations, le reste étant des syndicats, des chambres, des clubs, des partis, etc. On note qu'une structure sur quatre est située à Istanbul. Selon la même source, il existe 16 000 organismes d'entraide dont 95 % apparaissent comme étant des *associations de migrants*, soit des organismes dont le nom et les objectifs laissent sous-entendre que les personnes que ces associations relient ont des points communs comme la localité ou la région de provenance, une ethnicité, une langue ou une religion communes. Ces associations répondent aux besoins matériels, aux besoins de socialisation et de soutien moral de familles plus ou moins fraîchement immigrées dans la grande ville. Si la grande majorité de ces associations représentent les immigrants internes au pays, une partie s'adresse aux ressortissants des Balkans, du Caucase et de l'Asie centrale réfugiés à Istanbul depuis plusieurs générations. Dans tous les cas, l'utilité de ce réseau associatif est patente pour un centre d'intégration des services (notamment privés) destinés aux migrants et à leur famille.

L'observation à Istanbul, auprès de 47 associations de migrants, a montré que le tissu associatif est plus dense dans certaines communes par rapport à d'autres ; certaines communautés étant également mieux desservies que d'autres. Ainsi, les nouveaux migrants extérieurs originaires de l'Irak, de la Palestine ou du Soudan, par exemple, n'ont pas la possibilité de concrétiser des associations d'aide. Par ailleurs, les associations des anciens migrants externes apparaissent comme plus riches, plus stables et compétentes. L'explication est sans doute liée au recrutement sociologique, les réfugiés ayant pu quitter l'ancienne zone d'influence de l'Empire ottoman pour s'installer à Istanbul furent sans doute des nantis, pour une part ayant investi dans du commerce faisant aujourd'hui la prospérité de la communauté. En revanche, beaucoup de migrants internes sont des paysans sans terre qui tentent la fortune sur les bords du Bosphore. Toutefois, les dirigeants des associations des migrants sont toujours des membres riches de leur communauté qui, par ailleurs, ont des liens avec la vie politique locale, même si la plupart ne sont pas formés à la gestion d'une association d'entraide. En revanche, l'enquête a montré que les responsables associatifs admettent pour la plupart la nécessité de recevoir une formation et un encadrement dans le cadre de leurs activités (« *se faufiler hors de la coquille* ») et voient un futur centre d'intégration jouer ce rôle d'aide à la professionnalisation. Les associations de migrants ont par contre la possibilité de mettre au service des institutions publiques leur force de mobilisation et expérience des publics issus de l'immigration, si les objectifs des actions sont décidés de commun accord. De ce fait, l'efficacité des services publics peut augmenter.

Un autre enjeu important est de gérer la diversité culturelle au sein de la ville. En effet, les associations ethniques renforcent parfois le mode de fonctionnement fermé des communautés linguistiques, ethniques, religieuses ou régionales. Des structures faitières sont considérées comme une chance de voir se développer des collaborations entre associations de régions différentes, associations de migrants internes et externes, associations turques et kurdes, associations sunnites et aléviées, etc., et de transcender les identités particulières par une identité commune de « citoyens ».

6. Liens à la région d'origine

Les associations de migrants sont en demande pour étudier la possibilité de soutenir ceux des leurs qui souhaitent rentrer « au village », notamment par des investissements intéressants tant le village que la ville. Un exemple assez éclatant de ce type de coopération est l'investissement de certaines municipalités d'Istanbul dans la culture de blé bio à l'est du pays, culture gérée par d'anciens migrants internes retournés au village. Ce blé est importé en ville pour alimenter un réseau de boulangerie haut de gamme (dans le capital de laquelle se retrouvent les communes en question), établissements où travaillent d'autres migrants. Ainsi, la boucle *win-win* est bouclée.

Par ailleurs, une activité associative assez répandue est d'organiser des kermesses afin d'alimenter des bourses d'études destinées aux enfants de ceux restés au village. Les responsables associatifs sont en demande d'aide pour structurer ce type de services offerts à la collectivité.

