

“IMMIGRATION-DEVELOPPEMENT”: LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Les idéologies fondées sur le « développement » qui ont émergé à la fin de la Seconde Guerre Mondiale en Afrique ou au Maghreb peuvent être lues comme l'héritage reconfiguré des doctrines coloniales de « mise en valeur »¹. Soulignant la nature équivoque de ce concept, Frederick Cooper observe qu'à l'issue des indépendances, « le développement est devenu international dans son acception la plus littérale en tant que processus négocié entre des États-nations, légalement égaux mais en réalité départagés entre ceux qui donnaient et ceux qui recevaient. »² Les auteurs qui se sont livrés à une analyse critique de ces théories dans une perspective souvent inspirée des travaux de Michel Foucault³, ont analysé les pratiques et les discours de nature militante, savante et administrative qui ont imposé leur légitimation.

Conduites par les États occidentaux, ces politiques publiques d'intervention sociale ont, d'une part, pérennisé les mécanismes de domination à l'égard des nouvelles nations par l'instauration d'inédites relations à distance. La « fausse neutralité »⁴ des techniques agronomiques, économiques et pédagogiques qui les structuraient, ont, d'autre part, ouvert la voie à une dépolitisation des problèmes politiques et sociaux auxquelles se trouvaient confrontées les populations du Sud. Enfin, les discours qui organisaient cette gestion de la pauvreté ont ordonné de nouvelles subjectivités. « Le développement, note ainsi Arturo Escobar, suppose une téléologie qui suggère que les « natifs » seront un jour ou l'autre réformés. Dans le même temps pourtant, elle reproduit interminablement la séparation entre les réformateurs et les réformés. Elle maintient en effet vivante la proposition selon laquelle le Tiers Monde est différent et inférieur et dispose d'une humanité limitée comparée à celle de l'Européen accompli. »⁵

En se concentrant sur la progressive consécration bureaucratique d'une proposition causale devenue un paradigme l'« immigration-développement »⁶, cette note de recherche entend examiner l'irruption de l'idéologie développementaliste dans les politiques publiques françaises de l'immigration. Depuis plusieurs décennies, cette relation a en effet été travaillée, selon des versions concourantes ou concurrentes, par les pouvoirs publics, les agences bilatérales ou multilatérales de développement, les organisations de solidarité internationale ainsi que les associations de migrants. Elle rend aujourd'hui « impensable » une représentation sociale de l'immigration qui passerait sous

¹ Jean-Pierre Chauveau, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jean-Pierre Jacob, Philippe Lavigne Delville (éds.), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1994, pp. 25-60 ; Christophe Bonneuil, « Pénétrer l'indigène. Arachide, paysans, agronomes et administrateurs au Sénégal (1897-1950) », *Études Rurales*, 151-152, 1999, pp. 199-223.

² Frederick Cooper, *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, University Press, 2002, p. 91.

³ Parmi une abondante bibliographie, Crawford Young, *Ideology and Development in Africa*, New Haven, Yale University Press, 1982 ; James Ferguson, *The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; Wolfgang Sachs (éd.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, London, Zed Books, 1992 ; Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1994 ; Frederick Cooper, Randall Packard (éds.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1997.

⁴ Cf. Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton, 1968.

⁵ Arturo Escobar, *op. cit.*, pp. 53-54.

⁶ Cette formulation est dérivée de l'expression « Drinking-Driving » de Joseph R. Gusfield, *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

silence la référence même au développement. Elle est de plus au fondement de nouvelles logiques de regroupements pour les immigrés originaires de l'Afrique subsaharienne comme du Maghreb⁷.

Cette note de recherche examine en préambule les logiques des différents acteurs sociaux et institutionnels impliqués durant les années soixante et soixante-dix dans la construction des « problèmes sociaux » du développement en Afrique et de l'immigration en France. Le traitement social de l'immigration par le développement s'est imposée avec netteté auprès des pouvoirs publics à compter des années quatre-vingt. L'idéologie développementaliste est effet mobilisée, d'une part, pour accompagner la désindustrialisation française participant à sa mesure de la déstructuration des identités ouvrières. Elle est instrumentée, d'autre part, pour organiser les nouveaux modes d'administration et de contrôle de l'immigration subsaharienne.

1 – Les chaînes causales de l'immigration et du développement

S'ancrant dans une sociologie de l'action publique, de récents travaux de science politique ont précisé les conditions d'émergence de « paradigmes », de « systèmes de croyance » ou de « référentiels » qui déterminent les nouveaux cadres d'interprétation des politiques publiques⁸. Ces cadres d'interprétation sont le produit d'un travail intellectuel réalisé dans des espaces professionnels et organisationnels spécifiques aux secteurs de l'action publique engagés dans ces processus. Les propositions causales, les modèles normatifs et les principes d'action sont élaborés au travers de négociations et de luttes pour le monopole de la définition du monde social, finissant par être adoptés - au terme d'un long processus d'apprentissage - par les pouvoirs publics.

1.1 - L'émergence de paradigmes concourants

Dès les années soixante, l'hypothèse d'une participation des migrants au développement de leur pays d'origine avait été avancée. Les versions différenciées de cette proposition émanant des agences de développement ainsi que des associations de solidarité internationale, d'une part, et du secteur d'aide sociale aux travailleurs étrangers, d'autre part. Les premières relèvent que les pays du Sud, dont la stabilité socio-politique est notamment menacée par l'exode rural, ne peuvent se développer que par un transfert de capitaux, de technologies et de compétences qui pourrait être opéré par les migrants eux-mêmes. Les seconds mettent en exergue que la crise sociale à laquelle se trouvent confrontés les migrants subsahariens, trouve son origine dans le « sous-développement » des pays d'émigration. Ces deux versions se situent dans une relative complémentarité puisqu'elles s'attachent à résoudre soit le « problème » de l'immigration, soit le « problème » du développement, fondant la possibilité d'une régulation publique du développement par l'immigration dans le premier cas et de l'immigration par le développement dans le second cas.

Au lendemain des indépendances, certains hauts fonctionnaires du ministère de la Coopération ou de la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.)⁹ ont examiné les corrections à

⁷ Philippe Lavigne Delville, *La rizière et la valise. Irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Syros, 1991 ; Catherine Quiminal, *Gens d'ici, gens d'ailleurs*, Paris, Christian Bourgois, 1991 ; Christophe Daum, *Les associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala, 1998 ; Thomas Lacroix, *Les réseaux marocains du développement. Géographie du transnational et politiques du territorial*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁸ Cf. notamment Peter Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25(3), 1993, pp. 275-296 ; Henri Bergeron, Yves Surel, Jérôme Valluy, « "L'Advocacy Coalition Framework". Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, 41-42, 1998, pp. 195-223 ; Paul A. Sabatier, Edella Schlager, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50(2), 2000, pp. 209-234 ; Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50(2), 2000, pp. 189-208.

⁹ Sur l'importance de la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.), cf. Sylvain Laurens, *Hauts*

apporter à l'aide au développement dans un contexte marqué par la décolonisation. À l'exemple du rapport Jeanneney de 1963, du rapport Gorse de 1970 et du rapport Abelin de 1976, les rapports officiels soulignent la nécessité de renforcer la formation professionnelle de la paysannerie et de procéder à la relève de l'assistance technique française par un personnel africain. L'africanisation des cadres qui est recommandée correspond à la volonté politique d'enrayer les accusations d'« impérialisme » portées à l'encontre de l'aide française. Cette substitution répond à l'exigence de produire les conditions sociales d'acceptabilité de méthodes destinées à accroître les rendements agricoles et de maintenir des relations avec les anciennes colonies, sous couvert de l'apolitisme proclamé de l'aide au développement. La politique de coopération est en effet l'une des formes d'action gouvernementale extérieure privilégiées dans les pays subsahariens. À la différence de l'action diplomatique, son apparente neutralité garantit la continuité de la présence française lors de conflits en Afrique¹⁰.

