

## **De l'implication des Diasporas**

### **Comment les Etats et les Agences pour le Développement peuvent appuyer l'engagement des diasporas dans le développement des pays d'origine.**

*par Hein de Hass de l'Institut International des Migrations,  
juin 2006, Université d'Oxford, UK*

#### **Résumé.**

Il y a une prise de conscience croissante de la capacité des migrations à promouvoir le développement de leurs régions d'origine. Cette reconnaissance s'accompagne d'une incitation à associer les migrants et les organisations de la diaspora aux politiques de développement. Cette étude analyse comment les Organisations multilatérales, les Gouvernements européens et les Agences de développement ont mis en œuvre de telles politiques « Migrants et Développement » durant les trois dernières décades. Elle concerne plus particulièrement la Hollande, le Royaume Uni et la France mais également la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. L'étendue des réalisations concrètes auxquelles cette question a conduit, est restée à ce jour limitée, à l'exception des politiques de transfert de fonds.

Cependant, des leçons intéressantes peuvent être tirées des expériences passées et présentes avec l'introduction de politiques d'aide et de renforcement de l'implication des diasporas et de leurs membres dans le développement des régions d'origine. L'étude identifie plusieurs points de départ pour la mise en œuvre réussie de politique en ce domaine :

- **Reconnaître que les migrants se sont d'ores et déjà mobilisés par eux-mêmes pour le développement.** Les décideurs des politiques publiques de développement, plutôt que de « mobiliser les diasporas », devraient se mobiliser eux-mêmes pour s'engager avec la diaspora et apprendre à son contact sur le développement en coopération de manière à établir des véritables relations de travail réciproques.
- **Etablir des attentes réalistes basées sur la capitalisation des expériences et des études passées qui montrent que la migration n'est pas une panacée en matière de développement.** Les attentes doivent être établies de façon plus réaliste afin d'éviter les déceptions et les abandons subséquents des programmes de migration et de développement.
- **Conclure des alliances réussies suppose aussi que les décideurs des politiques publiques de développement admettent la valeur ajoutée des organisations de la diaspora** et s'engagent sérieusement à long terme en leur offrant de contribuer à la formulation des politiques ainsi qu'un accès à des financements significatifs.
- **Impossibilité d'accroître la cohérence entre les politiques de coopération et migratoire en subordonnant la première à la seconde.** Paradoxalement, les politiques migratoires restrictives obligent les migrants à se fixer de façon durable et gênent des allées et venues régulières, avec des conséquences négatives pour l'implication transnationale de la diaspora.
- **Eviter les agendas cachés.** Il est peu probable que les organisations de la diaspora coopèrent dans le cadre de politiques de développement dont les intentions cachées

sont de restreindre la migration par le développement. Ce n'est pas seulement un objectif irréaliste mais cela conduit aussi presque certainement les organisations de la diaspora à éviter de coopérer avec les décideurs des politiques publiques de développement.

Cette étude identifie quatre grands domaines dans lesquels les Agences de Développement et les Gouvernements peuvent appuyer et renforcer l'implication des diasporas et de leurs membres dans le développement de leurs pays d'origine. Il s'agit de :

1. **Faciliter et réduire le coût des transferts.** C'est le plus tangible et donc le moins problématique des domaines des politiques d'intervention. Cependant, le seul moyen acceptable de servir les intérêts des migrants est d'améliorer le système bancaire plutôt que de prendre des mesures autoritaires contre les systèmes informels sans créer d'alternatives viables. Les politiques qui essaient de canaliser les transferts vers les investissements productifs sont non seulement paternalistes et peu soucieuses de l'impact potentiellement positif de la consommation et de l'investissement non productif mais elles sont aussi condamnées à échouer tant que les conditions générales d'investissement ne s'améliorent pas dans le pays d'origine.
2. **Encourager les migrants à créer des petites entreprises dans les régions d'origine et faciliter la « circulation des cerveaux ».** Des expériences répétées ont montré que de tels programmes ont peu de chances de réussir s'ils concernent ou sont conditionnés par le retour. Des résultats plus prometteurs ont été atteints par les projets « Dutch Intent » pour les migrants entrepreneurs et par le programme à long terme TOKTEN de l'UNPD pour faciliter la « circulation des cerveaux ». Les deux programmes évitent toute obligation de retour.
3. **Appuyer les projets collectifs de développement initiés ou mis en œuvre par les organisations de la diaspora et par leurs membres.** Mettre cette idée en pratique s'est avéré difficile en raison des différences de tailles, d'organisations culturelles et d'objectifs entre les acteurs officiels du développement et les organisations de la diaspora. Pour que les projets réussissent, il semble important que les décideurs des politiques publiques de développement n'imposent pas le type de projets qu'ils veulent financer mais s'associent plutôt aux initiatives existantes des organisations de la diaspora. Les projets cofinancés qui ont été choisis par le biais d'un système de consultation ouvert, comme cela a été le cas aux Pays-Bas, ont généralement mieux réussi que les projets cooptés financés à 100%. L'exemple franco-marocain *Migrations et Développement* démontre que la réalisation réussie de projets devrait résulter d'un long processus d'apprentissage et de la connaissance précise du contexte et des sensibilités locales.
4. **Appuyer les réseaux de la diaspora et la créativité des organisations de la diaspora tout en passant des alliances durables avec les acteurs officiels du développement.** Les efforts conduits par les Gouvernements ou les Agences pour instrumentaliser les structures consultatives ou les plateformes des migrants ne semblent pas une façon efficace pour conclure de telles alliances. Une stratégie plus fructueuse semble consister à appuyer les organisations et les réseaux spontanés de la diaspora, comme « AFFORD » au Royaume Uni, qui

ont déjà gagné leur légitimité dans le développement et la défense des droits et des intérêts des migrants. Cependant l'équilibre entre « renforcement » et « tutelle » des organisations de la diaspora est délicat. En général, ce serait une erreur de supposer que les composantes de la diaspora et leurs membres ont besoin d'être instruits sur la façon de « faire » le développement ou d'utiliser au mieux leurs transferts financiers. Les organisations de la diaspora ont survécu en toute indépendance pendant de nombreuses années, toute tentative de paternalisme ou d'imposition de « ce qui est le mieux pour elles » serait une garantie d'échec. Le défi pour les décideurs des politiques publiques de développement n'est pas de rendre les organisations de la diaspora semblables à eux, mais de bâtir en s'appuyant leurs remarquable résistance.

