



Inclure les diasporas ? Le cadrage de la représentation des acteurs migrants de la coopération au développement, en France et en Italie

Claire Vincent-Mory

► To cite this version:

Claire Vincent-Mory. Inclure les diasporas ? Le cadrage de la représentation des acteurs migrants de la coopération au développement, en France et en Italie. 2021. hal-03610505

HAL Id: hal-03610505

<https://sciencespo.hal.science/hal-03610505>

Preprint submitted on 16 Mar 2022

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

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



**Inclure les diasporas ?
Le cadrage de la représentation des acteurs migrants de la
coopération au développement, en France et en Italie**

Claire VINCENT-MORY
CERI/CNRS/Sciences-Po

Pour citer cet article :

VINCENT-MORY, Claire, « Inclure les diasporas ? Le cadrage de la représentation des acteurs migrants de la coopération au développement, en France et en Italie. » *Etudes de la Chaire Diasporas Africaines* no. 5/2021, pp. 1-48. Sciences Po Bordeaux et Université Bordeaux Montaigne.

Inclure les diasporas ?

Le cadrage de la représentation des acteurs migrants de la coopération au développement, en France et en Italie

L'inclusion des diasporas semble être devenu un principe globalisé de la coopération au développement. L'idée circule à tous les échelons de l'action publique, au sein et entre les multiples scènes, forums, réseaux dans lesquels se bâtissent les politiques de coopération. La rhétorique valorisant le rôle et la responsabilité des diasporas dans les dynamiques de développement, ainsi que l'idéologie technocratique du « triple win » semblent s'être aujourd'hui imposées (Geiger & Pécoud 2010). Dans l'espace européen, cette promotion politique et institutionnelle se fonde sur une appréhension positive de l'interrelation entre migrations et développement (De Haas 2010) qui, comme le souligne Ferruccio Pastore, combine paradoxalement deux paradigmes contradictoires : « le développement au lieu de la migration » et « la migration pour le développement » (Pastore 2007). Elle se caractérise par une double obsession : les transferts de fonds des migrants (Kapur 2018) d'une part, et d'autre part le « brain circulation » des migrants hautement qualifiés (Faist 2008, 2009 ; Meyer 2008 ; Pastore 2007). Les travaux de recherche relatifs aux politiques migratoires, au nœud entre migrations et développement, mais aussi aux processus d'intégration s'intéressent aujourd'hui à cette catégorie migratoire caractérisée à la fois par une forte dotation en capitaux et une grande mobilité. Elle représenterait à la fois un facteur indispensable de la compétitivité économique, mais aussi une capacité de développement autonome par le bas, tout en incarnant le prototype de la mobilité sociale dans un monde globalisé (Hercog 2018). Cette emphase autour de la présence des diasporas dans les espaces de la coopération au développement interroge. Comment cette rhétorique déployée sur la scène internationale intervient-elle dans des politiques et des dispositifs concrets ? Comment s'articule-t-elle avec les cadres nationaux et locaux de la coopération au développement ?

Ces derniers sont hétérogènes à la fois par leurs institutions politiques, leurs cultures de coopération, leurs réseaux d'acteurs, mais aussi par la structure des communautés migrantes qui vivent sur leurs territoires. La recherche a montré que l'engagement civique et politique des personnes issues des migrations est fortement dépendant des contextes locaux, c'est-à-dire des règles, lois, politiques publiques locales affectant les personnes issues des migrations, dans la mesure où ces dernières encadrent les opportunités de participation locale (Morales & Pilati 2011, Cinalli & Giugni 2011, Ricard Zapata-Barrero 2019). De plus, pour les groupes auto ou hétéro-désignés comme « migrants », « issus des migrations » ou « diasporiques », comme pour d'autres groupes minoritaires, la représentation démocratique est un sujet de mobilisations et de revendications important et débattu, particulièrement aux échelons locaux et nationaux (Disch 2013, Mainsbridge 1999, 2011). On rappellera que la question de la représentation ne se limite pas à l'accès aux fonctions électives dans les arènes politiques. La représentation dans les espaces militants, d'engagement civiques ou professionnels est tout aussi incontournable (Saward 2010, 2014). Elle est une marque de reconnaissance dans l'espace public, tant du point de vue du droit (pour être considéré comme « membre égal en droit d'une communauté ») que de la solidarité sociale, c'est-à-dire pour être considéré comme « doté d'aptitudes pratiques contribuant à la reproduction de la *praxis* commune » de l'espace public (Honneth 2006, p.254).

Pour comprendre comment les individus et les organisations désignés comme « migrants » ou « de la diaspora » sont rendus présents dans les arènes du développement, de manière descriptive, symbolique ou substantive, nous choisissons de comparer deux processus de construction de la représentation des acteurs migrants du développement, en France et en Italie. Dans une perspective interactionniste, les « arènes du développement » désignent les commissions, institutions ou réseaux impliquant des militants, des experts, élus et agents publics, à tous les échelons, qui sont engagés dans des initiatives et des programmes relevant de la coopération au développement. L'enjeu est de rendre compte, dans un même mouvement, des transformations contemporaines des réseaux diasporiques, des rapports de pouvoir qui structurent les espaces politiques transnationaux de la coopération au développement, et de la relation qui les unit.

La France et l'Italie constituent deux cas d'étude passionnants, par leurs proximités et leurs différences. A vingt ans d'écart, les arènes de la coopération françaises et italiennes sont le théâtre de processus de reconnaissance publique des acteurs migrants du développement et de construction de leur représentation. Toutefois, si dans le cas français les outils de représentation des acteurs migrants de la coopération semblent aujourd'hui institutionnalisés, le sujet semble avoir disparu tant dans les discours militants, dans l'agenda politique, que dans les travaux scientifiques, comme s'il s'agissait désormais d'une question dépassée. A l'inverse, en Italie, la rhétorique du « codéveloppement » et la promotion de la présence des diasporas dans les arènes politiques et militantes de la coopération connaissent un bel élan depuis 2014, y compris dans l'espace académique et parmi les experts (Ambrosini & Berti 2009, Stocchiero & Padoan 2018, Mezzetti & Ceschi 2019). Malgré cela, les arènes françaises et italiennes sont toutes deux parties prenantes de la scène européenne et de la scène internationale de la migration et du développement et sont soumises aujourd'hui aux mêmes cadres globaux. La comparaison entre ces deux dynamiques permet de mieux comprendre le processus de cadrage de la représentation des diasporas dans les arènes de la coopération. Nous proposons de nous pencher sur le moment où la demande de reconnaissance et de représentation des acteurs migrants du développement a pris forme, dans la France des années 1997-2002 et dans l'Italie des années 2014-2020. Comment et à quelles conditions des acteurs associatifs diasporiques ou migrants prennent-ils place dans les réseaux multi-acteurs de la coopération au développement ? Par qui et de quelle manière est mis en mots et défendu l'impératif d'une représentation des diasporas dans les arènes de la coopération ?