Les associations de solidarité internationale poursuivent à la même époque une réflexion qui s'origine dans la recherche de voies alternatives au développement du Tiers-Monde, plus particulièrement, des relais individuels ou collectifs aptes à diffuser de nouvelles techniques agricoles dans les terroirs africains. Dès les années soixante, des constats amers et désillusionnés commencent à être dressés quant aux espérances positivistes portées au moment des décolonisations en Afrique ou en Asie par les sciences du développement¹¹. Aux doctrines de développement d'État succèdent des modèles alternatifs « participatifs » empruntés pour partie au catholicisme social d'*Économie et Humanisme*¹². Ces modèles *basistes* de développement sont repris par les organisations non gouvernementales. Fondé à la fin des années soixante par des ingénieurs agronomes ayant exercé leur activité professionnelle dans des stations de l'ex-A.O.F., le Groupe de Recherche sur le Développement Rural dans le Tiers Monde (G.R.D.R.) inscrit sa réflexion dans un contexte scientifique marqué par les doctrines libérales de la modernisation¹³ dont les théoriciens avaient étudié les modalités sociales de la diffusion des innovations¹⁴. Par le projet d'organiser une modernisation productiviste de l'agriculture, la recherche sur l'innovation est popularisée dans l'Hexagone par des chercheurs spécialisés en agronomie, en économie ou en sociologie rurale¹⁵. Les textes qui ont paru dans la revue du G.R.D.R., *Recherche & Réalisations*¹⁶ reposent davantage sur cette idéologie libérale valorisant la modernisation des terroirs que sur les conceptions néo-marxistes de la dépendance dénonçant à la même époque les effets d'assujettissement de l'intégration à l'économie globale des pays périphériques.

Le secteur de l'aide sociale qui tente, pour sa part, de remédier à la précarité des conditions de vie, de travail et de logement des migrants subsahariens en France amorce la recherche de solutions économiques, pédagogiques et techniques au « problème » de l'immigration. Elle ne peut se comprendre sans rappeler que la faible institutionnalisation de l'émigration subsaharienne a placé, dès les indépendances, les gouvernements africains et français devant une crise sociale et politique

fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance, Thèse de doctorat de sociologie sous la direction de Gérard Noiriel, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2006, pp. 211-234.

¹⁰ Cf. Julien Meimon, *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de doctorat de Science politique sous la direction de Johanna Siméant, Université Lille-II, décembre 2005, pp. 268-269.

¹¹ Pour une mise en perspective, Albert O. Hirschman, « Grandeur et décadence de l'économie du développement », *L'économie comme science morale et politique*, trad. d'I. Chopin, P. Andler et C. Malamond, Paris, Gallimard & Le Seuil, 1984[1981], pp. 43-68.

¹² Denis Pelletier, *Économie et humanisme: De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde : 1941-1966*, Paris, Éditions du Cerf, 1996.

¹³ Pour une présentation, Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1991, pp. 151-158.

¹⁴ Everett Rogers, *Diffusion of innovations*, New York, The Free Press, 1995[1ère éd.: 1962], pp. 268-280.

¹⁵ Pour une présentation, Maryvonne Bodiguel, *Les paysans face au progrès*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1975, pp. 7-25.

¹⁶ Cf. notamment Jacques Dubois, « La formation des migrants africains en vue de leur retour dans leurs pays d'origine », *Recherche & Réalisations. Dossiers du Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural dans le Tiers-Monde*, 2, 1976[1970-1971], pp. 1-52.

d'ampleur. Cette crise les a conduits à structurer les associations d'aide aux migrants et à en confier la responsabilité à des experts du développement. Leur champ de compétence explique la nature complémentaire des doctrines adoptées par le secteur de l'aide sociale aux migrants par rapport aux options retenues par les agences bilatérales ou multilatérales. Les orientations développementalistes sont particulièrement préconisées par les associations officiellement soutenues par les gouvernements français et africains. Subventionnée par le ministère de la Coopération, l'organisation Accueil et Promotion dirigée par l'ancien secrétaire général du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (C.C.F.D.), Philippe Farine entend ainsi « favoriser la formation professionnelle des intéressés. »¹⁷ Administrée par de hauts fonctionnaires des ministères de la Coopération et de l'Éducation nationale, l'Association pour la Formation Technique de base des Africains et Malgaches résidant en France (A.F.T.A.M.) que préside à ses débuts Stéphane Hessel, souhaite « organiser le reclassement » dans le pays d'origine par « une formation de base »¹⁸. Ces principes d'action sont repris par des associations nettement plus distantes des pouvoirs publics qui conjuguent aide aux migrants et projets de développement. Des convergences interprétatives sont précipitées par l'essor au sein de mêmes structures organisationnelles de sous-secteurs spécifiquement dédiés à ces « problèmes ». Engagée à gauche, la CIMADE se dote ainsi à la fin des années soixante sous l'impulsion de son secrétaire général, Michel Wagner, d'un département développement qui tente d'amplifier l'action déjà entreprise dans les pays du Sud, en Algérie et au Sénégal notamment¹⁹.

Dans la première décennie qui suit les indépendances, s'élaborent ainsi, dans les marges de l'État ou en son sein, des ébauches de politiques publiques liant immigration et développement. En premier lieu, ces trames privilégient, pour des considérations politiques, des programmes « basistes » plutôt que « bureaucratiques ». Cette préférence suppose l'appropriation syncrétique de références dérivées du catholicisme social et des théories de la modernisation. En second lieu, ces amorces favorisent implicitement des modèles « communautaires » ou « ethniques » sur des modèles « nationaux ». La réapparition dans l'élaboration des politiques publiques d'immigration d'un modèle ethnique qui avait été en apparence délégitimé au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale²⁰, s'explique par son importation d'un espace géo-politique au sein duquel il n'avait jamais perdu sa légitimité publique, l'Afrique.

1.2 – La stabilisation d'un paradigme

Deux éléments ont contribué à mettre ces propositions sur *l'agenda public*, l'émergence de politiques migratoires restrictionnistes et les sécheresses au Sahel à partir des années soixante-dix.

La conversion progressive de l'administration française au contrôle des flux migratoires a contribué à légitimer ces ébauches de politiques publiques. L'imposition de ce modèle de politique s'origine dans des trajectoires professionnelles spécifiques²¹. Les acteurs qui participent de la redéfinition du « problème de l'immigration » sont en effet des hauts fonctionnaires voire des acteurs associatifs qui occupent ou ont occupé des positions centrales dans des agences de développement ou des associations de solidarité internationale dédiées, pour partie ou pour tout, à « l'aide au développement » à l'exemple d'André Postel-Vinay, de Stéphane Hessel ou de Michel Wagner²². La

¹⁷ Ministère de l'Intérieur, *Les Travailleurs d'Afrique Noire en France*, mai 1963, p. 41 (Archives de la Préfecture de Police de Paris, versement Ga A10).

¹⁸ A.F.T.A.M., *Statuts*, Paris, A.F.T.A.M., 1964 (Archives de la Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine).

¹⁹ Ruy da Silva (avec la collaboration d'Olivier Colombani), *La pédagogie de l'honneur*, Paris, Lieu commun, 1992, pp. 88-97.

²⁰ Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard (coll. Folio), 2004[1991], pp. 68-79.

²¹ Sylvain Laurens, *op. cité*.