.../...

## **5.6 : Migrations et Développement.**

L'association *Migrations et Développement* (M&D) a été créée en 1986 en France par des migrants marocain. Elle a été un pionnier de la diaspora pour l'engagement d'actions de développement significatives. M&D constitue maintenant l'une des organisations engagées dans le développement des régions d'origine les plus en vue de la diaspora en Europe. Il a même été dit que c'était l'exemple le plus réussi d'organisation de la diaspora dédiée au développement.

Créée au départ pendant la crise économique des années 80 pour assister ses membres au retour au pays, l'association M&D s'est rapidement écartée de la problématique du retour. Depuis 1988 elle s'est totalement consacrée à la libération du potentiel de la migration et des migrants pour promouvoir le développement dans les régions d'origine.

Pendant une vingtaine d'années, M&D a réalisé des projets de développement dans 420 villages (concernant environ 105 000 personnes) du sud marocain (Anti-Atlas et Haut-Atlas), dont 118 projets d'électrification, 92 projets d'eau potable, 13 écoles et 2 dispensaires. Elle a aussi aidé à créer 7 coopératives agricoles, 2 coopératives d'artisanat et un projet de tourisme rural comprenant la construction de 21 auberges rurales. Ce dernier projet a été appuyé par l'AFD et l'UE.

M&D a aussi mené de nombreuses activités de formation des élus locaux, des fonctionnaires et des participants aux projets ainsi que d'éducation des femmes. M&D a 3 salariés dans son établissement de Marseille, 8 au Maroc et salarie 13 instituteurs. Tous sauf un sont marocains. Pour la mise en œuvre des projets, M&D s'est appuyé sur une centaine de volontaires, pour la plupart des professionnels fraîchement retraités, tels que des ingénieurs, généralement d'origine française. M&D établit ses projets à travers une approche participative. Les villageois et les migrants fixent par eux-mêmes leurs priorités et participent aux financements. Les migrants, les villageois et les Institutions marocaines fournissent souvent les matériels (tels que pompes, tuyauteries, forages) alors que les bailleurs du nord financent plutôt l'ingénierie (médiation sociale, coordination, formation et expertise technique). Tous les bénéficiaires locaux doivent se constituer en associations villageoises avant de démarrer un projet. Durant les phases de conception et d'exécution des projets, M&D agit comme coordonnateur des autres partenaires tels que les autorités locales et les bailleurs de fonds, et assure « l'aptitude à réaliser » par la formation des villageois qui seront

activement impliqués dans le projet. Chaque projet doit être construit sur la solidarité intra communautaire. Cela signifie que bien que les services tels que l'électrification, l'adduction d'eau potable et l'irrigation, soient payants, les villageois les plus pauvres seront aidés par les autres pour y avoir accès. Un troisième principe est que les projets sont mis en œuvre en partenariat avec les autorités locales.

Le CCFD a appuyé M&D depuis 1993. Au cours des 13 années passées, M&D a réussi se forger une expertise significative en matière de mise en œuvre des projets et a obtenu des subventions substantielles du Ministère des Affaires Etrangères français, de l'AFD, de bailleurs caritatifs privés et de municipalités européennes et d'institutions publiques marocaines ainsi que de l'Union Européenne qui a financé approximativement la moitié du budget global de 1,127 M€ en 2002 (Lacroix 2003, p. 255. Financement principal de l'UE à travers son programme MEDA). Selon une évaluation par le Ministère des Affaires Etrangères français, la plupart des infrastructures créées à travers M&D sont encore en bon état, y compris les structures créées pour mettre en œuvre les projets (telles que les associations villageoises et les dispositifs concernant l'entretien des installations techniques) alors qu'ils sont formellement terminés. Cela témoigne d'un degré relativement élevé d'appropriation des projets par les partenaires.

Les relations avec les autorités locales sont souvent décrites comme difficiles parce que celles-ci peuvent percevoir les projets comme une menace pour leur propre autorité. Au niveau national, la situation est totalement différente dans la mesure où M&D a acquis auprès des Autorités Publiques marocaines une reconnaissance toujours plus forte pour son expertise en « ingénierie sociale », démontrée par ses réussites en infrastructures rurales et autres projets de développements. Aujourd'hui, les Autorités marocaines consultent même M&D pour la mise en œuvre de ses plans de développement ruraux. Par exemple, l'ONEP, l'Office National Marocain pour l'Eau Potable, qui travaille principalement en zone urbaine, a consulté M&D en ce qui concerne sa connaissance du Maroc rural, sa capacité de médiation entre les différents acteurs sociaux et son expertise technique et managériale acquise par la mise en œuvre de projets d'infrastructures selon la méthode participative.

En dépit de changements dans le discours et la mise en œuvre, la place occupée par le « *retour* » dans la politique migratoire et de co-développement française est frappante. L'expérience française est particulièrement instructive parce qu'elle montre l'incohérence entre d'une part l'encouragement au « retour » et d'autre part le désir d'impliquer les organisations de la diaspora. La raison principale qui fait que ces dernières refusent généralement de s'associer aux politiques de migration et de co-développement est qu'elles les suspectent d'avoir pour objectif réel l'encouragement au retour. Les organisations de la diaspora sont attentives à ne pas être utilisées pour légitimer de telles politiques en étant seules à recruter des candidats (sans papiers) au retour.