Conclusions et recommandations : penser globalement, agir localement, ici et là-bas

EUNOMAD - www.eunomad.org

Les recherches et actions menées par le réseau EUNOMAD depuis près de trois ans ont donné de nombreux résultats. Une vue plus claire a été obtenue de la diversité et de la richesse des actions et des structures européennes qui conduisent des initiatives en « Migrations et développement ». Des instruments d'observation, de mesure et de communication ont été mis en œuvre et validés au sein du réseau qui dispose aujourd'hui de listes de ressources et de bonnes pratiques développées par les organisations membres, de plus en plus nombreuses, mais aussi une définition précise des difficultés rencontrées au niveau du terrain. Aussi, on dispose et publie de diverses façons des répertoires d'objectifs, de pratiques et de recommandations utiles pour qui veut déployer des liens entre le Nord et le Sud, en terme de développement.

Les membres d'EUNOMAD ont permis d'identifier plus de 150 initiatives pertinentes à travers le continent. Cette observation montre que l'univers du « co-développement » est peuplé de projets portés par des acteurs de base, des projets de petite taille, bien intégrés dans les espaces locaux d'accueil et d'origine. Il s'agit de projets fragiles qui connaissent des difficultés de durabilité et qui méritent plus de soutien tant en terme d'encadrement qu'en terme de financement. Plus important : on commence à modéliser les pratiques à travers des analyses pour ainsi mieux les comprendre, mieux mesurer leurs besoins, les moments et les façons les plus opportunes de leur venir en aide.

Il semble que l'aide la plus attendue soit un encadrement méthodologique pour mieux approfondir et structurer les pratiques. Les attentes vont ainsi dans le sens d'actions de *coaching* des coordonnateurs de projets de façon à les doter d'outils de pilotage et d'évaluation. D'autres attentes se situent dans le domaine de l'accès au financement. Un des constats frappants est cette alchimie, au sein des meilleures pratiques, entre la tendance des porteurs de projets à se concentrer sur leurs « origines », à travers des actions dans des localités choisies par une diaspora communautaire, et les efforts qu'ils font pour ouvrir leurs actions vers d'autres réseaux, d'autres secteurs, etc. Il semble que le propre d'EUNOMAD est précisément de soutenir et de développer cette transversalité.

Sur le terrain, les actions de socio-économiques visent d'abord à mobiliser des partenariats. Les acteurs informent et conscientisent les migrants sur leurs besoins et ressources, renforcent les capacités à créer des liens, encadrent la mise en œuvre de réalisations et le font savoir. Ils sécurisent ainsi d'autres partenaires, notamment les institutions du pays d'accueil. La participation à une structure européenne comme EUNOMAD est volontiers utilisée comme « argument ». La voie est alors ouverte vers un investissement dans les projets au Sud où les chantiers à venir doivent mieux articuler les réalisations au Sud et au Nord.

La porte d'entrée du co-développement est considérée comme étant le lien avec le pays d'origine. Dans le cadre de ces relations, les migrants développent une multitude de compétences pour convaincre des décideurs et bailleurs de fonds ou encore des partenaires. Ils développent des compétences interculturelles, de « réseautage », de négociation, afin de trouver réponse à des problèmes concrets tels que le coût des transferts, par exemple, afin de dépasser la marchandisation des migrations.

Rares sont les projets qui parviennent à renverser ou équilibrer la dynamique et qui permettent une impulsion Sud > Nord ou Sud > Sud. La réflexion stratégique du réseau doit ainsi englober des initiatives coordonnées au Sud. Des aides directes comme des bourses de voyage, par exemple, doivent être proposées. La médiation entre organismes et porteurs d'initiatives est une autre possibilité.

On note que les associations, à divers moment de leur évolution, ont besoin les unes des autres pour apprendre ensemble, pour se consolider et pour agir sur leur environnement. Ceci souligne l'importance des réseaux tant au niveau local qu'au niveau international - ainsi que l'importance des partenariats mixtes migrants/non migrants. La diversité des situations implique aussi que le réseau est asymétrique : EUNOMAD est composé de structures qui ont une expérience, une histoire, un degré de reconnaissance et des moyens matériels très différents dans les pays et au niveau européen.