La comparaison s'opère entre deux cas. Le premier cas concerne le processus d'émergence et de structuration des acteurs migrants du développement dans l'espace public français, entre 1997 et 2002. Le processus des *Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale*, entre 1996 et 1997, a rendu visibles et audibles les revendications des acteurs migrants du développement à participer en pairs aux dynamiques de coopération au développement. L'évènement de clôture des *Rencontres Nationales de la Coopération et de la Solidarité Internationale*, le 18 octobre 1997 à Paris, constitue un moment clé. Par la suite, la *Commission Coopération Développement* (COCODEV), instance plurielle de consultation et de proposition auprès du gouvernement français se saisit du sujet. La mobilisation de deux groupes de travail successifs, aboutit, le 23 mars 2002, à l'Assemblée Générale constituante du *Forum des Organisations issues des Migrations* (FORIM), plate-forme nationale destinée à rassembler, soutenir et porter la voix des acteurs migrants du développement dans les arènes de la coopération. Le second cas est celui du processus d'émergence et de structuration des acteurs diasporiques du développement dans l'espace public italien, initié au mois de juin 2017 et

toujours en cours aujourd'hui¹. Celui-ci s'opère principalement grâce aux actions de mobilisation et de formation menées sur l'ensemble du territoire italien dans le cadre du projet *Summit Nazionale delle Diaspore*, initié par l'Agence italienne pour la coopération au développement (AICS) en 2017. Le *Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo* (CNCS), qui est l'organe pluri-acteurs de consultations et de propositions en matière de coopération au développement auprès du gouvernement italien, constitue également un espace important pour l'émergence d'une reconnaissance des diasporas dans les arènes italiennes du développement. Le 3^{ème} sommet du SND, qui a rassemblé à Rome le 19 décembre 2019 l'ensemble des acteurs de cette dynamique de reconnaissance a constitué un temps fort du processus.

Deux précautions préalables doivent être formulée à propos de cet exercice comparatif. Evoquer une comparaison « franco-italienne » relève plus d'une facilité d'écriture que de l'expression d'un positionnement scientifique. Consciente des biais du nationalisme méthodologique, je ne présuppose pas que les états-nations et leurs gouvernements, comme unités d'exercice de pouvoir, soient les unités de référence et d'analyse majeures ; ni qu'ils recouvrent des cultures nationales unifiées, homogènes et singulières, qui constitueraient l'explication première de la représentation politique des groupes diasporiques (Dumitru 2014, Glick Schiller & Wimmer 2003). Par conséquent, dans ce travail les unités de comparaison ne sont pas les état-nations et les sociétés françaises et italiennes, mais plutôt deux configurations dans lesquelles se construisent la représentation des diasporas dans l'espace public de la coopération, impliquant des acteurs privés et publics, à tous les échelons de l'action publique et militante. La méthode comparative s'inscrit ainsi dans une perspective transnationale (Hassenteufel 2005, Lendaro 2011) et multi-niveau, au croisement entre acteurs et processus (Caponio & Jones-Correa 2018). La seconde précaution est méthodologique et concerne le matériau d'enquête. Si le processus italien est encore en cours, le moment français s'est achevé il y a 20 ans. D'un point de vue heuristique, la comparaison diachronique peut permettre de donner un sens à la fois aux continuités, aux transformations et aux singularités. Toutefois, les matériaux d'enquête ne peuvent être du même ordre. Celui sur lequel repose l'analyse du cas français est composé d'archives et d'entretiens semi-directifs et biographiques laissant une large place à la mémoire des événements, tandis que l'enquête auprès du processus italien est une enquête mixte croisant observations participantes, entretiens semi-directifs et enquête par questionnaire. Le processus français a fait l'objet d'une enquête socio-historique conduite dans le cadre de ma recherche doctorale. Elle s'appuie sur un important travail de collecte et d'analyse d'archives privées et publiques et sur plusieurs dizaines d'entretiens semi-directifs ou biographiques avec des protagonistes du processus². Concernant l'enquête en Italie, je mène depuis le mois d'octobre 2019 une enquête de terrain auprès du processus italien de reconnaissance en partenariat avec le *Centro Studi di Politica Internazionale* (CESPI³). Ma méthode d'enquête est mixte. Elle repose d'abord sur l'observation participante de deux rencontres territoriales et d'un événement culturel organisés par le SND (Pérouse en région Ombrie ; Pescara dans la région des Abruzzes) ; de deux réunions du groupe de travail n°4 « Migration et Développement » du CNCS au

¹ Au mois de novembre 2020, le SND vient d'être à nouveau reconduit pour une année supplémentaire.

² Pour une présentation précise du matériau d'enquête, se référer à Vincent-Mory Claire, *Le petit monde du développement porté par les migrants. Une sociologie de la reconnaissance des « associations de migrants » dans les arènes françaises de la coopération, 1981-2014*, Thèse de doctorat, Université Paris Nanterre, 3 juillet 2018, tome 3, p.13-38.

³ Ce working paper présentent les premiers résultats d'une enquête en cours initiée en octobre 2019, interrompue pendant plusieurs mois à cause du contexte sanitaire international. En prolongeant la comparaison entre cas français et cas italien, la seconde phase de l'enquête qui aura lieu dans le courant de l'année 2020 - une fois les conditions à nouveau réunies - permettra d'approfondir les articulations entre les formes, les critères de légitimation et les principes de représentation politique des populations diasporiques ou issues des migrations.

Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération au Développement (MAECI) ; et enfin de l'observation participante du 3^{ème} et du 4^{ème} sommet national du SND, organisés respectivement à Rome le 19 décembre 2019, et en ligne le 24 octobre 2020. J'ai également assisté, en ligne, à d'autres événements organisés à distance par le SND, comme par exemple la rencontre pour les jeunes entrepreneurs, le 19 octobre 2020. Lors du lancement de mon enquête en septembre 2019, le 3^{ème} sommet était initialement pensé comme devant être l'événement de clôture du processus et l'acte de naissance d'un acteur national destiné à la représentation des acteurs diasporiques de la coopération en Italie. Plusieurs entretiens semi-directifs avec des protagonistes du processus, ainsi que de nombreux échanges informels m'ont permis d'affiner mes analyses. Ensuite, à ce matériau qualitatif s'articule un travail quantitatif. J'ai réalisé une enquête par questionnaires auprès des 300 participants du 3^{ème} sommet qui a réuni les personnes mobilisées par le processus (leaders associatifs migrants, membres d'ONG, de fondations, élus et agents publics d'institutions publiques nationales ou de collectivités locales). La base de données bâtie à l'aide des questionnaires collectés a fait l'objet d'un codebook et d'un traitement statistique⁴.

Nous explorons tour à tour trois hypothèses, pour saisir les facteurs qui autorisent et façonnent l'émergence d'une représentation des diasporas dans les arènes de la coopération au développement. La première concerne les schémas de gouvernance. Le sujet de la représentation des diasporas de la coopération appartient-il à un échelon d'action publique particulier ? Quel rôle joue la transnationalisation des politiques de coopération sur son apparition dans l'agenda politique ? La seconde hypothèse concerne la structure de l'espace militant et le profil des acteurs migrants mobilisés. Les organisations diasporiques impliquées et leurs leaders présentent-ils des caractéristiques particulières ? Enfin, les résultats obtenus à l'issue de l'exploration de ces deux questionnements nous permettront, dans un troisième temps, d'analyser les registres de légitimation de la construction d'une représentation des diasporas de la coopération au développement.

1. La transnationalisation des politiques de coopération et ses effets pluriels sur la naissance d'une représentation des diasporas

L'ouverture aux acteurs non-étatiques, mais aussi l'articulation entre les échelons concernés par les politiques de coopération, dans un contexte de gouvernance multi-niveau (Caponio et Jones-Correa 2018), façonnent des cadres politiques et institutionnels qui autorisent l'émergence de la question de la représentation des acteurs migrants de la coopération dans les espaces publics français et italiens.

1.1. Une brèche. L'ouverture des politiques de coopération au développement aux acteurs non-gouvernementaux

L'émergence de la question de la représentation des diasporas dans les arènes de la coopération naît d'un cadrage politique renouvelé. Poussées par des mobilisations de la société civile, de nouvelles politiques de coopération ouvrent la voie à la représentation et la participation des acteurs non étatiques de la coopération. La reconnaissance de nouvelles catégories d'acteurs s'accompagne de l'établissement de nouveaux espaces de concertation, offrant des conditions

⁴ La suite de ce projet de recherche me conduira à diffuser ce même questionnaire dans les réseaux français du développement porté par les migrants, de manière à compléter et actualiser les données de la recherche doctorale.

de dialogue inédites entre acteurs publics et privés de la coopération. Ce faisant, elles autorisent et rendent possible l'irruption de la question de la représentation d'un groupe minoritaire et jusque-là quasi-invisibles : les acteurs migrants ou diasporiques.

1997-2002 : réforme de la coopération française et naissance du FORIM

A la fin des années 1990, les politiques françaises de coopération subissent des modifications conséquentes et ouvrent la voie à la reconnaissance des acteurs non-étatiques. La réforme de la coopération de 1997 accomplit un pas important sur la voie de la normalisation des pratiques de coopération de l'Etat français et la sortie du pacte colonial (Balleix 2010 ; Banégas, Marchal, Meimon 2007). Présentée par la formule politique et médiatique « ni indifférence ni ingérence », la réforme a pour mesure emblématique la disparition du ministère de la Coopération, lointain héritier du ministère des Colonies et son intégration au Ministère des Affaires Etrangères. Si cette réforme peut être expliquée par des facteurs politiques et institutionnels nationaux et internationaux, ainsi que par les rapports de force au sein des chaînes de gouvernement (Meimon 2005), elle doit aussi beaucoup aux mobilisations des acteurs non gouvernementaux.

A cette période, les ONG françaises se mobilisent pour ouvrir le dialogue avec les acteurs institutionnels français. Une *Charte pour une politique française de coopération internationale cohérente, globale, participative, transparente* est remise le 31 juillet 1995 au Premier ministre français, par le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI). Cette organisation hybride, sous tutelle d'un comité interministériel, fait alors office de plate-forme de concertation inter-organisationnelle dans l'espace français de la coopération. Le document défend une coopération d'un genre nouveau, dite « de société à société », dans laquelle les corps intermédiaires auraient un rôle à jouer. Parmi les corps intermédiaires nommés, on trouve – fait inédit – les « associations villageoises de migrants ». Prolongeant ce dépôt symbolique, les principales fédérations d'acteurs de coopération (CLOSI, Coordination Sud, Cités Unies France) mettent au point un projet d' « Assises de la coopération et de la solidarité internationale », en concertation avec le cabinet du Ministre de la Coopération Charles Josselin. Il s'agit d'un processus de réflexion sur l'exercice multiforme de la coopération, auquel tous les acteurs français engagés dans des initiatives de coopération sont invités à contribuer. Du 10 juillet 1996 au 27 octobre 1997, plusieurs dizaines de rencontres pluri-acteurs ont lieu dans une dizaine de villes françaises, ainsi qu'une enquête auprès des acteurs. L'évènement de clôture du processus des Assises, nommé « Rencontres Nationales de la coopération et de la solidarité internationale » permet de sceller une réforme de la coopération qui transforme le cadre de la relation entre Etat et société civile. A l'issue du processus, un *Livre blanc de la coopération*⁵ est remis au gouvernement. Il s'agit d'une contribution de la société civile française à la réforme de la politique française de la coopération, par laquelle les acteurs non gouvernementaux entendent prouver le caractère incontournable de leur expertise et l'intérêt de la concertation entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à laquelle ils aspirent.