Par une association trop prononcée des programmes de co-développement et des programmes de retour, les politiques ont souvent discrédité ces programmes. Quoique les politiques français aient récemment fait de leur mieux pour réfuter tout lien avec le retour, la proposition par le Gouvernement français, au printemps 2006, d'augmenter l'allocation au retour des sans papiers et l'introduction de lois sur la migration plus contraignantes et sélectives, tout en réduisant le rapprochement familial, ne contribuera probablement pas à dissiper le sentiment que le but réel des programmes de co-développement est d'augmenter le flux de retours. Dans ce contexte, il est important de rappeler que les politiques françaises de

co-développement restent un aspect fondamental des négociations bilatérales avec les pays d'origine.

Lacroix a plaidé qu'en raison du refus des pays d'origine de coopérer directement avec les politiques de retour, le co-développement est devenu une sorte de compensation pour la politique migratoire restrictive de la France. Il y a habituellement un article sur le développement dans les accords signés par la France et les pays africains. Lacroix conclut son analyse sur les relations entre le Gouvernement français et les organisations de la diaspora en faisant observer que le refus de ces derniers de se mobiliser pour la politique du retour a déclenché une contre réaction par laquelle l'objectif du co-développement a progressivement glissé en dehors du concept de retour. Ceci a conduit en définitive une séparation en 2002 à formelle entre les politiques du retour et de développement. Néanmoins, cela ne signifie pas que les programmes de retour aient été abandonnés, mais plutôt qu'ils ont été complétés aussi bien par les initiatives d'appui aux projets de développement initiés par les organisations de la diaspora que par la création, à l'instigation du gouvernement, du FORIM fédérant les organisations de la diaspora tournées vers le développement des régions d'origine. C'est encore trop tôt pour dire si ces nouvelles politiques globales sont un succès à la fois en terme d'établissement d'un lien avec les acteurs gouvernementaux pour le développement et en terme de réussite des projets dans les pays d'origine.

Cependant, l'exemple de M&D, montre comment les organisations enracinées chez les migrants peuvent s'engager avec succès dans la promotion d'actions de développement dans les régions d'origine. Il montre le potentiel de valeur ajoutée des migrants en raison de leur profonde connaissance des deux sociétés, de leur capacité à passer des alliances locales et à mettre en relation les communautés locales avec les bailleurs de fonds étrangers. Il donne également une leçon contre la pensée unique : le parcours de M&D a été particulièrement réussi en raison de son approche participative, orientée vers le terrain et à petite échelle. Il démontre aussi que la réalisation réussie des projets ne peut être obtenue du jour au lendemain mais résulte d'un long processus d'apprentissage et d'une connaissance très précise du contexte local, des canaux du pouvoir et des sensibilités culturelles. Finalement, l'engagement personnel et la persévérance des migrants impliqués ont été décisifs pour son succès. Il est bien peu probable qu'une association telle que M&D ait pu connaître un tel succès si elle avait été « inventée » ou imposée par les « faiseurs de politiques ».

.../...

## Conclusions et propositions

**Mobiliser les décideurs des politiques publiques de développement à s'engager avec les diasporas.** En seulement quelques années, la question de la migration et du développement a pris la première place dans les agendas des Agences pour le développement, des Gouvernements, des Agences multilatérales, des migrants et des organisations de la diaspora elles-mêmes. Ceci a été déclenché par un afflux sans précédent de transferts financiers et par une prise de conscience croissante du potentiel de développement de la migration, en particulier sous l'influence des chercheurs et des institutions comme la Banque Mondiale. Les contributions positives de la migration ont été traditionnellement et fortement associées au retour des (entrepreneur) migrants.

Il est devenu de plus en plus clair que les migrants établis et leurs descendants portaient souvent une grande attention au bien être de leurs proches et au développement de leur région d'origine. Cet intérêt peut s'exprimer sous la forme de transferts financiers, « d'investissement à distance », d'engagement personnel en politique ou dans la société civile ou dans toute sorte d'activités de développement ou d'efforts personnels, ou encore dans des projets initiés par les migrants ou les organisations de la diaspora. Cette étude donne des exemples de **l'immense variété des initiatives spontanées** et montre le fort engagement transnational des membres de la diaspora pour le développement des régions d'origine. Le retour n'est en aucun cas une condition au développement, la vocation des migrants devient de plus en plus transnationale et les gens peuvent être impliqués simultanément dans plusieurs régions. Ceci dément aussi le sentiment selon lequel les actions des migrants vers les régions d'origine seraient une marque caractérisée de leur manque d'intégration économique et sociale dans les pays d'accueil. Cette étude indique qu'il est non seulement inutilement désobligeant mais aussi « factuellement » faux d'interpréter automatiquement l'engagement des migrants envers leurs régions d'origine comme une conséquence de leur inaptitude ou de leur refus de s'intégrer. L'inverse semble être plus probable : ce sont en particulier les migrants relativement bien établis et bien intégrés, qui ont le temps, le savoir faire et les ressources pour les transferts, qui deviennent actifs dans les organisations de la diaspora et rester engagés dans le développement économique et social des régions d'origine. La question qui s'impose est maintenant de savoir comment les Agences de développement et les Gouvernements des pays d'accueil agissent pour intensifier et consolider le potentiel de développement de la migration. Sur la base de l'analyse précédente des caractéristiques et des résultats des politiques formulées et des actions concrètes entreprises par les acteurs du développement en Europe au cours des années passées, nous formulerons un ensemble de recommandations pour de nouvelles politiques en ce domaine. Cependant, avant de poursuivre, il est d'abord utile d'identifier un certain nombre de points de départ indispensables à la réussite de ces politiques.