²² Après avoir été Directeur Général de la Caisse Centrale de Coopération Économique de 1944 à 1972, il fut directeur général de la Population et des Migrations au ministère du Travail puis secrétaire d'État auprès du ministre du Travail chargé des travailleurs immigrés de 8 juin 1974 au 21 juillet 1974 (*Who's Who in France (1959-1960)*, Paris, Éditions Jacques Lafitte, p. 2142 ; *Who's Who (1969-1970)*, Paris, Éditions Jacques Lafitte,

« multi-positionnalité »²³ de ces différents acteurs leur permet de rendre d'autant plus pertinente cette politique publique que l'immigration et le développement peuvent être instrumentés à des fins politiques contraires aux intérêts de l'État français. Leur appartenance à des domaines d'action spécifiques contribue à étendre les frontières du traitement bureaucratique de l'immigration. La formulation d'une politique migratoire qui s'appuie sur des pratiques de développement pour contrôler les flux migratoires a contribué très directement à l'élaboration de projets de réinsertion par les agences de développement et certaines associations non gouvernementales. L'accent placé sur la formation dans la redéfinition du traitement de l'immigration par le gouvernement français trouve un point particulier d'application dans les programmes de réinsertion élaborés et conduits par la C.C.C.E. ou par le G.R.D.R. à partir de la suspension en 1974 des flux migratoires par le gouvernement français.

Les organisations de solidarité internationale se sont indirectement ajustées à ces principes d'action. La sécheresse sahélienne rendait le développement agricole vital pour les populations locales. A la suite de la sécheresse de 1968-1973, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad qui avaient déclaré le Sahel « zone sinistrée », instituèrent en mars 1973 le Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (C.I.L.S.S.). Les gouvernements rassemblés dans le Comité entendaient mettre un terme à l'instabilité sociale que la crise alimentaire avait créée dans les pays de la région (mobilisations étudiantes au Mali et au Niger, mouvements syndicaux en Mauritanie, révoltes paysannes au Sénégal). Ils souhaitaient également remodeler leur stratégie de développement afin de s'émanciper de la tutelle de l'ancienne métropole coloniale par le recours au soutien financier et technique des agences multilatérales et des organisations non-gouvernementales²⁴.

1.3 - L'appropriation du paradigme développementaliste par les associations de migrants

L'émergence de la compréhension du « problème » de l'immigration en termes développementalistes n'a pas été sans atteindre les migrants eux-mêmes. Ces derniers se sont appropriés les valeurs, les normes et les pratiques de ces secteurs organisationnels pour redéfinir leur interprétation du monde dans un contexte marqué par la répression syndicale et la volonté d'organiser le retour forcé. La création par des ressortissants subsahariens de groupements dédiés au développement de leur village d'origine est sensible à compter du milieu des années soixante-dix. Pour le Mali, l'association la plus fréquemment citée est l'Association Culturelle des Travailleurs Africains en France (A.C.T.A.F.) qui reçoit l'appui d'institutions étatiques et d'organisations comme le C.C.F.D. et la CIMADE²⁵. Au Sénégal, le projet qui fait référence est l'expérience conduite à partir du milieu des années 1970 par un ancien migrant, Jaabe So avec l'appui du G.R.D.R.²⁶.

Si, depuis le XIX^e siècle, les migrants subsahariens se sont regroupés en Afrique ou en France sur une base principalement villageoise, les organisations de solidarité internationale et les agences publiques de développement ont contribué à l'institutionnalisation de ce référentiel territorial par un travail de mobilisation collective à vocation développementaliste. Cette mutation est tributaire des stratégies du G.R.D.R. qui reposaient sur l'instrumentation du capital social en possession des migrants. L'idéologie développementaliste propose aux migrants une promotion statutaire qui fait de

p. 1198). Stéphane Hessel offre sa collaboration au nouveau ministre de la Coopération désigné par Valéry Giscard d'Estaing, Pierre Abelin (Stéphane Hessel, *Danse avec le siècle*, Paris, Le Seuil, 1997, p. 198). Après avoir été Secrétaire général de la CIMADE, Michel Wagner rejoint au milieu des années soixante-dix la C.C.C.E.

²³ Luc Boltanski, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 14(1), 1973, pp. 3-26.

²⁴ Pearl T. Robinson, « The Political Context of Regional Development in the West African Sahel », *The Journal of Modern African Studies*, 16(4), 1978, pp. 579-595.

²⁵ Catherine Quiminal, *Gens d'ici, gens d'ailleurs*, Paris, Christian Bourgois, 1991, pp. 164-168 ; Christophe Daum, *Les associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala, pp. 165-166.

²⁶ Adrian Adams, Jaabe So, *A Claim to Land by the River. A Household in Senegal, 1720-1994*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

leur retour non un signe d'échec mais un acte de militantisme. Dans le contexte dramatique de la sécheresse sahélienne, les organisations développementalistes dotent les travailleurs migrants de pratiques et de discours qui en font les porte-parole d'une modernisation de l'agriculture par l'irrigation contre l'*archaïsme* attribué aux cultures de pluie ou de décrue et contre le *défaitisme* assigné aux migrations urbaines ou internationales.

Un modèle de politique publique qui liait immigration et développement a émergé dans les années soixante et soixante-dix au sein de l'appareil d'État mais aussi des ONG qui étaient alors tenues à distance de l'organisation des politiques publiques mais commençaient déjà de militer pour une plus grande reconnaissance de leur action. Trois dimensions structuraient ce modèle²⁷. Sa « dimension cognitive » reposait sur l'hypothèse que le développement pouvait contribuer à juguler les flux migratoires. Sa « dimension normative » s'articulait sur le postulat qu'il revenait, par devoir moral, aux travailleurs immigrés de développer leur pays d'origine. Sa « dimension instrumentale » s'adossait à une série de pratiques agronomiques, économiques et pédagogiques dont l'élaboration, l'analyse ou la transmission ont mobilisé un nombre étendu d'acteurs à la grande diversité d'inscriptions sociales, politiques ou professionnelles. Les interprétations causales, les principes normatifs et les schèmes pratiques dont ce modèle était porteur construisaient une interprétation technique du monde qui neutralisait les versions concurrentes de portée contestataire ou révolutionnaire. Son acceptabilité doit tout autant à la naturalisation des terroirs qu'à l'essentialisation des migrants africains dont les compétences sont, en raison d'une supposée héritabilité professionnelle, nécessairement « rurales ». Le retour à la condition paysanne s'inscrit comme le prolongement de leur non-employabilité dans le monde industriel. Le développementalisme a offert à un segment de la population ouvrière particulièrement déclassée et stigmatisée une « identité de substitution »²⁸ en temps de crise.

Ce modèle de politique publique qui est développé dans les années soixante-dix par les agences de développement, les ONG et les associations de migrants ne s'impose véritablement qu'à compter des années quatre-vingt dans le cadre, d'une part, de la reconversion de l'industrie française et, d'autre part, du contrôle des flux migratoires.

2 - L'idéologie développementaliste et les reconversions industrielles

Si la gauche avait combattu à la fin des années soixante-dix la « prime au retour » instaurée par Lionel Stoleru et y avait mis fin par la circulaire du 25 novembre 1981, le gouvernement socialiste en reprend l'inspiration dès 1983 par l'annonce en conseil des ministres de dispositifs d'aide à la réinsertion dans le pays d'origine en faveur des travailleurs étrangers touchés par les restructurations industrielles. La relance des « politiques de retour » signale une rupture avec les premières années de gouvernement qui avaient été marquées par la régularisation de plus de 130.000 clandestins, l'assouplissement du droit au regroupement familial ainsi que l'extension, par la loi du 9 octobre 1981, de la liberté d'association aux étrangers. S'inscrivant dans le contexte d'une politisation accrue de la question migratoire, cette continuité questionne le renouvellement des politiques publiques françaises dont l'élection de François Mitterrand avait fait naître l'espoir en termes de politique économique, de gestion migratoire et de relations extérieures, notamment dans le domaine franco-africain²⁹.