Le processus des Assises, le *Livre blanc* qui en est issu, ainsi que les réformes de la politique de coopération de 1997-1998 ouvrent la voie à la reconnaissance des différentes catégories d'acteurs non gouvernementaux actifs dans la société civile française. Aux côtés des

⁵ CFSI, *Vers une coopération de sociétés à sociétés, Livre blanc rédigé à l'occasion de la rencontre nationale des Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale*, Paris, 17 et 18 octobre 1997.

associations françaises de solidarité (désormais nommées « organisations de solidarité internationale » ou OSI), de volontariat, de l'économie sociale et solidaire, mais aussi des syndicats, les collectivités territoriales sont identifiées pour la première fois comme une catégorie d'acteurs majeure de la coopération française. L'ouverture aux acteurs non gouvernementaux se manifeste par la création d'un Haut Conseil à la Coopération Internationale, espace de concertation et de proposition réunissant de manière paritaire acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des cinq réseaux français d'ONG (APCG, Cités Unies France, CFSI, Coordination Sud, CLOSI). Pour renouveler le temps fort de mise en visibilité des acteurs de la coopération et de sensibilisation aux enjeux du développement qu'ont constitué les Assises, un événement annuel nommé « Semaine de la Solidarité Internationale » est créé. Enfin, la Commission Coopération Développement (COCODEV) et ses groupes de travail internes sont redynamisés. Cette instance pluripartenaire de dialogue entre le gouvernement français et les autres acteurs de la coopération, ancienne, était en effet partiellement en sommeil.

Ce moment d'ouverture du dialogue entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux constitue une brèche politique et institutionnelle. Des leaders associatifs migrants, jusque-là quasi-invisibles et inaudibles dans l'espace français de la coopération font irruption dans un processus majoritairement indifférent à la question de la reconnaissance des acteurs associatifs migrants. Ils saisissent les opportunités possibles pour publiciser l'existence de leurs associations, attirer l'attention des acteurs gouvernementaux et réclamer d'être considérés à parité avec les autres composantes de l'espace français de la coopération. Les Rencontres Nationales, en particulier, sont un moment de prise de parole publique inattendue des leaders associatifs migrants, qui revendiquent d'être entendus, soutenus et que leur contribution au développement soit reconnue. Tenant compte de ces revendications, le HCCI en création prévoit la participation institutionnalisée de représentants d'associations de migrants en son sein. Un peu plus tôt, la COCODEV avait relancé dès le mois de février 1997 un groupe de travail dédié à la reconnaissance des associations de migrants (groupe « Migrations et Populations en Mouvement » -MPM- plus tard renommé « Solidarité avec les Immigrés » -SIM). En 2000, ce groupe est refondé sous le nom d'« OSIM et développement ». Très actif, il prend en main l'institutionnalisation des Organisations de Solidarité issues des Migrations (OSIM) dans l'espace public français et consacre ses efforts à la formulation d'une réponse publique à la question de la reconnaissance des OSIM, en appuyant un processus d'organisation de ces associations et de leurs modes de représentation et en définissant un programme d'appui financier pour soutenir leurs initiatives.

Ce groupe de travail réunit plusieurs types d'acteurs, institutionnels en particulier. D'abord, le président du groupe de travail développe une perspective d'alliance interministérielle, en invitant au sein du groupe à la fois des représentants des directions du ministère de l'Emploi et de la Solidarité⁶ qui sont considérées comme les spécialistes des problématiques touchant aux populations immigrées en France (la DPM et la DDASS), mais aussi les acteurs institutionnels de la politique de codéveloppement récemment mise en place par le ministère de l'intérieur (comme l'Office des Migrations Internationales – OMI⁷- ou la Mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales - MICOMI).

⁶ Sous les mandats politiques précédents, ce ministère était nommé autrement, comme par exemple « ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale » sous les différents mandats de François Mitterrand (nous y faisons référence dans plusieurs chapitres précédents). Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, créé par Lionel Jospin, est le premier ministère dans l'ordre de préséance de son gouvernement, ce qui témoigne de son importance politique au cours de la période à laquelle se déroulent les événements que nous décrivons dans ce chapitre.

⁷ Depuis 2009, l'OMI est devenu l'OFII, Office français de l'Immigration et de l'Intégration.

Jusqu'ici, l'action des organisations issues de l'immigration a été essentiellement accompagnée par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, à travers la Direction Populations Migrations (DPM) et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FASTIF⁸). De son côté, le Ministère de l'intérieur s'intéresse de près aux dynamiques migrantes en faveur du développement à la fin des années 1990, c'est-à-dire précisément à la même période que celle du processus des Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale et de la réforme de la coopération française. La politique dite de « codéveloppement » qu'il propose est avant tout une politique d'« organisation de la mobilité » et de « maîtrise des flux⁹ ». Elle développe une rhétorique qui vient concurrencer celle de la cause du migrant acteur de développement que l'espace de la coopération française, par la voix du groupe MPM-SIM, tente de populariser à la même période. L'ambition du coordinateur du groupe « OSIM et développement » est de dépasser les conflits entre les trois espaces institutionnels, pour procéder à — ou à minima, mettre en scène — une alliance. S'ils n'ont ni la même histoire, ni les mêmes compétences, ils se croisent depuis près de vingt ans autour de cet objet institutionnel non identifié que sont les associations de migrants actrices de développement, et les agents circulent d'un espace à l'autre au long de leurs carrières professionnelles. L'usage du terme de « codéveloppement » s'élargit à cette période pour caractériser un ensemble flou désignant toute forme de contribution des migrants au développement.