- **Mobiliser les décideurs des politiques publiques de développement, pas les diasporas.** Un premier point de départ pourrait être que les décideurs des politiques publiques de développement ne devraient pas autant essayer de « mobiliser » les diasporas pour le développement, mais plutôt s'associer à elles et bâtir sur les abondantes initiatives existantes. Il est important de reconnaître que beaucoup de migrants se *sont* déjà mobilisés pour le développement par leurs seules forces. La plupart des initiatives réussies de la diaspora sont des mouvements spontanés, comme le mettent en exergue *AFFORD* au Royaume Uni et *Migrations & Développement* en France. C'est pourquoi les décideurs des politiques publiques de développement devraient plutôt se augmenter que diriger leur engagement transnational dans les développements en coopération. Plutôt que de « mobiliser les diasporas », les décideurs des politiques publiques de développement devraient « se mobiliser » pour s'engager avec les diasporas dans des développements en coopération et être prêts à réellement apprendre à partir des expériences hautement réussies sur le terrain par les ONG, telle que celles de l'association franco-marocaine *Migrations & Développement*, qui est même maintenant consultée par le Gouvernement Marocain pour la mise en œuvre de son programme d'infrastructure rurale.
- **Les dangers du paternalisme.** Ce serait une erreur fatale de penser que l'on pourrait dicter aux organisations de la diaspora et leurs membres comment « faire » du développement, sans aller jusqu'à les diriger pour fixer leurs objectifs de développement ou déterminer la meilleure manière d'utiliser leurs transferts financiers. Les membres de la

diaspora ont de fortes convictions personnelles pour consacrer leur énergie et leurs ressources à ce qu'il estiment comme valable pour le développement de leurs régions d'origine. Après avoir survécu dans l'isolement pendant des années et avoir souvent été discrédités comme des « amateurs » du développement par « l'establishment » du développement, les organisations de la diaspora et leurs membres sont à juste titre méfiants de l'intérêt plutôt soudain que suscitent leurs activités et leurs ressources. Toute tentative paternaliste consistant à leur dire ce qui est le mieux pour eux est une garantie d'échec. Une telle politique n'attirerait probablement que les moins engagés et les moins talentueux.

- **Reconnaître l'exceptionnelle valeur ajoutée des organisations de la diaspora.** Il est assez vrai de dire que « diaspora » et « développement » ne sont que faiblement liés et qu'un fossé culturel et même une certaine dose de méfiance font souvent obstacle à la conclusion réussie d'accords entre, d'une part, les Gouvernements et les Agences pour le développement et, d'autre part, les organisations de la diaspora. Cependant l'implication ne devrait pas simplement se limiter à la formation des organisations de la diaspora pour qu'elles trouvent leur voie et se battent pour le financement du développement ou encore se transforment elles-mêmes en agences pour le développement. Ce serait de la part des Agences ou des Gouvernements une vision à courte vue. Construire une alliance réussie suppose que les décideurs des politiques publiques de développement reconnaissent le *rôle réel de développement* et non seulement le *potentiel* des diasporas. Si les décideurs des politiques publiques de développement croient vraiment que l'implication des diasporas a une valeur ajoutée, cela suppose également qu'ils acceptent d'apprendre à leur contact en établissant de véritables relations de travail réciproques.
- **Eviter le « double langage ».** L'engagement de la diaspora dans la promotion du développement a de la valeur par lui-même. En particulier, l'expérience française a montré qu'il est peu probable que les organisations de la diaspora coopèrent dans le cadre de politiques dont les intentions cachées sont de ralentir l'immigration et de stimuler les retours. Réduire la migration par le développement est non seulement un objectif irréaliste (parce que le développement conduira au départ à une augmentation de l'immigration) mais il conduira aussi presque certainement les organisations de la diaspora à éviter les coopérations avec les décideurs des politiques publiques de développement.
- **Gagner en crédibilité par des engagements sérieux et durables.** Conséquemment, si les Gouvernements ou des Agences du développement envisagent sérieusement d'impliquer les diasporas dans leurs politiques de développement, ils doivent montrer leur volonté de leur donner réellement la parole pour la formulation de leur politique et un accès à des financements substantiels. Cela doit être également un engagement à long terme qui ne doit pas être abandonné à la première difficulté. Une endurance à toute épreuve est requise pour que les projets portent leurs fruits, c'est la seule façon pour gagner en crédibilité. Cette étude a montré que les quelques alliances réussies entre les organisations de la diaspora et le secteur du développement institutionnalisé étaient basées sur de longues années d'apprentissage et de compréhension mutuelle. C'est dans cette seule voie que la confiance et la compréhension se construisent progressivement.
- **Augmenter la cohérence entre les politiques de coopération pour le développement et les politiques migratoires ne peut s'obtenir en subordonnant les premières aux secondes.** Récemment, une grande partie du débat sur la migration et le développement a porté sur la mise en cohérence de ces deux domaines. Les politiques migratoires et

d'intégration affectent directement la contribution au développement de la migration : les migrants ayant accès au travail, pouvant voyager librement et bien intégrés dans la société d'accueil sont capables de jouer des rôles plus efficaces comme acteurs du développement que ceux marginalisés et stigmatisés par les lois, les politiques et l'hostilité de l'opinion publique. Quoiqu'une plus grande cohérence soit en effet souhaitable, il y a en fait une divergence persistante et même croissante entre ces deux langages. Par exemple la nouvelle politique des Pays-Bas a été saluée comme un exemple de plus grande cohérence alors qu'en fait, une politique migratoire incroyablement restrictive, centrée sur le retour (forcé ou volontaire), a été imposée dans le cadre du programme de développement. Les politiques migratoires très restrictives gênent les mouvements d'allée et venue, poussent paradoxalement les migrants à se fixer et restreignent leur mobilité avec des conséquences négatives pour leur engagement transnational. Une autre incohérence est que les régions les plus (pauvres) ciblées pour la coopération pour le développement n'appartiennent pas aux principaux pays d'origine de la migration en Europe.