L'observation montre que les expériences les mieux documentées sont également les actions qui répondent le mieux aux critères de qualité définis par les travaux. Il s'agit pour une part d'initiatives apparentées à de précédents projets des membres. Le processus de réseau demande du temps, mais porte ses fruits en terme de consolidation des expertises. Il participe à la durabilité des expériences et construit une historicité. Ceci inspire qu'il s'agit de veiller à la stabilisation et à la diversification des moyens dont disposent les membres et partenaires ; à l'appropriation des pratiques sur le terrain (passer de « votre projet » à « notre projet », de « faire pour » à « faire avec ») ; à la définition des migrants en tant que sujets et non objets, à la collectivisation des initiatives, souvent individuelles au départ ; à l'autonomisation des acteurs (que cesse le sentiment d'instrumentalisation ressenti parfois au profit d'un partenariat) ; et, enfin, à l'organisation du réseau en *pools* régionaux pour plus de rapidité, de mobilité et de sens.

La lecture des constats indique que le processus de réseau doit donc être approfondi : il s'agit de consolider EUNOMAD et aussi d'augmenter les collaborations avec des réseaux d'ONG dont la présence est faible parmi les acteurs identifiés. Il s'agit aussi de renforcer les liens avec les bailleurs de fonds et les organisateurs de politiques. Concrètement, on recommande d'accélérer l'échange des informations, des services et des pratiques entre membres du réseau. Ces derniers citent des besoins comme :

- une banque de données, dans l'environnement internet, sur des sources de financement et autres ressources utiles ;
- une banque de données de projets et de partenaires potentiels, membres, associés ou sympathisants – au Nord et au Sud ;
- une banque des compétences du réseau : ce que les membres sont capables d'offrir les uns aux autres dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions ;
- un système de tutorat dans les pays et entre les pays membres ;
- une labellisation des pratiques de migrations et développement selon des critères de qualité validés par les recherches ;
- un prix international annuel, etc.

En particulier, une étude semble nécessaire sur les facteurs qui permettent de renforcer la durabilité des actions. Il apparaît que dans certains cas, les initiatives ne sont pas assez ciblées ou précises, d'ambition calculée, aboutissant à une évaluation. La spécificité d'EUNOMAD est de proposer des initiatives basées sur une prise d'information scientifique, une méthodologie précise et une pratique de concertation entre membres. Dans ce cadre la constitution d'un comité méthodologique permanent peut servir le réseau européen : ce comité peut être l'embryon d'un observatoire des pratiques de « migrations et co-développement ».

Les travaux disent qu'il est urgent de travailler à décroiser dans l'immédiat les pratiques et les politiques pour une meilleure compréhension des initiatives de migrations et développement. Dans le domaine des politiques migratoires, la revendication majeure est le *droit à la mobilité* qui est essentielle pour la pratique. En matière d'intégration, l'insertion socioprofessionnelle, la facilitation de l'exercice de la citoyenneté, l'accès aux services, la lutte contre la discrimination et l'exclusion des migrants sont de bons préalables aux initiatives de co-développement. Il en va de même de l'accès à la propriété, notamment pour les acteurs désireux d'investir dans des entreprises. Trois exemples viennent illustrer ces recommandations :

- *Premièrement, la faiblesse des actions d'épargne au sein des pratiques des communautés immigrées.* En effet, la majeure partie des moyens mobilisés par les migrants en direction de leur pays d'origine concerne la consommation. Il s'agit d'étudier mieux les aspects transversaux des remises de devises. Il s'agit aussi de mieux connaître les structures de dépense des familles du Sud et des familles migrantes au Nord. Il s'agit enfin de mieux comprendre le sens même de ces structures. Les effets des pratiques de co-développement au Sud et au Nord sont à étudier avec des moyens et méthodologies adaptés. Ils se situent hypothétiquement entre une polarité « production – changement socioculturel » et une autre « reproduction – renforcement du système », tous deux nécessaires à la structuration des sociétés.
- *Deuxièmement, on soulève la question de la responsabilité sociale des entreprises en matière de développement.* Les entreprises sont également des acteurs du double- ou du multiple-espace. Cette question est à analyser par le réseau en lien avec d'autres partenaires pertinents.
- *Troisièmement, enfin, il s'agit de porter un plaidoyer pour la sécurité alimentaire,* pour plus de soutien à l'agriculture durable, pour organiser des relations entre les structures d'appui, ici et là-bas, de façon à mettre en place un accompagnement structuré, sur les deux lieux des micro-entreprises.