2.1 - Les politiques françaises de réinsertion

Adossés aux programmes de réinsertion, les projets de développement ont contribué à une dépolitisation partielle de l'action publique. La dépolitisation s'est opérée au travers d'un double basculement. D'une part, les enjeux sociaux des reconversions économiques sont extraits des clivages politiques nationaux en décentrant l'attention de la conjoncture économique de la France vers la

²⁷ Cf. l'articulation développée par Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 42(2), 1992, pp. 219-234.

²⁸ Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 120.

²⁹ Jean-François Bayart, *La Politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984.

situation des pays d'origine. D'autre part, les destinataires de l'aide à la réinsertion ne sont plus seulement les *victimes agies d'une crise industrielle* dont un discours misérabiliste pourrait dénoncer le sort mais les *contributeurs agissants d'une mission développementaliste* dont un discours populiste pourrait exemplifier l'action. « Ces réinsertions, comme l'énonce le gouvernement, si elles sont bien menées, constitueront des exemples qui nous permettront de continuer dans la voie de la participation au développement économique des pays d'origine. »³⁰ La *vision humanitaire* qui légitime l'aide publique à la réinsertion transforme les *reconvertis involontaires des bassins industriels* en *militants volontaires du développement*. Elle attribue la réinsertion dans le pays d'origine moins à des licenciements collectifs imposés par les pouvoirs publics qu'à une aspiration sociale émanant des travailleurs étrangers eux-mêmes pour le développement de leur pays d'origine³¹.

2.2 - Le transnationalisme des États africains

La politique de réinsertion prônée par le gouvernement français s'est heurtée à la situation économique des pays au Sud du Sahara. La faiblesse de la croissance, les récurrences des crises budgétaires, le déficit de la balance des paiements ainsi que la stagnation des cultures d'exportation et de subsistance ont été aggravés par les sécheresses et les chocs pétroliers des années soixante-dix³². Dans diverses notes de synthèse, les services du ministère des Affaires sociales ont exposé la situation sociale dramatique des pays francophones. Négociés sous un gouvernement socialiste, les accords de réinsertion sont signés - durant la première cohabitation - avec la Mauritanie en 1986, le Sénégal et le Mali en 1987³³.

La ratification et la mise en œuvre de ces accords ne peuvent être véritablement comprises sans mettre en regard les politiques de retour décidées par l'État français avec les politiques de développement organisées par les États d'origine. Ainsi que Nancy Green et François Weil l'ont souligné, les chercheurs en sciences sociales ont négligé l'examen des politiques conduites par les pays d'émigration à l'égard de leurs ressortissants établis à l'étranger, notamment la genèse des structures administratives organisant la gestion étatique de l'émigration³⁴. La participation des pays africains aux politiques de réinsertion témoigne d'une plus grande attention des gouvernements africains à la contribution financière de leur population émigrée à l'économie nationale. D'une part, les transferts réalisés par les migrants sont devenus vitaux pour les économies domestiques du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal. D'autre part, les programmes de réinsertion développés par les successifs gouvernements français sont considérés par les États africains comme une composante non négligeable de l'aide au développement, qu'il s'agisse du versement de la prime de réinsertion ou du financement de programmes de formation. Si, durant les deux décennies précédentes, les États africains avaient tenté d'encadrer politiquement leurs ressortissants établis à l'étranger, le contrôle économique en apparence dépolitisé qui, à compter des années quatre-vingt, commence à s'exercer sur cette population, a pour objectif de s'assurer que les transferts financiers opérés par les *citoyens de l'extérieur* bénéficient directement au développement national.

³⁰ Cf. notamment l'intervention sur ce thème de Georgina Dufoix, *Journal Officiel*, 2^e séance du 25 mai 1984, p. 2672.

³¹ Cet élément est bien exemplifié sur le site de Talbot-Poissy (cf. Nicolas Hatzfeld, Jean-Louis Loubet, « Les conflits Talbot, du printemps syndical au tournant de la rigueur (1982-1984) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 84, 2004, pp. 151-160).

³² Cf. Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Le Développement accéléré en Afrique au sud du Sahara*, Washington, Banque mondiale, 1981.

³³ Michel Cansot, Arlette Vialle, « Les dispositifs d'aide à la réinsertion dans le pays d'origine. Un bilan raisonné », *Revue française d'administration publique*, 47, 1988, p. 77.

³⁴ Nancy L. Green, François Weil, « Introduction », in Nancy L. Green, François Weil (dir.), *Citoyenneté et émigration: Les politiques du départ*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2006, pp. 7-16.

Amorcée par les travaux de Linda Basch, Nina Glick Schiller et Cristina Szanton Blanc³⁵, l'abondante littérature consacrée aux pratiques transnationales initiées par les migrants a questionné la réalité de l'affranchissement du cadre de l'État-nation qu'elles paraissaient favoriser. Alejandro Portes a précisé que « cette forme de réaction « par le bas » à la restructuration mondiale n'est pas apparue par opposition aux forces économiques dominantes mais bien dans leur sillage. »³⁶ L'analyse du transnationalisme mérite, selon David Fitzgerald et Roger Waldinger, d'être approfondie en se concentrant sur les modalités par lesquelles les États d'origine tentent de s'y ajuster voire sur le possible alignement entre État et société qui en résulte³⁷. Depuis cette perspective, certains chercheurs ont mis l'accent sur la formation d'un « transnationalisme étatique ». Les pratiques transnationales seraient moins la réponse des migrants à la détérioration de leurs conditions de vie que le produit de la dépendance croissante des États d'émigration à l'égard du poids politique et économique acquis par leurs ressortissants établis à l'étranger³⁸.

2.3 - La conversion des associations de migrants à l'idéologie développementaliste

L'analyse de la mise en œuvre des politiques de réinsertion témoigne bien de l'institutionnalisation d'un transnationalisme étatique instauré, en accord avec la France, par les gouvernements africains et les associations de migrants. Cette reconversion militante n'est pas exclusive à l'émigration subsaharienne. Thomas Lacroix a précisé le réinvestissement des militants immigrés de la gauche marocaine dans le « maillage institutionnel » du développement qui lie désormais l'État d'immigration à l'État d'émigration³⁹.

Le Sénégal est l'un des premiers pays subsahariens francophones à avoir développé des structures étatiques transnationales, en l'espèce le ministère chargé des Émigrés fondé en 1983. Les ressources du ministère demeurent limitées pour développer une véritable politique en direction de l'émigration sénégalaise. Il reçoit cependant l'aide matérielle et administrative de l'État français pour coordonner la réinsertion des travailleurs émigrés. Le recours au tissu associatif immigré est illustré par l'alignement sur les orientations des gouvernements français et sénégalais des principales associations d'immigrés, à l'exemple de l'Union Générale des Travailleurs Sénégalais en France (UGTSF) qui, fondée au début des années soixante par Sally N'Dongo, s'était violemment opposée au gouvernement sénégalais tout au long des années soixante-dix avec l'appui de l'extrême gauche française. Les réseaux sociaux que l'UGTSF a noués dans les années soixante et soixante-dix avec les associations villageoises, les mouvements tiers-mondistes, les associations de solidarité internationale, les syndicats ainsi que les partis de gauche le placent en position avantageuse pour étendre son influence lors du changement de majorité en 1981. Le Président de l'Union est doté d'un capital social dont la morphologie s'ajuste avec plasticité aux objectifs poursuivis par les gouvernements français et sénégalais. Ses réseaux s'étendent à l'ensemble des groupements politiques et sociaux qui doivent être mobilisés pour prôner la légitimité d'un retour à vocation développementaliste des travailleurs migrants. Opérant la jonction entre la sociologie économique et la sociologie de l'immigration, Alejandro Portes souligne dans ses recherches consacrées aux entreprises transnationales, la

³⁵ Linda Basch, Nina Glick Schiller, Cristina Szanton Blanc (éds.), *Towards a Transnational Perspective on Migration : Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered*, New York, New York Academy of Sciences, 1992.