Au-delà de l'alliance interministérielle, pour la première fois les présidentes et présidents d'associations et de fédérations d'associations de migrants sont la composante majoritaire du groupe, d'un point de vue numérique. Sous l'impulsion du coordinateur, le président du groupe « OSIM et développement » est président d'une association de migrants. Les travaux du groupe aboutiront, au mois de mai 2002, à la création du Forum des ORganisations Issues des Migrations (FORIM), destiné à être la plate-forme rassemblant et représentant les fédérations et les collectifs d'OSIM de France¹⁰. La création du FORIM entérine la naissance d'un nouvel ordre symbolique, par lequel le « développement porté par les migrants », porté par la politique de « codéveloppement » définit une lecture des rapports de force et des positions objectives dans l'espace de la coopération au développement. Les différents éléments par lesquels prend corps l'action collective semblent s'être mis en place : les cadres de pertinence (c'est-à-dire catégorisations, éléments de discours et schèmes d'attribution du sens), les acteurs collectifs (le FORIM en premier lieu), et les artefacts (comme l'appel à projets Programme d'appui aux OSIM —Pra-OSIM, combinant cofinancement et dispositif de formation et d'accompagnement des associations de migrants). Le programme Pra-OSIM et la plateforme FORIM sont deux dimensions d'une politique de codéveloppement plus globale. D'autres innovations politiques et institutionnelles sont nées à la même période, comme le remplacement de la MICOMI par un ambassadeur au codéveloppement, la mise en place du Programme Migration et Initiative Economique (PMIE), ou la création d'un FSP codéveloppement Mali. Elles se maintiennent jusqu'en 2007. Dans les premiers temps (jusqu'en 2006), la politique de codéveloppement demeure une politique « complément [aire de] la politique d'intégration [et de] la politique visant à assurer l'égalité des chances et à lutter contre les discriminations ». Elle attribue un rôle explicite au FORIM : celui de

⁸ Le FASTIF est devenu le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) en 2001, puis partiellement refondé en 2006 au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ).

⁹ Le *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, remis au premier ministre français le 9 décembre 1997 et la politique de codéveloppement qui en est issue ont fait couler beaucoup d'encre, notamment dans l'espace académique qui s'est montré globalement sceptique.

¹⁰ La socio-histoire détaillée de ce processus de construction d'une politique de reconnaissance des acteurs migrants du développement, en France, et d'une plate-forme dédiée au rassemblement, à la visibilité, au soutien et à la représentation des OSIM en France, fait l'objet des cinq premiers chapitres de ma thèse de sociologie.

permettre « la participation des migrants et de leurs associations, par le biais du codéveloppement, à l'action [française] d'aide au développement », leur intégration et la concertation entre associations de migrants et administrations françaises sur la politique d'aide au développement.

2006-2014 : de la réforme de la coopération italienne au Summit Nazionale delle Diaspore

Comme en France, la mise sur l'agenda de la question de la présence et de la représentation des diasporas dans l'espace public italien prend sa source dans des mobilisations anciennes des acteurs italiens non gouvernementaux de la coopération au développement. A partir de 2006, un processus d'« Etats-Généraux de la Solidarité et de la Coopération Internationale » réunit des acteurs institutionnels et de la société civile autour de thématiques de travail destinées à mettre en lumière les nouvelles pratiques et les nouveaux défis de la coopération et de la solidarité internationale. Les Etats généraux de la Coopération et de la Solidarité Internationale, qui se tiennent à Rome du 22 au 24 novembre 2006 aboutissent à un « appel » formel au renouvellement des politiques de solidarité et de coopération internationale, adressé aux institutions, au monde politique et à la société civile. Cet appel invite à reconnaître le rôle des nouveaux acteurs de la coopération et de la solidarité internationale, parmi lesquels il nomme explicitement les « communautés migrantes » et les « associations de migrants » comme faisant partie des nouveaux acteurs de la coopération et appelle à « ouvrir la coopération aux migrants¹¹ ». La plateforme ForumSaD, acteur majeur des arènes italiennes de la coopération réunissant plus de 200 associations de donateurs, a joué un rôle moteur dans l'initiation et le déroulement de ce parcours en partenariat avec les principales fédérations d'ONG et d'associations en Italie¹². Elle occupe également une position d'interlocutrice des acteurs publics nationaux, en particulier en siégeant au sein du Conseil National de la Coopération et du Conseil National du Tiers-Secteur. Le parcours des Etats généraux est prolongé par d'autres événements, comme par exemple le Forum des Etats généraux en 2008¹³. Ceux-là prolongent à la fois le processus de structuration de la société civile italienne de la coopération, mais aussi la publicisation d'une demande de participation des acteurs non gouvernementaux à la coopération italienne au développement.

Le processus vit un moment décisif lors de la promulgation de la Loi 125/2014 de réforme de la coopération italienne au développement, entrée en vigueur le 29 août 2014¹⁴, qui transforme durablement les cadres politiques et institutionnels de la coopération italienne au développement. En premier lieu, la politique de coopération au développement gagne en légitimité politique et fait l'objet d'une mise en cohérence. De plus, l'architecture de la gouvernance institutionnelle de la coopération est modifiée. Pour marquer symboliquement l'importance nouvelle de la coopération au développement le Ministère des Affaires Etrangères change de nom et devient Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale (MAECI). Nouvelle fonction créée par la Loi, un Vice-Ministre délégué à la

¹¹ *Rilanciare una nuova politica di solidarietà e delle relazioni comunitarie internazionali*, Stati generali della Cooperazione e della Solidarietà Internazionale, Roma, 22-24 novembre 2006, p.3-5.

¹² ActionAid - Aitr - Aoi - Cini - Cipsi - Cna - Focsiv - ForumSaD - Forum Terzo Settore - La Gabbianella - Uisp - Vim.

¹³ Le processus n'est pas achevé et des événements et des temps forts ont lieu régulièrement (notamment pour préparer et servir d'événements de mi-parcours entre les Conférences Publiques Nationales Triennales sur la Coopération au Développement triennales, prévues par la Loi 125/2014. Ces conférences publiques nationales ont pour objectif de donner la parole et de favoriser la participation des citoyens italiens dans la définition et l'évolution des politiques italiennes de coopération au développement.

¹⁴ Loi "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014 n. 125 ou 125/2014). La Loi précédente relative à la coopération au développement datait de plus de 25 ans (1987).

coopération au développement est en charge des ressources économiques dédiées à l'aide publique au développement, désormais regroupées. De plus, la nouvelle Loi instaure une Agence italienne pour la coopération au développement (AICS) qui voit le jour en 2016. Bâtie sur le modèle des agences de coopération existant d'autres pays européens comme l'Agence Française de Développement (AFD), cette institution est placée sous la tutelle du MAECI. Son rôle est d'assurer la gestion, la mise en œuvre et l'analyse des programmes italiens d'aide publique au développement, dans une perspective de renforcement de l'efficacité des actions de coopération et de maximisation de l'impact des programmes et des financements de coopération.