Le réseau doit ainsi solliciter les systèmes bancaires ou l'épargne solidaire européenne pour financer des projets, mettre en place un fonds de garantie pour les acteurs locaux, rechercher les compétences, monter des missions de mécénat, diffuser les expériences, véhiculer une autre image de l'Afrique et des pays émergents, une image dynamique et entreprenante.

Les *recommandations* suivantes émanent des travaux du réseau EUNOMAD et indiquent le point de vue des membres du réseau, praticiens de la relation migrations-développement. Elles sont le fruit de recherches et de travaux de capitalisation effectués dans divers pays et d'ateliers organisés par EUNOMAD sur les capacités des migrants. Le réseau EUNOMAD propose ces recommandations aux Etats membres de l'Union européenne et aux institutions européennes, mais elles peuvent également inspirer les organisations internationales et les pays d'origine. Elles se veulent une contribution à l'élaboration de la communication prévue en 2011 par la Commission européenne sur la relation migrations-développement. Une deuxième série de recommandations s'adresse plus spécifiquement aux praticiens de la relation migrations-développement pour renforcer leurs pratiques. Ces dernières recommandations complètent les résolutions d'EUNOMAD exposées dans les pages précédentes. Aussi, sont visées tant les compétences professionnelles des acteurs individuels que les compétences systémiques de leurs organisations.

Les recommandations résumées à la page suivante, bien que non exhaustives, sont jugées par le réseau comme étant les plus importantes dans le contexte européen actuel de la relation migrations-développement. Elles visent à promouvoir une approche valorisant la mobilité et reconnaissant l'apport des migrants en tant qu'acteurs de co-développement. *L'idée centrale étant qu'une pensée engageant le développement doit se loger au cœur de toute initiative d'accueil et d'intégration des migrants et inversement, le mainstreaming de l'intégration des migrants et de la valorisation des diversités doit s'inviter au cœur des actions de développement.*

Il s'agit en somme de recadrer, repenser, redéfinir le « co-développement » au sein d'une vision renouvelée des migrations équitables et du développement partagé afin de dépasser le discours produit depuis le Nord et rétablir le dialogue Nord/Sud. Il faut découvrir le rôle et les potentialités des migrants dans ce champ à travers le transfert et la valorisation de leurs compétences ici et là-bas. Si leurs investissements dans ce champ doivent être encouragés et reconnus, ils restent, bien évidemment, libres de s'y investir ou non.

Les actions étant très variées et encore peu connues, il s'agit de généraliser la recherche à propos des pratiques associatives et individuelles de migrations et développement dans l'ensemble des pays européens, afin d'identifier les forces et les limites des migrants et de leurs entreprises, associations ou partenariats dans ce domaine. Il s'agit aussi d'augmenter la coopération entre acteurs de divers types, de diverses régions, ainsi qu'entre les administrations et les associations, à divers niveaux, relier davantage les secteurs par l'information et la mise en commun de fonds. L'objectif est de développer de nouveaux moyens pour les acteurs : repenser les appels à projets, les lignes budgétaires, le soutien des associations, la politique d'évaluation et d'accompagnement des réalisations, l'articulation des appels spécifiques et généraux, etc.

Il s'agit encore de renforcer et former les professionnels qui travaillent avec les migrants dans le domaine de la coopération au développement, dans le secteur associatif ou au sein des pouvoirs publics. Finaliser des outils de formation est un objectif qui contribuera aussi à informer et sensibiliser la population en général : travailler la perception des questions liées au développement durable, à la globalisation, aux rôles positifs des migrants dans le « multi espace », sensibiliser la population au développement partagé et aux migrations équitables, sensibiliser et outiller, enfin, les médias dans ces domaines.