³⁶ Alejandro Portes, « La mondialisation par le bas. L'émergence des communautés transnationales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1999, p. 18. Cf. également Alejandro Portes, Luis Eduardo Guarnizo, Patricia Landolt, « The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field », *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 1999, pp. 217-237.

³⁷ David Fitzgerald, Roger Waldinger, « Transnationalism in Question », *American Journal of Sociology*, 109(5), 2004, pp. 1177-1195.

³⁸ Jose Itzigsohn, « Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism », *International Migration Review*, 34(4), 2000, pp. 1126-1154 ; Luis Eduardo Guarnizo, William Haller, Alejandro Portes, « Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants », *American Journal of Sociology*, 108(6), 2003, pp. 1211-48.

³⁹ Thomas Lacroix, *Les réseaux marocains du développement. Géographie du transnational et politiques du territorial*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

« croissance cumulative de réseaux » qui, tissés par les immigrés dans les pays d'origine et d'accueil, « se sont constitués à travers un long processus d'immigration et d'adaptation souvent difficile, qui leur donne un caractère propre et les amène à se renforcer à travers leurs offensives économiques. »⁴⁰ L'État français prend appui, au milieu des années quatre-vingt, sur les programmes villageois réalisés par l'U.G.T.S.F. pour « valoriser les projets de réinsertion des immigrés sénégalais en insistant sur le caractère volontaire de ces projets et sur la préparation « psychologique » et « technique » assumée par la partie française. »⁴¹

Au Mali, l'Association pour la Formation en vue du Retour des Africains Migrants (A.F.R.A.M.), dont la direction est assurée par le directeur de la Banque de Développement du Mali (B.D.M.) et la présidence d'honneur confiée à l'épouse du Général Moussa Traoré est instituée au milieu des années quatre-vingt « pour traiter les problèmes opérationnels liés à la réinsertion des migrants »⁴². Elle est appuyée par l'Union des Travailleurs Maliens en France (U.T.M.F.) fondée à la fin des années soixante-dix pour soutenir le parti unique malien. Son président, M'Paly Doucouré, précise que l'Union « est restée en connivence avec les autorités de Bamako d'une part, et celles de la France d'autre part en vue de répondre aux différentes aspirations des travailleurs telles que l'insertion ou la réinsertion »⁴³. Son secrétaire général souligne qu'« organisée, surveillée et sécurisée, la diaspora contribuera davantage aux efforts de développement de notre pays par l'accroissement de leurs investissements et leurs épargnes. »⁴⁴ La politique du gouvernement malien met en valeur que l'objectif n'est plus seulement de coordonner le contrôle politique des émigrés mais d'asseoir l'emprise étatique sur les ressources économiques des migrants aussi faibles soient-elles et d'organiser au travers du tissu associatif un accès privilégié aux différents financements distribués par les institutions publiques françaises dans le cadre des politiques de réinsertion et, plus largement, des politiques de développement.

Le capital relationnel détenu par des associations formées de migrants ou de groupements spécialisés dans le développement est également utilisé par la Régie Nationale des Usines Renault. La Régie entame au milieu des années quatre-vingt des réductions drastiques d'effectifs et la fermeture de son site industriel le plus emblématique, Boulogne-Billancourt. La réinsertion est prônée par la Régie alors même que Renault Véhicules Industriels (R.V.I.) achemine des denrées alimentaires, des médicaments et des pompes à eau dans des pays qui sont touchés par la sécheresse comme le Mali, la Mauritanie et le Niger et qui s'avèrent être les pays d'origine même des travailleurs auxquels le retour est proposé⁴⁵. À l'exemple des actions conduites par les salariés d'entreprises publiques⁴⁶, ces missions mêlent l'aide d'urgence à la communication d'entreprise dans le contexte d'un plan de licenciement touchant travailleurs français et étrangers. Elles établissent avec netteté que l'humanitaire peut s'accommoder d'une démission ou d'une neutralisation du politique en contribuant à déréaliser la souffrance sociale. La singularité du volet développementaliste qui articule les projets de réinsertion réside dans le fait que cette mise à distance ne puise pas sa force seulement du registre symbolique mais s'opère au travers d'une dé-territorialisation effective. Les travailleurs d'origine subsaharienne, plus spécifiquement sénégalais, ont fait l'objet de technologies persuasives qui leur étaient particulièrement destinées en ce qu'elles impliquaient le pouvoir maraboutique comme promoteur de projets agricoles mais aussi garant de l'ordre social en migration. La confrérie mouride est un acteur

⁴⁰ Alejandro Portes, « La mondialisation par le bas. L'émergence des communautés transnationales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1999, p. 19.

⁴¹ Direction des Affaires Africaines et Malgaches, Fiche Télégraphique, 19 juillet 1985 (CAC, versement 1986 0392, art. 3)

⁴² R. Dhonte, *Réinsertion des migrants maliens et sénégalais. Document de travail*, 1985 (Archives du Quai d'Orsay, Fonds 75, art. 1309).

⁴³ « UTMF : Point de vue du Président », *La Voix de l'UTMF*, 1, mai-juin 1986, p. 3.

⁴⁴ Ibrahim Coulibaly, « Une franche collaboration », *La Voix de l'UTMF*, 1, mai-juin 1986, p. 6.

⁴⁵ « Opération Sahel 1984. Sur la piste, les Renault de l'espoir », *Avec*, 21, vendredi 30 novembre 1984, pp. 10-11.

⁴⁶ Cf. l'étude de Marie-Hélène Lechien et Laurent Willemez parue dans Pascal Dauvin, Johanna Siméant (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004.

central des politiques de développement retenues par le gouvernement sénégalais⁴⁷. L'emprise qu'elle exerce sur la paysannerie en Afrique s'exprime également sur les migrants d'origine rurale en France⁴⁸. Illustrant l'influence à l'échelle transnationale du pouvoir maraboutique tant sur les stratégies rurales que sur les migrants subsahariens, un protocole d'accord est signé entre la R.N.U.R. et un Groupement d'Intérêt Économique (G.I.E.) pour la Diffusion et la Promotion Agricole auprès des Travailleurs de Renault, initié par un marabout influent de la région du Fleuve Sénégal. L'accord « prévoit un effort particulier d'information des travailleurs sénégalais de la Régie sur les possibilités de réinsertion au Sénégal » au terme duquel « Renault met à la disposition du GIE l'équivalent en matériel d'un montant de 50.000 FrF pour chaque groupe de 10 salariés de nationalité sénégalaise acceptant de quitter l'entreprise avant le 31 octobre 1986. » La reconduction de l'accord est subordonnée au départ de 700 salariés sénégalais avant le 31 octobre 1986⁴⁹. Les modalités mêmes de reconduction de l'accord entre la Régie et le G.I.E. qui littéralement *se paie sur les hommes* correspondent aux critiques les plus incisives formulées par certains anthropologues à l'encontre de la « médiation mouridique » comme « objectivement exploitante »⁵⁰.