La Loi 125/2014 est une réponse politique à la demande de participation paritaire des acteurs non gouvernementaux de la coopération au développement. En premier lieu, elle nomme toutes les catégories d'acteurs non gouvernementaux impliqués dans des initiatives de coopération au développement en Italie, offrant ainsi une reconnaissance politique et un cadre légal à leur participation aux politiques italiennes de coopération. L'article 23 cite les 6 catégories d'acteurs de la société civile et d'acteurs sans but lucratifs concernés par la participation aux politiques de coopération. Aux côtés des ONG (1), des ONLUS¹⁵ (2), des organisations du commerce équitable, finance éthique et microcrédit (3) et des entreprises coopératives et sociales et des syndicats (4), il désigne deux nouvelles catégories d'acteurs. La cinquième catégorie désigne les organisations ayant un siège officiel en Italie et possédant, depuis au moins 4 ans, un statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC). Enfin, la Loi distingue une ultime catégorie d'acteurs : « les organisations et les associations des communautés d'immigrés qui maintiennent avec les communautés des pays d'origine des rapports de coopération et d'aide au développement, et qui collaborent avec les autres acteurs cités dans le présent article et actifs dans les pays impliqués¹⁶ ». Ainsi, la Loi italienne reconnaît explicitement les acteurs collectifs issus des « communautés immigrées », non pas tant comme des partenaires des initiatives italiennes de coopération développement, mais comme une composante à parts égales, légalement. De ce point de vue, elle constitue un acte politique de reconnaissance plus ambitieux que les lois françaises de coopération.

Par ailleurs, comme dans le cas de la réforme française de coopération de 1997, la Loi 125/2014 a initié de nouveaux dispositifs de concertation entre les acteurs italiens publics et privés de la coopération au développement. Les acteurs ministériels sont invités à dialoguer au sein d'un Comité interministériel pour la Coopération au Développement (CICS). Un Conseil national pluri-acteur à la coopération au développement (*Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo CNCS*) réunit, depuis son lancement en 2015, 54 représentants des différentes catégories d'acteurs privés et publics de la coopération. Très proche dans ses objectifs et son

¹⁵ Le sigle ONLUS signifie *Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale*. Il s'agit d'un statut associatif qui donne droit à certains avantages fiscaux. Les associations pouvant prétendre à ce statut peuvent conduire des activités dans des champs très variés, recouvrant solidarité, médico-social, éducation, art, culture, sport, environnement, défense des droits, recherche scientifique, etc. Le statut ONLUS est obtenu après dépôt d'une demande auprès de l'*Agenzia delle Entrate*, qui tient un registre public des ONLUS tenu. Il faut souligner que depuis la promulgation de la Loi 125/2014 que nous évoquons, la réforme dite du Tiers-Secteur a modifié la typologie d'acteurs reconnus en Italie, en particulier par le décret législatif 117/2017. Le « Tiers-secteur » désigne le secteur d'activité comprenant les associations, les coopératives sociales, les ONG, les entreprises sociales ou philanthropiques, ou encore les fondations. Désormais, la catégorie des « ONLUS » n'existe plus en tant que telle. En fonction de leurs statuts, celles-ci doivent choisir de rejoindre d'autres catégories d'acteurs existantes, telles que les organisations de volontariat (*Organizzazione di Volontariato*) ou les associations de promotion sociale (*Associazione di Promozione Sociale*). Elles rejoignent, enfin, un nouveau registre général unique, regroupant toutes les organisations du tiers-secteur (*Registro unico nazionale del Terzo settore RUNTS*). Cette transition est en cours. Ministère du Travail et des Politiques Sociales, Circulaire 13 du 31 mai 2019.

¹⁶ Article 23 de la Loi 125/2014 [En ligne] <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/28/14G00130/sg>. Traduction de l'autrice.

fonctionnement de la COCODEV française, la CNCS italienne a pour rôle de favoriser l'interconnaissance entre acteurs, la formation de partenariats, mais aussi d'exprimer son opinion sur les questions liées à la coopération au développement. Le CNCS est divisé en 4 groupes de travail, parmi lesquels le groupe "Migrations et Développement"¹⁷. Organisé en plusieurs sous-groupes de travail, il réunit des représentants de différents groupes d'acteurs : diasporas ; ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) ; Ministère de l'Intérieur ; Ministère du Travail et des Politiques Sociales ; Agence Italienne de la Coopération au Développement ; Caisse des Dépôts ; Associations des Régions Italiennes ; Réseaux d'organisations du « Tiers-Secteur » italien : Assemblée des ONG Italiennes, CINI (principales ONG internationales ayant une branche ou un siège en Italie), LINK 2007 (ONG professionnelles), et ForumSaD. Loi prévoit la tenue tous les trois ans d'une conférence publique nationale impliquant les citoyens italiens dans la définition des politiques de coopération au développement. La prochaine est prévue en 2021.

Le groupe « Migrations et développement » est rapidement placé sous la présidence d'une personne nommée pour représenter les organisations et des associations d'immigrés. Lui-même immigré et président d'une association, il est chargé de l'animation et de la coordination des travaux. Si les membres des diasporas occupent une place symboliquement importante dans cet espace de concertation, ils sont moins importants numériquement que dans le groupe « OSIM et développement » de la COCODEV française que nous avons présentée plus tôt. Lors de la réunion du groupe n°4 du 11/10/2019 par exemple, parmi les 30 personnes présentes, 6 personnes sont visiblement issues des diasporas. Parmi les membres du groupe, quatre sont membres d'un projet initié en 2017, nommé *Summit Nazionale delle Diaspore* (le coordinateur et sa suppléante, deux chargées de mission).