Recommandations du réseau d'EUNOMAD

Le réseau EUNOMAD,

Considérant que la Convention européenne des droits de l'Homme, la Charte européenne des droits fondamentaux et la Convention des Nations Unies pour les droits des travailleurs migrants et leurs familles et la déclaration sur le droit au développement doivent être le socle fondateur des politiques de l'Union européenne et de ses Etats membres en matière de migrations et développement ;

Considérant que le Livre Vert lancé par la Commission européenne en novembre 2010, pour engager une réflexion en vue d'accélérer les progrès vers les objectifs du Millénaire pour le développement constitue une opportunité d'optimiser les orientations des politiques de développement de l'UE en lien avec les migrations ;

Considérant que les politiques d'appui au co-développement ne doivent pas avoir comme objectif de gérer les migrations, mais de répondre aux besoins réels des populations d'ici et de là-bas en lien avec les objectifs du Millénaire pour le développement et le cadre du « consensus européen pour le développement » ;

Considérant que les transferts financiers des migrants sont de l'argent privé et qu'à ce titre, ils ne peuvent être comptabilisés au titre de l'aide publique au développement, ni surtout s'y substituer ;

Considérant que les migrants sont avant tout des partenaires des acteurs locaux et que leurs initiatives s'inscrivent en complémentarité des dynamiques locales de développement et des processus favorisant le « vivre-ensemble » ;

Considérant que les migrants sont des acteurs-clés de la solidarité entre ici et là-bas et que le co-développement doit intégrer les territoires d'origine comme d'installation ;

Considérant que l'espace migratoire doit être perçu dans sa globalité : il concerne à la fois les questions de l'intégration des migrants, de la non discrimination, du travail décent, de l'exercice des droits sociaux, de l'inclusion sociale et de la relation migrations/développement ;

Considérant que le plein exercice de la citoyenneté des migrants en Europe reste une condition nécessaire pour le renforcement de la relation migrations-développement ;

Recommande aux décideurs politiques sur la relation migrations-développement (Institutions européennes, Conseil de l'Europe et Etats membres) de :

1. Dissocier les politiques de gestion des flux migratoires et celles de co-développement qui ne concernent pas les mêmes publics et ne pas conditionner l'aide au développement au retour des migrants sur leur territoire d'origine ;
2. Mettre en synergie les politiques d'intégration des migrants en Europe et les politiques de co-développement ;
3. Faciliter la mobilité des migrants entre les territoires d'origine et d'installation ;
4. Connecter les territoires d'origine et d'installation des migrations grâce à des politiques de co-développement et de coopération décentralisée qui valoriseraient mieux les compétences et le rôle des associations de migrants (décentralisation des dispositifs d'appui) ;
5. Appréhender la relation migrations-développement dans toutes ses dimensions pour qu'elle renforce l'intégration sociale, politique, culturelle et économique des migrants dans les pays de l'UE ;
6. Considérer les transferts financiers des migrations comme non mobilisables au titre de l'aide publique au développement ;
7. Renforcer les moyens publics alloués aux dispositifs d'accompagnement des migrants et de leurs associations ici et là-bas et accompagner la réalisation des recommandations faites aux praticiens (ci-dessous) ;
8. Assouplir les règles administratives et financières des dispositifs de financement et les adapter aux réalités des associations de migrants en développant des appels à projet spécifiques aux associations de migrants ;
9. Encourager la représentation associative des diasporas à l'échelle européenne ;
10. Améliorer les dispositifs de concertation entre les institutions européennes et les organisations de la société civile en matière de définition des politiques de migrations et développement.

Recommande aux praticiens de la relation migrations-développement (associations de migrants, ONG, collectivités locales, réseaux d'acteurs, centres de recherche, ...) de :

1. S'inscrire sur le « temps long » de la migration en développant des dispositifs d'accompagnement dans la durée ;
2. Prendre en compte tout l'espace migratoire dans les projets de co-développement et envisager ses effets ici comme là-bas ;
3. Créer des espaces d'échanges d'expériences directs par la mise en réseau des associations, de façon thématique, géographique ou par famille d'acteurs ;
4. Systématiser les partenariats multi-acteurs dans les projets de co-développement tout en reconnaissant une place centrale aux associations de migrants ;
5. Valoriser le capital social, intellectuel et culturel des migrants en multipliant notamment les initiatives de mécénat de compétences ;
6. Capitaliser durablement sur les pratiques afin de démontrer les impacts ici comme là-bas des projets de co-développement et mettre en place des répertoires de projets accessibles et des indicateurs spécifiques ;
7. Renforcer la gestion associative et les capacités en montage de projet des associations de migrants ;
8. Renforcer les compétences entrepreneuriales des migrants ;
9. Améliorer la connaissance des contextes locaux institutionnels et économiques en s'appuyant sur des dispositifs de communication efficaces entre ici et là-bas ;
10. Faciliter l'ouverture de crédits dans les banques en Europe comme dans les pays d'origine pour les porteurs de projets économiques migrants.