Les instruments d'action publique ne sont pas, d'après les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « des outils axiologiquement neutres »⁵¹. Ils sont porteurs de dynamiques symboliques qui peuvent contribuer à terme à une reconfiguration des rapports sociaux et au durcissement des catégorisations identitaires. Associés à la désindustrialisation et à la transformation des modes industriels de production, les politiques publiques développementalistes ont affaibli les réseaux associatifs, syndicaux ou partisans qui structuraient le sentiment d'appartenance des travailleurs subsahariens à l'espace public français. Dans certaines occurrences, le fragile capital social qui avait été façonné par ces populations au fil des années et qui pouvait être considérée comme un « bien public »⁵², fut capté par les gouvernements français et africains pour la mise en œuvre des politiques de réinsertion. L'intrusion du concept de développement dans la gestion de l'immigration participe de la « disparition de la figure du « travailleur immigré » »⁵³ à laquelle est substituée, pour l'immigration subsaharienne, la figure de l'immigré développeur.

3 - Le développement et la gestion de l'immigration subsaharienne

L'idéologie développementaliste trouve un second point d'application dans la légitimation publique progressivement accordée par les organisations non gouvernementales et par l'Etat français aux associations villageoises.

3.1 - La mobilisation des organisations non gouvernementales

⁴⁷ Donal Cruise O'Brien, « An Economic Sociology of the Mouride Brotherhood », in *Saints and Politicians. Essays in the organization of a Senegalese Peasant Society*, Londres, Cambridge University Press, 1975, pp. 57-83 ; Guy Rocheteau, « Pionniers mourides au Sénégal: Colonisation des terres neuves et transformations d'une économie paysanne », *Cahiers de l'ORSTOM, série Sciences humaines*, XII(1), 1975, pp. 19-53 ; Jean Copans, *Les Marabouts de l'arachide. La confrérie mouride et les paysans du Sénégal*, Paris, Le Sycomore, 1980 ; Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf, « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », in Donal Cruise O'Brien, Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf (dir.), *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002, pp. 29-47.

⁴⁸ Liliane Kuczynski, *Les marabouts africains à Paris*, Paris, C.N.R.S. Éditions, 2002, pp. 41-72.

⁴⁹ Note de la Direction de la population et des migrations, 28 mars 1986 (CAC, versement 1993 0417, art.17).

⁵⁰ Jean Copans, *op. cité*, pp. 230-233.

⁵¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (éds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, pp. 11-44 (p. 13 pour la citation).

⁵² Sur la définition du « capital social » comme « bien public », cf. James Coleman, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, 94, 1988, pp. 95-120.

⁵³ Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard, 2007, pp. 613-614.

La lutte pour la reconnaissance des associations de migrants s'inscrit dans l'action menée par les organisations non gouvernementales (ONG) pour obtenir un plus grand rôle dans la politique de coopération au nom de l'expertise acquise en matière de développement et des liens noués avec les populations des pays du Sud. Ces compétences leur permettent, selon leur argumentaire, de délimiter avec plus de justesse que les réseaux gouvernementaux les besoins des populations et de distribuer plus efficacement l'aide. Ministre délégué chargé de la Coopération et du Développement, Jean-Pierre Cot avait ainsi défendu au début des années quatre-vingt la participation à l'action publique des ONG « pour atteindre les communautés de base et promouvoir le développement autocentré »⁵⁴.

La conceptualisation de l'association de migrants comme structure de redistribution de l'aide au développement répond à la transformation radicale, dans les années quatre-vingt, des modalités par lesquelles sont alloués les fonds émanant des organisations bilatérales et multilatérales de développement. Témoignant de l'imposition des réformes libérales aux économies subsahariennes, les organismes étatiques d'encadrement du secteur agricole voient leurs domaines d'intervention progressivement restreints sous la pression des bailleurs de fonds au bénéfice du « secteur privé » ou des « structures professionnelles paysannes » que soutiennent les associations de solidarité internationale depuis les sécheresses sahéliennes⁵⁵. Le désengagement de l'État prôné par la Banque Mondiale et relayé par le gouvernement français s'accompagne d'une renégociation des articulations entre les différentes échelles d'intervention⁵⁶. L'attention que portent les agences de développement et les organisations de solidarité internationale à l'émergence et au soutien de groupements locaux par lesquels distribuer l'aide est la légitimation bureaucratique d'un capital d'« autochtonie », pour reprendre l'expression de Michel Bozon et Jean-Claude Chamboredon⁵⁷. Dans le cas de l'aide au développement, les ONG, les agences bilatérales ou multilatérales de coopération ont bien procédé à un travail de qualification du « capital d'autochtonie » par le soutien à l'échelle locale de « partenaires représentatifs » selon l'expression de la littérature grise⁵⁸. Les élites rurales africaines se sont appropriées ces nouvelles valeurs et règles d'action développementalistes en se transformant en de véritables « courtiers du développement »⁵⁹ ou « notables urbains » qui structurent désormais les relations entre les bailleurs de fonds et les villages⁶⁰.

3.2 - Développeurs, chercheurs, travailleurs

Les migrants ont accompagné et soutenu ce mouvement qui prend son essor dans les années quatre-vingt. Selon l'anthropologue Christophe Daum, qui a analysé les déclarations d'associations de développement villageois au Journal Officiel entre 1981 et 1991, la moitié de la centaine d'organisations identifiées sont fondées après 1987 avec une nette inflexion dès 1984⁶¹. L'essor n'est

⁵⁴ Jean-Pierre Cot, *À l'épreuve du pouvoir: Le tiers-mondisme, pour quoi faire ?*, Paris, Le Seuil, 1984, p. 69.

⁵⁵ Groupe de travail Coopération française, *Les interventions en milieu rural. Principes et approche méthodologique*, Paris, Ministère de la coopération et du développement, 1989, p. 53.

⁵⁶ *Ibid*, p. 65.

⁵⁷ Michel Bozon, Jean-Claude Chamboredon, « L'organisation sociale de la chasse en France et la signification de la pratique », *Ethnologie Française*, 10(1), 1980, pp. 65-88 ; Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur un capital social populaire », *Politix*, 63, 2003, pp. 121-143.

⁵⁸ Annick Talbot, « France », in Ian Smillie, Henny Helmich (éds.), *ONG et gouvernements. Une association pour le développement*, Paris, Centre de Développement de l'O.C.D.E., 1993, p. 134.

⁵⁹ Cf. Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, 5, 1993, pp. 71-76 ; Giorgio Blundo, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'Études africaines*, XXXV(1), 137, 1995, pp. 73-99 ; Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala & Mayence, APAD, 2000.

⁶⁰ Cf. Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, 5, 1993, pp. 71-76 ; Giorgio Blundo, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'Études africaines*, XXXV(1), 137, 1995, pp. 73-99 ; Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala & Mayence, APAD, 2000.

⁶¹ Christophe Daum, *Les associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Karthala, Paris, 1998, pp. 17-19.

pas seulement le produit d'une liberté d'association qui est accordée par la loi du 9 octobre 1981. Il tient à cette « hyperesthésie sociale » que Patrick Champagne a examinée dans son article sur la reproduction de l'espace villageois. La résistance des paysans aux innovations s'analyse pour les mêmes raisons que leur adaptation : la faculté avec laquelle l'inscription spatiale de ces groupes leur permet de s'évaluer et de s'ajuster continuellement les uns par rapport aux autres⁶². Les modes d'occupation de l'espace dont sont tributaires les migrants subsahariens obéissent à cette logique. Le foyer et le village sont *deux espaces de contrôle et de comparabilité* qui donnent à comprendre leur conversion aux pratiques développementalistes dès lors qu'elles ne s'ordonnent pas autour de la prescription impérative du retour ou de la réinsertion.