- Cependant, il n'est pas toujours possible de concilier tous les intérêts en jeu, et **les incohérences au niveau des politiques gouvernementales n'empêchent pas les acteurs de la société civile, comme les Agences pour le développement et les organisations de la diaspora, de s'engager dans de fructueuses alliances** pour augmenter l'impact du développement venant de la migration et collaborer aux démarches attirant l'attention sur ces incohérences.
- **Fixer des attentes réalistes.** Dernier point mais pas le moindre, les attentes doivent être fixées avec réalisme de manière à éviter les déceptions et les abandons consécutifs de la migration et des programmes de développement. Le danger imminent de l'actuelle campagne « migration, transferts et développement » est qu'elle peut facilement conduire à une désillusion si les décideurs des politiques publiques de développement ne sont pas suffisamment au courant des diverses études et expériences montrant que la migration n'est pas une panacée pour le développement. Au niveau de la famille et de la communauté, migration, transferts et projets initiés par les migrants peuvent contribuer à la richesse et au développement à petite échelle, et les politiques ciblées par les acteurs du développement peuvent contribuer à cela, mais les migrants seuls ne peuvent probablement pas résoudre des problèmes de développement plus structurels. Des expériences passées, telle que le projet hollandais REMPOLD, a montré que le développement dans les régions d'origine de la migration était un préalable au retour et / ou un investissement plutôt qu'une conséquence de la migration. Le véritable potentiel de développement de la migration ne sera libéré que si les conditions dans les régions d'origine s'améliorent et que les politiques migratoires ne font pas obstacle à la libre circulation des gens. C'est pourquoi on ne peut évaluer la contribution des migrants et des organisations de la diaspora à sa vraie valeur que si on place les attentes dans une perspective réaliste depuis le départ. Ceci est certainement important si l'on considère les fonds extrêmement limités réellement disponibles pour « la migration et le développement » et pour appuyer les organisations de la diaspora.

**Agir tout en construisant sur les expériences passées.** Pourvu que les conditions mentionnées ci-dessus soient réalisées, les décideurs des politiques publiques de développement et les organisations de la diaspora et leurs membres peuvent travailler ensemble avec succès. Cependant, à l'exception des politiques favorisant les transferts, les politiques de migration et de développement restent trop souvent réduites aux déclarations de bonnes intentions. Les décideurs des politiques publiques de

développement ont d'énormes difficultés à convertir les *intentions* d'implication des diasporas dans les coopérations de développement en *action concrète*, comme on l'a démontré par les difficultés d'aller *au-delà des transferts*. Ceci est partiellement en liaison avec les problèmes mentionnés ci-dessus de manque de confiance, de reconnaissance du savoir faire aussi bien que des différences de culture organisationnelle et de programme, mais aussi d'un pur manque d'expérience pour ce genre de coopération. Afin de passer avec succès à l'action, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- **Eviter le gaspillage des ressources par refus des évidences.** Il est tout à fait clair que la migration, les migrants, les transferts, les organisations de la diaspora peuvent potentiellement contribuer au développement des régions d'origine. **Il n'y a plus besoin de conférences ou d'études pour réaffirmer ce fait.** Il est nécessaire de faire un pas de plus et de consacrer les énergies pour identifier les conditions sous lesquelles les conséquences positives du développement dans les sociétés d'origine peuvent être maximisées, et les négatives peuvent être minimisées, et quel rôle l'implication de la diaspora peut jouer en la matière.
- **Etre plus au courant des expériences passées.** L'amnésie sélective concernant les projets et les recherches passées est l'une des raisons pour lesquelles les décideurs des politiques publiques de développement continuent souvent à réinventer la « roue de la migration et du développement ». Cette question de la « migration et du développement » n'est en aucun cas nouvelle. Les organisations de la diaspora, telle que le franco-marocain *Migrations & Développement* en France (ou l'américano-mexicain *Hometown Association*) peuvent s'enorgueillir de deux décades d'expérience. De plus, de nombreux Gouvernements et Agences pour le développement ont expérimenté leurs politiques migratoires et de développement pendant les décades passées. Les projets hollandais REMPOLD, un programme « migration et développement » avant la lettre, et TOKTEN de l'UNDP furent initiés il y a trente ans.
- **Apprendre des expériences des autres.** Comme on peut avoir des lacunes en histoire, on peut méconnaître les expériences des autres pays. Il y a, par exemple, des similitudes entre l'appui aux organisations de la diaspora de l'institut français PANOS et Oxfam Novib et Cordaid en Hollande, entre les programmes de transferts en Angleterre et aux Pays-Bas, et entre les programmes d'aide aux entrepreneurs, de retour assisté et de « circulation des cerveaux » introduits par les Gouvernements ou les organisations multilatérales telles que IOM et UNDP.
- **Concevoir un système « en ligne » de diffusion des savoirs sur les diasporas et le développement.** L'une des raisons du manque de connaissance des expériences passées et de celles des autres est que de nombreuses ressources sur ces expériences et politiques concernant l'implication de la diaspora dans le développement sont dispersées et difficiles à trouver. Au cours de cette étude, par exemple, il s'est souvent avéré difficile de récupérer les documents sur les politiques et les évaluations. De manière à prévenir les pertes de mémoire inutiles et ruineuses concernant les anciennes politiques, les projets et les recherches, il serait utile de concevoir un outil centralisé « en ligne » où les documents concernant les organisations de la diaspora engagées dans le développement, les projets, les politiques et les recherches pourraient être facilement recherchés et récupérés.

- **Identifier les conditions du succès.** Les politiques ne peuvent progresser que si on apprend des expériences précédentes et de celles des autres, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, et que l'on bâtit dessus. Les réseaux, les conférences et les recherches devraient se concentrer sur la comparaison des expériences et sur l'apprentissage réciproque des politiques qui ont appuyés avec succès les engagement transnationaux des diasporas. Cette étude a identifié quatre grands domaines dans lesquels les Agences de développement et les Gouvernements peuvent appuyer et renforcer l'engagement des diasporas et de leurs membres dans le développement des régions d'origine :
  1. **Faciliter et réduire les coûts des transferts.**
  2. **Appuyer les efforts individuels et familiaux de création de petites entreprises dans les régions d'origine, quelque fois associés avec un retour temporaire ou permanent.**
  3. **Appuyer les projets de développement collectifs initiés ou réalisés par les organisations de la diaspora et leurs membres.**
  4. **Appuyer les réseaux de la diaspora et la capacité à créer de ses organisations, et créer des alliances durables avec les acteurs institutionnels du développement.**

L'étude a révélé que certaines Agences pour le développement dans des régions particulières et certaines Agences multilatérales sont plus expérimentées ou ont mieux réussi dans certains domaines. Cela permet d'abord de formuler plusieurs recommandations sur la façon pour les agences de développement d'appuyer les diasporas et leur implication transnationale pour le développement. Ces recommandations peuvent également servir comme une base pour de futurs débats et l'élaboration de politiques.