En 2017, l'Agence nationale de coopération italienne confie à une petite équipe un premier mandat exploratoire, dans le cadre d'un projet nommé *Summit Nazionale Delle Diaspore* (SND), dont l'objectif est à la fois d'identifier les associations issues des diasporas et engagées dans des initiatives de coopération au développement, et en même temps faire connaître, dans les réseaux diasporiques, le nouveau cadre italien de coopération au développement issu de la Loi 125/2014. Au cours de cette première phase sont organisées des rencontres entre entrepreneurs issus des migrations, un module de formation associative ainsi que des rencontres territoriales. Ces dernières sont destinées à réunir les acteurs privés et publics locaux investis sur les thématiques de la migration, de la coopération et de l'intégration, c'est-à-dire à la fois des associations de migrants, des acteurs publics et des collectivités territoriales (*commune, province, regione*) et d'autres acteurs privés (ONG, Fondations, syndicats). Le premier mandat exploratoire s'achève par le premier sommet national du SND, organisée à Rome au mois de décembre 2017. Considérée comme un succès par l'Agence et ses partenaires institutionnels, cette première séquence est rapidement prolongée. Au début de l'année 2018, le projet SND est prolongé pour un nouveau mandat, avec un budget et une équipe plus conséquents. Les objectifs du projet sont les suivants : renforcer les connaissances et les compétences de la diaspora pour la coopération au développement ; contribuer à la définition d'un nouveau discours sur les migrations ; favoriser la représentation inclusive des diasporas dans la coopération italienne. Cette nouvelle séquence donne lieu à la mise en place de nombreuses activités. En plus des nombreuses rencontres territoriales et des rencontres avec

¹⁷ Les trois autres groupes se nomment "Suivi de l'Agenda 2013 pour le Développement Durable : cohérence des politiques, efficacité, évaluation" ("*Seguiti dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile : coerenza delle politiche, efficacia e valutazione*") ; "Stratégies et orientations de la coopération au développement" ("*Strategie e linee di indirizzo della cooperazione allo sviluppo*") ; "Rôle du secteur privé dans la coopération au développement" ("*Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo*").

les entrepreneurs, des événements culturels sont organisés en partenariat avec d'autres acteurs, de même que tout un panel d'initiatives orientées vers la formation et le renforcement des compétences des acteurs associatifs diasporiques. Les formations « The Smart Way », organisées dans plusieurs régions italiennes, se concentrent sur la gestion associative et le travail interculturel. Ensuite, dix courts modules de formation à distance, nommés « FAD » sont mis à disposition gratuitement sur le site internet du projet SND. Enfin, le parcours de formation dit « à l'Assistance technique », plus sélectif, est destiné à des associations déjà relativement structurées et désireuses de pouvoir rejoindre le répertoire ETS et par conséquent, le commun des ONG de développement reconnues par l'Agence italienne de coopération et en capacité d'obtenir des cofinancements publics. En outre, signe de la structuration progressive de ce secteur associatif, trois rencontres sont organisées sur le thème de la réforme du secteur associatif et non lucratif (« terzo settore »), une rencontre entre nouveaux réseaux territoriaux, et deux Rencontres Nationales, du même nom que le projet, organisées l'une à Milan à la fin de l'année 2018, l'autre à Rome à la fin de l'année suivante. Le projet SND obtient, à ce moment-là, une prolongation de quelques mois, rapidement chamboulée par la crise du COVID qui paralyse brutalement et durablement l'ensemble des activités économiques, associatives, institutionnelles, éducatives et sociales en Italie. Lors du 4^{ème} sommet, le 24 octobre 2020, tenu en ligne, le ton est tourné vers l'arrivée imminente du Forum National.

Les cartes de la relation entre acteurs de la société civile et acteurs gouvernementaux de la coopération au développement sont rebattues. La question de la représentation des diasporas dans les arènes de la coopération parvient sur l'agenda, en France comme en Italie, à la faveur d'un processus d'ouverture des politiques et des dispositifs de coopération à de nouveaux acteurs institutionnels et gouvernementaux, mais aussi et avant tout aux acteurs de la société civile. Cette transnationalisation des politiques de coopération ouvre la voie à l'identification de nouveaux acteurs – les acteurs issus des migrations ou diasporiques, à leur participation aux espaces de concertation, ainsi qu'à la formation d'une représentation.

1.2. Des cadrages institutionnels à géométrie variable

La présentation des deux processus d'ouverture aux acteurs diasporiques souligne le rôle décisif de l'échelon national. Dans les deux cas, la construction d'une réponse à un problème public d'inclusion et de représentation des diasporas est prise en charge par des acteurs de l'échelon national. Elle se manifeste à la fois par une reconnaissance légale, un soutien institutionnel et par la mise à disposition de moyens financiers et humains. En Italie, le projet SND est porté, mis sur pieds et financé quasi intégralement par l'Agence italienne de coopération (AICS), avec une petite contribution de la *Fondazione Charlemagne* et la *Fondazione For AFrica Burkina Faso*, l'appui du Ministère MAECI et le soutien technique de quelques acteurs dont nous reparlerons ultérieurement. En France, l'engagement est pris publiquement par le Ministre de la coopération Charles Josselin vis-à-vis des leaders associatifs migrants lors des Rencontres Nationales de 1997, clôturant le processus des Assises. Puis dès sa création en 2002, le FORIM est financé par le Ministère des Affaires Etrangères français tout comme le programme d'appui aux OSIM dont il a la charge. Dans les deux cas, enfin, le rapprochement entre politiques d'intégration et politiques de coopération a contribué à bâtir

une véritable force politique, en favorisant une alliance institutionnelle autour d'objectifs communs et en assurant la mise en scène de l'officiel.

Toutefois le processus de cadrage de l'opération de construction d'une représentation des diasporas s'opère différemment entre France et Italie. Les acteurs non-étatiques n'ont pas la même importance dans le processus et le mouvement de construction d'une représentation des associations diasporiques ne s'opère pas dans le même sens au sein de l'espace transnational. Si le processus italien est marqué par une dynamique multilatérale et bottom-up, le processus français se démarque quant à lui par une voie plus centralisée et top-down.