Présentation des auteurs

María Alonso Zarraga, Directrice de programmes à la *Fundación CEAR-Habitáfrica*, et coordonnatrice du groupe de « Migrations et développement » de la Coordination d'ONG de développement d'Espagne (CONGDE). malonso@fundacioncear.org

Spyros Amoranitis est le directeur de l'IRFAM. Formateur et consultant auprès de nombreuses institutions, il préside le réseau européen EUNOMAD. samoranitis@irfam.org

Barrick Malanji, Bachelier en mécanique. Collaborateur de l'association SPA à Varsovie. barrickmal@yahoo.fr

Sylvain Besch, Chercheur au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS) de Luxembourg. sylvain.besch@ci.rech.lu

Claudio Bolzman est professeur de sociologie à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et à l'Université de Genève. Il est responsable du Centre d'études de la diversité culturelle et de la citoyenneté (CEDIC). claudio.bolzman@hesge.ch

Pascale Charhon, consultante auprès de nombreuses institutions européennes, est *European affairs manager* de l'IRFAM. pcharhon@irfam.org

Rahime Diallo, Coordonnateur du département « *Migration und Entwicklung* » à l'*Institut für Soziale Innovation* en Rhénanie-Westphalie. R.Diallo@institut-fuer-soziale-innovation.de

Chiara Giovanna Davoli, Doctorante en sociologie des migrations à l'Université de Calabre et consultante auprès de *Gao Cooperazione Internazionale*. chiaradavoli@gmail.com

Solène Guérinot, Chef de projet Eunomad. guerinot@ader.eu

Ibrahima Guisse, Chargé de recherches à la Haute Ecole Spécialisée de la Suisse Occidentale, Genève, un des responsables du Réseau de formation et de recherche sur les migrations africaines (REFORMAF). ibrahima.guisse@hesge.ch

Annick Jacobs, Chercheuse au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS) de Luxembourg. annick.jacobs@sesopi-ci.lu

Judita Klepkova, Social worker in Organization for Aid to Refugees (OPU), she implements research and education projects aimed at foreigners in Prague. judita.klepkova@opu.cz

Arnaud de La Tour, Economiste, consultant, participe à la direction de INDE depuis 2003, où il a créé le programme « Migrations et Développement ». arnaud@landorthe.pt

Altay Manço, Docteur en psychologie sociale. Directeur scientifique de l'Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM). amanco@irfam.org

Frédéric Mertz, Chercheur au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS) de Luxembourg. frederic.mertz@ci.rech.lu

Paul Murray, PhD in Chemical Engineering, has over 20 years' experience in development projects in African countries. Having returned to the UK, he established his own consultancy and maintains his development links by working with diaspora organisations. murraypaulw@aol.com

Nidzar Dzana Popović, Ing., she's project coordinator in Organization for Aid to Refugees (OPU). dzana.popovic@opu.cz

Martin Rozumek, Executive Director of the Organization for Aid to Refugees (OPU), he holds a doctoral degree in international public law. He has worked in various positions with UNHCR. martin.rozumek@opu.cz

Mamdou Wague, Ingénieur agronome. Coordonnateur de l'association *Stowarzyszenie Przyjaciół Afryki* (SPA), Varsovie. waguem55@yahoo.fr

Présentation de l'IRFAM

« *La cohésion sociale par la valorisation des diversités* »

L'*Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM)* est un organisme ressource et d'éducation permanente créé en 1996 par des intervenants et des chercheurs, au service des professionnels de l'action sociale, de l'éducation, du développement culturel et économique. Il vise, par une approche interdisciplinaire, à construire des liens entre la recherche et les interventions dans le domaine de l'intégration et du développement, ainsi que la lutte contre les discriminations.