### **1. Faciliter les transferts : une situation « gagnant - gagnant » ?**

Faciliter et réduire les coûts des transferts semble le plus tangible et donc le moins problématique des domaines d'intervention. La mise en œuvre de telles politiques semble bien couler de source, principalement parce que, à première vue, il n'y a pas de conflit d'intérêt évident entre les différentes parties prenantes : les gouvernements, les banques et les migrants, tous semblent bénéficier de l'accroissement des transferts à travers les canaux formels. De ce point de vue, les autres pays peuvent apprendre des expériences anglaises DfID et d'autres partenaires on montré une grande volonté de transparence du marché des transferts, de la compétition accrue, en réduisant les coûts et en améliorant l'accès des gens aux services financiers. En particulier le site sur l'Internet [www.sendmoneyhome.com](http://www.sendmoneyhome.com) a contribué à l'amélioration de l'accès des migrants à l'information au sujet des transferts et de leurs coûts. Cet exemple a été copié aux Pays-Bas avec [www.geldnaahuis.nl](http://www.geldnaahuis.nl). Cependant plusieurs questions méritent l'attention :

- Contrairement à la croyance populaire, les transferts par les canaux informels peuvent être considérablement meilleur marché et plus efficaces que par les canaux formels . C'est pourquoi, la seule façon valable pour s'assurer que plus de transferts se fassent par les canaux formels est d'**améliorer le système bancaire plutôt que de prendre des mesures autoritaires contre le système informel sans offrir des alternatives viables**. Par exemple, la Fondation Africaine pour le Développement (AFFORD) au Royaume Uni négocie avec plusieurs société

américaines et australiennes pour offrir aux travailleurs migrants un service de transfert qui leur permettra d'envoyer n'importe quel montant d'argent de n'importe où dans le monde pour une redevance de seulement 1 US dollar.

- **Eviter des visions trop technocratiques sur les transferts qui « accommodent » les migrants et la migration.** Une vision trop étroite de la dimension technique des risques du transfert peut faire perdre de vue que les gens engagés (les migrants) sont les vrais agents du développement motivé par les transferts. Une banque, un gouvernement au regard centré sur la sécurité des transferts aliéneront probablement les groupes de la diaspora s'ils se sentent simplement perçus comme propriétaires de ressources à enregistrer.
- **Les projets qui essaient de canaliser les transferts vers les investissements productifs échoueront aussi longtemps que les conditions générales d'investissement dans les pays d'origines ne seront pas améliorées.** Dire aux gens comment dépenser leurs transferts n'est pas seulement du paternalisme, c'est ignorer que les dépenses de consommation, de soins de santé, d'éducation ou de logement peuvent améliorer de façon significative leur bien être et que cela peut avoir un effet d'amplification sur l'emploi dans les communautés de migrants qui les envoient.
- **Avoir des points de vues équilibrés sur la migration et la lutte contre la pauvreté.** DfID a, en particulier, récemment soulevé la question de la contribution des transferts à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, il y a aussi des preuves que la plupart de bénéfices des transferts ne profitent pas aux membres les plus pauvres des communautés et qu'ils peuvent dans certaines circonstances accroître les inégalités voire alimenter de violents conflits. Une « célébration » uniforme et complaisante des transferts peut conduire à des espérances exagérées sur leur potentiel de développement ou au sentiment trompeur qu'ils constituent une alternative aux politiques de développement.

## **2. Retour individuel, circulation et projets d'entreprise.**

Les plus anciens domaines où « migration » et « développement » ont été associés sont les programmes de retours assistés engagés dans plusieurs pays d'Europe dans les années 70, au titre desquels les migrants recevaient divers types d'aides à l'emploi et à la création d'entreprise. Dans ce domaine, on peut apprendre plus spécialement avec les expériences françaises : par un processus apprentissage itératif « essais, erreur » la politique de co-développement française s'est graduellement écartée d'une vision axée sur le retour, qui finalement conduit à une rupture formelle entre les politiques de retour et de co-développement.

- Des expériences répétées ont montré que **les projets d'assistance des migrants entrepreneurs sont probablement voués à l'échec s'ils supposent ou sont conditionnés par un retour.** Les politiques de retour assisté en France, l'expérience IOM aux Pays-Bas avec les programmes RQA et RQAN ont été répétitivement décevantes. Tant que l'investissement structurel et les conditions politiques dans les pays d'origine ne s'améliorent pas, peu de migrants s'engageront et beaucoup de projets mis en œuvre échoueront. **Les migrants doivent être perçus plus comme une ressource potentielle que comme un problème.** Leur décision de retourner ne doit pas être encouragée par la

perspective d'une aide financière mais par une réelle volonté de retour et une aptitude à être réintégré. L'expérience française montre que les organisations de la diaspora refusent de se mobiliser sur les projets de retour.