La place des chercheurs dans la reconnaissance des associations villageoises de développement doit être replacée dans le contexte plus large des tentatives faites par les ONG françaises de s'engager dans la professionnalisation de leur secteur d'activité⁶³. L'anthropologie du développement qui émerge au début des années quatre-vingt a ainsi mis l'accent sur les logiques des acteurs engagés dans ces processus, paysans, chercheurs et experts⁶⁴. Succédant aux théories dérivées des doctrines libérales de la modernisation et aux conceptions néo-marxistes de la dépendance, cette approche revendique l'examen des interactions et des négociations entre les différents acteurs engagés dans les opérations de développement. Selon ses concepteurs, le développement n'est pas une activité désintéressée mais un marché professionnel où se confrontent des chercheurs, des paysans et des experts obéissant à des règles différentes et recourant à des rationalités distinctes.

Au milieu des années quatre-vingt, les relations entre associations de solidarité, centres de recherche et agences de développement s'intensifient. Deux séries d'exemples donnent à lire les dynamiques sociales qui ont participé de la légitimation et de l'institutionnalisation des associations villageoises de développement.

Outre les travaux conduits en 1981 par l'agronome et économiste, Claude Reboul de l'I.N.R.A. à la demande de l'U.G.T.S.F.⁶⁵, l'une des premières grandes enquêtes sur les migrations de la vallée du Fleuve Sénégal mentionnant les réalisations des migrants fut réalisée en 1982 par les chercheurs Julien Condé et Pap Syr Diagne⁶⁶. Placée sous l'égide du Centre de Développement de l'O.C.D.E. et l'Institut du Sahel du Comité Inter-États de la lutte contre la sécheresse dans le Sahel, cette enquête avait pour objectif d'étudier les « causes », les « conséquences » et l'« impact » de l'émigration. Son dispositif tendait à mettre en regard communautés d'émigrés et villages d'origine. Le postulat causal était renforcé par un ensemble de questions sur la spécificité des projets à conduire pour freiner l'émigration. Passées les résistances initiales, les enquêtés semblent s'être appropriés une enquête qui fut soumise à l'accord des délégués des foyers ou des chefs des communautés villageoises en France et aux notables en Afrique. De ces quelques éléments se dégagent les procédures scientifiques (agrément donné par les autorités coutumières à l'enquête, organisation des interviews,

⁶² Patrick Champagne, « La restructuration de l'espace villageois », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, 1975, p. 54.

⁶³ Pour une présentation, cf. Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille, APAD & Paris, Karthala, 1995, pp. 27-43.

⁶⁴ Cf. Pierre Boiral, Jean-François Lanteri, Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Paysans, experts et chercheurs en Afrique noire. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala, 1985 ; Norman Long, Ann Long (dir.), *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, Londres, Routledge, 1992 ; Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan (éds.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala ; Marseille, APAD, 2000.

⁶⁵ Claude Reboul, *Barrages contre le développement ? Contribution à l'étude des projets d'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal*, Paris, INRA & Puteaux, U.G.T.S.F., décembre 1982 ; Claude Reboul, « Les associations de village de la vallée du fleuve Sénégal », *Revue Tiers-Monde*, 110, 1987, pp. 435-440.

⁶⁶ Julien Condé, Pap Syr Diagne (avec la collaboration de N.G. Ouaidou, K. Boye, A. Kader), *Les Migrations internationales Sud-Nord. Une étude de cas : Les migrants maliens, mauritaniens et sénégalais de la vallée du fleuve Sénégal en France*, Paris, Centre de développement de l'Organisation de Coopération et Développement Économiques, 1986.

reformulation par la traduction des énoncés, mobilisation des appareils statistiques nationaux) par lesquelles se diffusent des liens causaux, des pratiques économiques, des dispositifs rhétoriques, des légitimations morales et des schémas cognitifs unissant immigration et développement. Leur importance ne peut être sous-estimée. L'enquête toucha près de 1.200 personnes en France soit 14% des « résidents « réguliers » » maliens, mauritaniens et sénégalais et environ 12.500 personnes en Afrique soit près de 100 villages au Mali, en Mauritanie et au Sénégal⁶⁷.

A partir du milieu des années quatre-vingt, les recherches les plus soutenues sur les associations villageoises de développement ont été principalement conduites par deux anthropologues, Catherine Quiminal et l'un de ses anciens étudiants, Christophe Daum. Réponse à un appel d'offre du C.N.R.S., *La fonction émigrée dans les stratégies de développement*⁶⁸ est la première collaboration scientifique de ces chercheurs. *La fonction émigrée dans les stratégies de développement* est également un « partenariat » avec des travailleurs immigrés, Hamédy Diarra et Semba Sylla qui occupent des positions de dirigeants dans des associations de ressortissants. Cette enquête ressortit des nombreux travaux conduits alors par les établissements publics de recherche et par les organisations non gouvernementales sur l'économie communautaire de l'immigration. Répondant à une demande institutionnelle, ces rapports tentent d'apporter des réponses à la crise économique en prônant moins l'engagement de l'Etat que la participation des populations. Aux expressions de « main d'œuvre » ou de « travailleur immigrés » sont préférées des terminologies arrimées aux notions de « communauté » ou d'« ethnie » bien qu'elles soient, à la même époque, déconstruites par les travaux d'anthropologues et d'historiens⁶⁹. Cette substitution s'effectue au travers de terrains empiriques qui ont pour trait commun les projets entrepreneuriaux portés par les immigrés à l'échelle locale, qu'il s'agisse d'opérations de développement dans les pays du Sud ou de petites entreprises dans les quartiers populaires. Les recherches entreprises par les associations de solidarité internationale se nourrissent de ces travaux scientifiques avec d'autant plus de facilité que les « lectures ethnicistes de la réalité » structurent leurs pratiques et leurs représentations⁷⁰. Le rapport de recherche, *La fonction émigrée dans les stratégies de développement*, est l'amorce de différents travaux⁷¹ dont la diffusion a contribué, à l'insu de leurs auteurs, à la légitimation politico-scientifique de nouveaux cadres de perception et de modes d'administration de l'immigration subsaharienne. En donnant la parole aux représentants de ces groupements, ces études attestent l'engagement des chercheurs et des ONG pour légitimer l'action des associations villageoises dans le champ de la coopération et du développement. Elles reconfigurent les représentations misérabilistes attachées aux courants migratoires subsahariens. Témoignage du détournement de ce savoir scientifique et pratique par les pouvoirs publics, la coopération pour le développement est devenue, d'après la formule amère de Christophe Daum, un « alibi de l'exclusion des immigrés »⁷².

3.3 - L'idéologie du développement et le contrôle de l'immigration

Durant les années 1990, les pouvoirs publics prennent acte de l'essor numérique des flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne dans un contexte très médiatisé de dénonciation de la polygamie et de l'excision, de mouvements pour le droit au logement et de mobilisations de sans-

⁶⁷ Julien Condé, Pap Syr Diagne (avec la collaboration de N.G. Ouaidou, K. Boye, A. Kader), *op. cit.*, pp. 19-23.

⁶⁸ Christophe Daum, Hamédy Diarra, Patrick Gonin, Claire Philippe, Catherine Quiminal, Samba Sylla, *La fonction émigrée dans les stratégies de développement*, Paris, CNRS & E.N.S. Fontenay/Saint-Cloud, Centre de Géographie Rurale, juin 1988.