Les *objectifs* de l'institut sont :

- Informer sur les mécanismes discriminatoires en tant que facteurs d'exclusion et de violence ;
- Promouvoir les relations interculturelles en tant qu'instruments d'une intégration et d'un développement de qualité ;
- Susciter un développement identitaire positif parmi les personnes victimes d'exclusions et de violences ;
- Contribuer à la mise en place de mécanismes démocratiques favorisant la gestion positive des différences socioculturelles et le développement durable.

Les *moyens* de l'IRFAM sont la sensibilisation, la formation et l'accompagnement, ainsi que la mise en réseau d'intervenants sociaux, de responsables associatifs et de décideurs politiques. L'institut anime également des processus de recherche-développement et d'évaluation, de même que diverses publications sur les problématiques du développement socio-économique, de l'exclusion et de la gestion des conflits socioculturels.

Les *domaines d'intervention* de l'IRFAM sont :

- L'évolution des communautés immigrées ou issues de l'immigration et, en particulier, l'observation des processus d'intégration psychosociale et de la dynamique des identités culturelles ;
- Les liens entre migrations et développement tant dans les espaces d'origine que dans les espaces d'accueil ;
- Le développement des politiques et des méthodes d'intervention sociopédagogique et interculturelle : formation, accompagnement et évaluation des équipes de terrain, des réalisations pratiques, etc.

Trois *thématiques majeures* préoccupent l'Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations :

- La gouvernance locale des diversités et la gestion des conflits par le développement local, le dialogue interculturel et l'éducation à la diversité dans ses multiples formes ;
- L'insertion socioprofessionnelle et la valorisation des compétences des migrants et des personnes issues des migrations ;
- La participation des migrants aux actions de solidarité internationale et la gestion des flux migratoires.

L'institut dispose de trois sièges en Belgique (Liège, Namur et Bruxelles) où elle anime le collectif « Harmoniques » regroupant des associations actives dans le domaine de l'action interculturelle et du co-développement. Son action est soutenue par divers échelons de pouvoir dans ce pays.

De vocation internationale, l'IRFAM est également soutenu par l'Union européenne. L'institut a des représentations au Togo, au Bénin, en Turquie et en Grèce, ainsi qu'en République tchèque. Des partenariats le lient à de nombreux organismes en Europe, en Afrique et au Canada. *European Network on Migration and Development (EUNOMAD)* est présidé par l'IRFAM.

En tant qu'association d'éducation permanente visant la valorisation des diversités, l'IRFAM gère la collection « Compétences Interculturelles » des éditions de l'Harmattan (Paris) et diffuse sur le net une lettre trimestrielle intitulée *Diversités et Citoyennetés*.

REMERCIEMENTS

Plus de quarante personnes de douze pays différents ont contribué directement ou indirectement à la réalisation de cette publication. Hormis les noms signalés au fil de ces pages, les coordonnateurs du livre tiennent tout particulièrement à remercier les dizaines de responsables d'associations de migrants, d'ONG et d'administrations qui ont rendu possible la production, la transmission et l'analyse des informations contenues dans l'ouvrage.

Nous souhaitons également présenter notre reconnaissance aux membres du Conseil d'administration d'EUNOMAD, de même qu'aux intervenants de l'équipe « Projet » qui n'ont pas épargné leurs efforts pour que le réseau atteigne ses objectifs.

Parmi tant de partenaires et correspondants, nous aimerions tout spécifiquement signifier notre gratitude envers *Marielle Cartiaux*, *Mathieu Lafréchoux*, *Olympe Levakis* (GRDR); *Jara Henar* (FCEAR); *Sarah Bové*, *Barbara Ribeiro* (INDE); *Pavel Kalinowski* (SPA); *Marie Thérèse Ndumba* (TRANSFAIRES); *Dominique Mastroleo* (IRFAM); *Théogène-Octave Gakuba* (HESSO); *Anita Helpiquet* (CLAE); *Zehra Taşkesenlioğlu*, *Sabriye Yazıcı* (Commune de Zeytinburnu); et, enfin, *Andrea Gerstnerova* (Université Charles de Prague).



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité des auteurs et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

© Tous droits réservés – Bruxelles – 2010