- **Des résultats plus prometteurs peuvent être obtenus dans ce domaine par des projets de créations d'entreprises qui ne sont pas conditionnés par le retour.** En particulier, le programme IntEnt en Hollande semble être relativement réussi, et les concepteurs de la politique française ont récemment montré leur réel intérêt pour cette expérience *d'investissement à distance*. Le succès relatif d'IntEnt peut être attribué aux facteurs suivants : 1) un processus sérieux de sélection basé sur les qualités des entrepreneurs et des projets d'entreprises, 2) aucune garantie mais une proposition de formation, de conseils personnalisés et d'assistance pour l'obtention de prêts. Cependant, l'amélioration structurelle est possible en abordant les contraintes sociales et autres que les entrepreneurs rencontrent pour établir et mettre en œuvre leurs projets d'entreprises.
- Quelques programmes pour la « circulation des cerveaux » en facilitant les **transferts inverses de compétences, en envoyant des migrants qualifiés pour des missions de consultants temporaires** auprès de salariés locaux, semblent être relativement réussis. Ici, il peut être utile de s'informer sur le succès du programme TOKTEN de l'UNDP, qui a été lancé en 1977. Dans ces dernières années, des programmes à peu près similaires ont été adoptés par IOM (MIDA), par le Gouvernement français, par les initiatives [www.africarecruit.com](http://www.africarecruit.com) en Angleterre et [www.africanresource.org](http://www.africanresource.org) initiées par NEAPD et l'UNESCO.
- Les évaluations du programme MIDA de IOM indiquent que ce sont des succès dans la mesure où les pays africains et les migrants, participant pleinement à la conception et la mise en œuvre des projets, se les sont appropriés. Au même moment la stabilité politique et économique des pays d'origines et du pouvoir sont hautement déterminants pour le niveau de participation de la diaspora. MIDA Italie Ethiopie montre qu'une approche par le haut des programmes de « circulation des cerveaux » risque d'échouer parce qu'elle ne prend pas en compte les besoins et les souhaits réels des pays de départ et des migrants eux-mêmes. **Pour améliorer le lien entre l'offre et la demande de compétences, l'engagement actif des organisations de la diaspora déployant déjà leurs membres pour le développement mérite d'être encouragé.**

### **3. Appuyer les projets de développement des organisations de la diaspora.**

Les acteurs du développement peuvent jouer un rôle utile pour appuyer les projets de développement initiés par les groupes de la diaspora. Cependant il s'est avéré difficile de mettre cette idée en pratique. Ceci est du, d'une part, aux différences d'échelle, de culture organisationnelle et d'objectifs des grands Acteurs Etatiques et des Agences pour le développement très structurés, et d'autre part, aux ONG de la diaspora relativement petites et flexibles qui souvent manquent de ressources pour remplir les conditions d'éligibilité des projets et de leur financement et qui sont souvent en dehors des circuits d'information et de discussion. Ceci à régulièrement conduit à des déceptions et à l'arrêt rapide de projets. Pour sortir de cette impasse, l'approche hollandaise qui cofinance les activités de développement des ONG de la diaspora à travers des Agences du développement comme Oxfam Novib, Cordaid et NCDO, peut éventuellement servir d'exemple. L'élément le plus novateur de la politique hollandaise est la création de canaux de financement accessibles tels que KPA, le Front Office et Linkis qui ont significativement amélioré l'accès des initiatives de

développement privées aux financement étatiques. De plus, les caractéristiques spécifiques et décentralisées des structures de cofinancement hollandaises, à travers lesquelles les Agences pour le développement disposent de substantiels financements, donnent une grande liberté pour appuyer les organisations de migrants à l'occasion de conférence, de formations et de financement des projets. Alors que l'exemple hollandais peut être une source d'inspiration sur la façon d'abaisser le seuil du domaine de développement institutionnalisé, la longue expérience franco-marocaine *Migrations et Développement* peut utilement servir d'exemple sur la façon de mettre en œuvre avec succès des projets initiés par la diaspora.

- Pour que les projets réussissent, il semble important que les acteurs du développement n'imposent pas le type de projet à financer mais qu'ils **s'associent plutôt à des initiatives en cours ou à de nouvelles propositions de la diaspora**. L'exemple de *Migrations et Développement* milite contre les idées toutes faites : il est peu probable qu'il aurait connu le succès s'il avait été créé et imposé aux organisations de la diaspora par les concepteurs de politiques, ou si la diaspora avait seulement servi à formuler le projet.
- Aussi, dans ce domaine, **la qualité des projets, l'appropriation et l'implication des organisations de la diaspora dans les projets sont les conditions de la réussite**. C'est pourquoi, les projets cofinancés à l'issue d'une phase d'appel d'offres ouverte ont mieux réussi que ceux financés à 100% après cooptation.
- L'exemple de *Migrations et Développement* montre que la mise en œuvre réussie des projets ne peut être acquise du jour au lendemain, mais résulte d'un long processus d'apprentissage et d'une connaissance approfondie du contexte local, des lignes de pouvoir et des sensibilités culturelles. A l'occasion d'un processus itératif (erreur, succès) la mise en œuvre des projets a été conçue en associant les ingrédients du succès que sont la **démarche participative, l'approche locale à petite échelle, des projets non imposés par les organisations de la diaspora** (qui peuvent être considérés avec beaucoup de suspicion par les communautés locales), mais qui sont conçus et mis en œuvre en étroite et réelle collaboration avec les communautés et les pouvoirs locaux par la **création d'associations communes**.
- **La permanence de l'aide et l'augmentation du financement des initiatives de développement des organisations de la diaspora** par les décideurs des politiques publiques de développement, démontrent un réel engagement pour construire la confiance mutuelle et accepter les essais et les erreurs, les efforts ne produisant des fruits que sur le long terme. Des programmes ad hoc à court terme, comme le programme OCIV Migrations et Développement en Belgique, n'auront que peu de résultats tangibles en dehors de la frustration.

#### **4. Renforcer les organisations de la diaspora et la conclusion d'alliances.**

Un dernier domaine politique concerne les efforts déployés par des acteurs du développement tels que Oxfam Novib, Cordaid et NCDO aux Pays-Bas et Panos en France pour renforcer les organisations et les réseaux de la diaspora. Un tel appui n'est pas directement lié à un projet spécifique de développement, mais sert plutôt à fournir