⁶⁹ Jean-Loup Amselle, Elikia M'Bokolo (dir.), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte, 1985 ; Jean-Pierre Chrétien, Gérard Prunier (dir.), *Les Ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989.

⁷⁰ Pascal Dauvin, Johanna Siméant & C.A.H.I.E.R., *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 261.

⁷¹ Catherine Quiminal, *op. cit.* ; Christophe Daum, Christophe Daum, *Les associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala, 1998.

⁷² Christophe Daum, « La coopération, alibi de l'exclusion des immigrés ? L'exemple malien », in Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal, *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 197-216.

papers. Si l'émigration maghrébine avait été constituée comme problème, l'émigration africaine l'est à son tour, comme en témoigne la multiplication des groupes interministériels et des travaux d'expertise⁷³. La revue *Migrations Etudes* recense pour la période 1988-1998 autant d'études - soit une dizaine - pour l'immigration « maghrébine », « islamique », « musulmane », « algérienne » ou « marocaine » que pour l'immigration « africaine », « subsaharienne » ou « noire »⁷⁴. Ces études soulignent la précarité des conditions de vie en France. Elles rejoignent les rapports qui préconisent la liaison entre développement et immigration en valorisant l'action des associations de migrants pour contrôler les flux migratoires.

En juin 1992, paraît le rapport du groupe interministériel de réflexion sur l'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique Noire que préside le Secrétaire général du Secrétariat général à l'intégration, Hubert Prévot. Le rapport propose d'une part que, « pour un plus grand contrôle des flux », « les projets de développement initiés par les migrants en France » soient soutenus par l'« État » ou les « municipalités accueillant de nombreux ressortissants de ces zones ». Il recommande d'autre part que pour favoriser leur « insertion sociale et économique », « le développement d'un partenariat avec les associations africaines » soit recherché, « les associations pouvant servir d'intermédiaires efficaces entre les pouvoirs publics et les populations africaines. »⁷⁵

En 1997, le rapport remis à Jean-Pierre Chevènement par Sami Naïr, Professeur d'Université et Chargé de la mission interministérielle Migrations/Codéveloppement reprend la notion de co-développement telle qu'elle avait été élaborée dans les années soixante-dix par le Parti Socialiste. « La politique de coopération, souligne le rapport, est une politique d'État à État, bilatérale, dans laquelle les relations d'échange participent de l'intérêt bien compris de chacun. La politique de co-développement s'inscrit dans cette trame, mais l'approfondit en ajoutant à l'intérêt la solidarité contraignante. Elle signifie le dépassement de la coopération pour l'instauration d'objectifs communs. L'intérêt partagé de la France et des pays d'origine est de faire de l'immigration un vecteur de développement – parce que celui-ci signifie la stabilisation des flux migratoires dans le pays d'origine et la garantie de l'intégration en France même. »⁷⁶ Sami Naïr loue « les initiatives individuelles des migrants » qui ont été « renforcées par l'émergence de centaines d'associations de migrants (Mali, Sénégal, pays du Maghreb) ». Il engage les ONG à jouer un « rôle pédagogique essentiel » en direction de l'opinion publique. Les divers registres de légitimation qui sont avancés par les agents impliqués dans ces opérations soutenues par les politiques de décentralisation en France comme en Afrique, ordonnent une dramaturgie de l'identité locale et de l'identité communautaire.

S'originant dans les discours, les pratiques et les réseaux de la période coloniale⁷⁷, une idéologie développementaliste est élaborée dès les indépendances par des experts, des hauts fonctionnaires et des militants associatifs. Son adoption a contraint les acteurs sociaux à s'ajuster à ces

⁷³ Secrétariat général à l'intégration (Ministère des affaires sociales et de l'intégration), *L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire. Rapport du Groupe de travail interministériel*, Paris, Secrétariat général à l'intégration, 1992 ; Christian Poiret, *L'immigration familiale d'Afrique noire en région Île-de-France : famille et habitat au coeur des mutations*, Paris, Mission interministérielle Recherche-Expérimentation, Association Vivre-la-ville, 1994.

⁷⁴ « Résumés des synthèses de 1988 à 1998 », *Migrations Etudes*, Dossier hors-série, 1999.

⁷⁵ Secrétariat général à l'intégration (Ministère des affaires sociales et de l'intégration), *L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire. Rapport du Groupe de travail interministériel*, Paris, Secrétariat général à l'intégration, 1992, pp. 84-88.

⁷⁶ Sami Naïr, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires*, Paris, La documentation française, 1997.

⁷⁷ Jean-Pierre Chauveau, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in Jean-Pierre Jacob, Philippe Lavigne Delville (éds.), *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1994, pp. 25-60.

nouveaux cadres d'interprétation. Le « populisme cognitif »⁷⁸ qui a structuré une vision du monde social de l'immigration indexée sur le développement, a accompagné d'une part le désengagement de l'État de ses domaines traditionnels d'intervention et d'autre part l'émergence de politiques restrictionnistes en matière migratoire. Les valeurs morales que cette idéologie génère relèvent du registre de la « répression compassionnelle »⁷⁹. Cette idéologie a contribué à recomposer la représentation et l'organisation de la population immigrée subsaharienne. De son imposition résulte en partie la progressive conversion des acteurs associatifs et politico-administratifs à une lecture ethniciste de la réalité. Un principe de catégorisation *classiste* tend désormais à être concurrencé ou supplanté en France par un principe de classement *ethnique*⁸⁰. Ce basculement autorise la légitimation de groupements d'intérêts fondés sur des catégories autochtones ou locales, communautaires ou ethniques auprès des pouvoirs publics français.

Les pays africains soumis à la dérégulation et à la désétatisation sont traversés par des processus sociaux et institutionnels similaires. « La remise en cause de la centralité de l'État et son retrait de certains secteurs et activités ont profité, selon Mamadou Diouf, à des groupes qui ont pu créer ou consolider des réseaux ayant un dénominateur commun : un enracinement dans une communauté partagée de culture et d'appartenance. »⁸¹ Les politiques publiques françaises d'*immigration-développement* ont institué auprès des pouvoirs publics africains les leaders d'associations villageoises en véritables « courtiers » pour la captation de la rente du développement. A l'exemple du tiers secteur français, la bureaucratisation des associations villageoises, que génèrent nécessairement leur dépendance et leur recherche de financements publics, a conduit à un affaiblissement de l'action collective des migrants subsahariens, dont la preuve la plus éloquente est leur distanciation quant aux revendications et aux mouvements des sans-papiers. Valoriser par populisme la vertu civique des associations villageoises formées par les migrants revient à méconnaître les transformations historiques des modalités de contrôle de l'immigration africaine et à entériner, selon la formule d'Annie Collovald et de Brigitte Gaïti, la « culturalisation de problèmes anciennement politisés »⁸².

Jean-Philippe Dedieu

⁷⁸ Sur le « populisme cognitif », cf. Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille, APAD & Paris, Karthala, 1995.

⁷⁹ Didier Fassin, « Compassion and Repression. The Moral Economy of Immigration Policies in France », *Cultural Anthropology*, 20 (3), 2005, pp. 362-387.

⁸⁰ Pour un état des débats scientifiques, cf. Didier Fassin, Eric Fassin (dir.), *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, 2006.

⁸¹ Mamadou Diouf, « Culture politique et administrative et réformes économiques », in Donal Cruise O'Brien, Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf (dir.), *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002, p. 58.

⁸² Annie Collovald, Brigitte Gaïti, « Des causes qui « parlent »... », *Politix*, 16, 1991, p. 16.