un appui financier et une formation à ces organisations de la diaspora. Ceci est normalement sensé renforcer leur rôle de défense des droits des migrants, faire connaître le rôle de la diaspora pour le développement et accroître leur capacité à trouver des financements et à mettre en œuvre des projets. Alors que les organisations comme *Migrations et Développement* en France et *Seva* en Hollande ont été créées par les migrants eux-mêmes, l'appui qu'ils ont reçu des décideurs des politiques publiques de développement a renforcé leur fonctionnement et contribué à leur croissance. Les plates-formes de la diaspora comme AFFORD jouent elles aussi un rôle vital dans la stimulation de l'engagement des membres de la diaspora. De plus, de nombreux Gouvernements ont créés des plates-formes nationales d'organisations de la diaspora de façon à avoir un corps représentatif qui peut être consulté dans le cadre de l'élaboration des politiques ou impliqué dans les projets de développement dans les pays d'origine. Sur la base des expériences précédentes, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- **Les efforts conduits par les Gouvernements ou les Agences pour former des corps consultatifs ou des plates-formes de migrants ne semblent pas être le moyen efficace pour sceller des alliances entre le secteur du développement institutionnel et les organisations de la diaspora.** Des structures comme le FORIM en France, le LOM (comité consultatif des minorités ethniques) en Hollande et « Connections for Développement » en UK peuvent jouer un certain rôle utile dans la diffusion de l'information et pendant les négociation bilatérales. Cependant, la « création par le haut » de plates-formes de migrants totalement subventionnées tend à limiter ou à rendre inexistante leur légitimité vis à vis de leurs membres et ne leur permet pas d'être véritablement influentes en politique et peut réellement accroître le fossé entre les « deux mondes ».
- Comme pour l'appui aux projets de développement, il semble qu'une stratégie plus fructueuse serait d'appuyer (par le cofinancement) et de construire sur les organisations ou les réseaux de la diaspora existants et créés spontanément, qui reposent sur l'engagement réel de leurs membres qui ont déjà acquis leur légitimité par leur rôle actif dans la défense des droits (e.g. AFFORD) ou dans le développement (e.g. M&D, Mama Cash, Ercmove Seva, Selam network). Appuyer « l'aptitude à construire » semble important de façon que les organisations de la diaspora ne deviennent pas ou ne restent pas dépendantes des financements des Agences pour le développement.
- **Les organisations de la diaspora ne « représentent » pas les diasporas, et les Agences pour le développement ne sont pas leurs portes paroles.** On prétend fréquemment que les organisations de la diaspora ne représentent pas nécessairement les communautés de migrants et délaissent leurs régions d'origine. Un choix attentif des partenaires est certes important mais la représentativité ne semble pas ici la question. Pour autant qu'elles fonctionnent démocratiquement, les organisations représentent d'abord elles-mêmes, leurs membres et leurs propres objectifs. De plus, les Agences pour le développement ne représentent pas les populations nationales. Au lieu d'identifier le bon interlocuteur parmi les organisations représentatives de la diaspora, un pas plus productif vers l'établissement de coopérations efficaces semble impliquer **la construction d'alliances avec des organisations de la diaspora réellement engagées et partageant des objectifs de développement similaires.** De même, au lieu de se

comporter en porte-parole des organisations de la diaspora, il semble qu'une stratégie plus productive serait que les Agences pour le développement appuient les organisations de la diaspora dans leur propre plaidoyer.

- **Il y a un équilibre délicat entre le renforcement et la tutelle des organisations de la diaspora.** Il a souvent été dit que les migrants ne sont pas nécessairement les meilleurs artisans du développement. Même si c'est vrai dans certains cas, ce n'est pas un débat du point de vue des organisations de la diaspora qui sont déjà engagées dans le développement. De plus, une telle position est probablement contre productive dans la mesure où cela peut encourager le sentiment des membres du secteur du développement institutionnalisé à être arrogants et paternalistes, à imposer leur propre vision sur ce que le développement signifie réellement, sur ce qui est « bon pour eux » et à ne pas s'engager dans de vraies alliances. C'est pourquoi le renforcement de la capacité à entreprendre ne peut probablement gagner que si elle est basée sur une vraie volonté et une ouverture vers l'apprentissage mutuel à la fois chez les organisations de la diaspora et les acteurs du développement.
- Les relations de pouvoir entre les organisations de la diaspora et les agences pour le développement sont souvent très déséquilibrées, ces dernières ayant accès aux financements du développement. Cela peut affecter négativement les organisations de la diaspora. **L'enjeu pour les Agences de développement n'est pas de rendre les organisations de la diaspora plus semblables à elles-mêmes mais de travailler avec elles pour construire avec leur seule énergie et de minimiser leurs limitations.** Les organisations de la diaspora ont une approche différente, elles se concentrent sur la défense des droits des migrants et la reconnaissance de leur rôle dans le développement. Des tentatives excessives pour professionnaliser ou pousser les organisations de la diaspora à s'engager dans le développement peuvent être contre-productives. Des tentatives réussies à l'incorporation des organisations de la diaspora peuvent coïncider avec la perte de leur vraies forces. Les organisations de la diaspora et leurs membres jouent un rôle capital dans le développement de leurs régions d'origine. Cette étude a clairement montré que, par des politiques sensées et bien informées, les Agences pour le développement ont certaines opportunités de conclure des alliances avec les organisations de la diaspora afin de renforcer leur rôle commun. Pendant que l'association franco-marocaine *Migrations et Développement* incarne la voie du succès par laquelle elle met en œuvre des projets issus des communautés par la démarche participative, la Fondation Anglo-Africaine pour le Développement (AFFORD) incarne l'indépendante, critique et originale voix par laquelle les organisations de la diaspora plaident pour le droit des migrants et la reconnaissance de leur rôle dans le développement. Comme le disait récemment le directeur délégué d'AFFORD, Chhukwu Emeka Chikezie : « Lorsque l'on analyse le rôle des diasporas dans le développement, il est nécessaire de se rappeler que le terme *développement* n'est pas incontesté ... les initiatives de la diaspora qui sont trop souvent taxées d'étriquées ou d'être à trop court terme, doivent plutôt être perçues comme représentant une perspective différente sur le développement ... Pour mobiliser les communautés de migrants et faciliter leur participation dans les processus de développement, il est nécessaire de changer d'attitude. Tout d'abord, il est important de s'assurer que la communauté des

migrants n'est pas perçue comme un instrument pour réaliser les objectifs des Gouvernements mais comme un partenaire potentiel pour démarrer un dialogue, pour établir un terrain commun et une occasion d'atteindre des objectifs partagés ».