En Italie : multilatéralisme et priorité aux représentations locales des diasporas

L'Italie se distingue par la place importante accordée aux acteurs internationaux dans sa politique nationale de coopération au développement. Nous l'avons dit, des organisations internationales dotées d'un statut consultatif à l'ECOSOC, ayant un siège en Italie, sont considérées par la Loi nationale comme l'une des composantes importantes de l'effort national de coopération. Si cette mention vise plutôt des ONG ou des fondations internationales, on remarque avec intérêt le rôle joué par un autre acteur international : l'Organisation Internationale des Migrations (OIM). Le siège opérationnel et stratégique de l'OIM pour la zone méditerranée se situe à Rome. Depuis ce siège, l'OIM s'implique dans la politique intérieure italienne relative aux questions migratoires, non seulement par la contribution au débat public (publication de rapports, voie de presse), mais aussi par des partenariats avec les acteurs étatiques italiens. Les collaborations entre le gouvernement italien et l'OIM sur la thématique migrations & développement remontent au début des années 2000, autour des programmes MIDA (Migration for Development in Africa) et MIDLA (Migration for Development in Latin America¹⁸). Le programme de formation A.MI.CO est initié en 2011 avec le soutien du Ministère MAECI. Celui-ci vise un objectif de renforcement des compétences des associations de migrants pour le codéveloppement. Depuis 2016, un « prix A.MI.CO » d'un montant pouvant aller jusqu'à 20 000€ est décerné à une association de migrants, en collaboration avec l'Agence italienne de coopération (AICS), dont l'un des agents souligne en entretien l'harmonie et la convergence des objectifs entre les deux institutions. Selon l'OIM, entre 2011 et 2018, plus de 200 associations des diasporas auraient suivi ces formations, en partenariat avec 36 partenaires locaux, dans plusieurs régions italiennes (Campanie, Latium, Lombardie, Pouille, Sicile¹⁹). Pour l'ensemble de ses initiatives en Italie, l'OIM reconnaît « le soutien et la collaboration constants du gouvernement italien²⁰ », en particulier dans les initiatives destinées à la promotion des initiatives économiques et de l'entrepreneuriat des migrants. On notera au passage que le recours à une agence de coopération pour mener à bien certaines dimensions de la politique publique est, selon certains auteurs, un signe de gouvernance multi-niveaux (Della Porta & Tarrow 2005). La co-construction de programmes et d'initiatives entre l'OIM et les acteurs institutionnels italiens de la coopération s'inscrit dans un positionnement multilatéral de la diplomatie italienne. Sans que cela ne constitue une complète nouveauté, la Loi 125/2014 manifeste un effort sans précédent d'alignement avec les cadres supranationaux régionaux et internationaux²¹. Elle

¹⁸ OIM, *Migrazione, Integrazione, Sviluppo. Rafforzare l'inclusione per promuovere lo sviluppo*, Roma, OIM Missione in Italia, 2019, p.50.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ OIM, *op. cit.*, 2019, p. 5.

²¹ Les documents de programmation triennaux antérieurs à 2014 prenaient déjà soin de souligner leur mise en cohérence avec les cadres normatifs internationaux. Voir par exemple : Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per la cooperazione

énonce des objectifs explicitement harmonisés avec les normes européennes et internationales. La reconnaissance des acteurs associatifs diasporiques est présentée par la Loi comme une preuve d'articulation entre politiques de coopération et politiques migratoires, dans l'alignement des recommandations du Pacte Européen sur la Migration et l'Asile²².

L'approche multilatérale et l'ouverture aux acteurs internationaux sont à mettre en relation avec le moment où la question de la participation et de la représentation des acteurs associatifs migrants prend forme dans l'espace public italien. D'un point de vue diachronique en effet, le processus de reconnaissance des diasporas dans l'espace public italien est concomitant à l'essor et à la structuration des arènes multilatérales de la migration et du développement à partir du milieu des années 2000. Nous faisons ici référence aux Dialogues de haut niveau sur la migration et le développement international (2006, 2013), les Forum Mondiaux sur la migration et le développement (13 Forums depuis 2007), ou encore au Groupe mondial pour la migration (GMG) auprès des Nations Unies. Ces initiatives ont favorisé la mise sur l'agenda international de la thématique du *migration & development nexus*, qui, depuis 2015, est incluse dans les Objectifs du Développement Durable et l'Agenda 2030. L'espace politique européen de la migration et du développement se structure lui aussi particulièrement depuis le milieu des années 2000²³. Le gouvernement italien s'y investit, en particulier en 2014 lors de la présidence du Conseil de l'Union Européenne. L'Italie participe activement à ces différentes arènes et elle est considérée par l'OIM ou l'OCSE comme « un acteur de premier plan sur la scène globale des migrations et du développement²⁴ », même si cela a pu être considéré par certains auteurs comme la marque de « subtiles formes d'instrumentalisation de l'agenda de la migration et du développement » (Pastore 2007).

La compréhension du cadrage multi-niveaux de la reconnaissance des acteurs diasporiques de la coopération impose de se pencher aussi sur la manière par laquelle s'est déployé territorialement le projet du *Summit Nazionale delle Diaspore*. Le processus de construction de la représentation des diasporas se caractérise par une attention privilégiée aux dynamiques locales, aux collectifs régionaux et aux organisations dites « de deuxième niveau », c'est-à-dire les regroupements, collectifs ou fédérations d'associations. Nous l'avons vu, depuis son lancement en 2017, l'équipe du projet SND a déployé beaucoup d'énergie pour la tenue de 30 événements dans les territoires italiens. Parmi ceux-là, les rencontres territoriales en région sont, du point de vue de l'équipe technique du SND²⁵, la partie la plus importante du SND. Lors de la première phase exploratoire, neuf rencontres sont organisées dans sept de régions italiennes différentes. Lors de la seconde, les rencontres territoriales dans les régions italiennes s'intensifient. En tout, 19 rencontres territoriales se sont tenues dans 12 régions italiennes, pour favoriser la rencontre entre associations, et encourager la formation de réseaux associatifs diasporiques locaux²⁶. Malgré la paralysie brutale des activités du projet SND causée par la crise du COVID, la dynamique de structuration locale des associations

allo sviluppo, *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2011-2013. Linee-guida e indirizzi di programmazione*. [En ligne] https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/04/LLGG_Programmazione_2011-13.pdf

²² Article 2 §6, Loi 125/2014 : «La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali.»

²³ L'espace politique européen de la migration et du développement, articulant politiques intérieures, politiques migratoires et politiques extérieures se structure progressivement dès le milieu des années 1990, notamment au moment du Conseil Européen de Tampere de 1999. Toutefois, il vit un tournant à partir de 2005 et l'adoption par le Conseil Européen de l'Approche globale des migrations, puis le premier Pacte Européen sur l'Immigration et l'Asile en 2008. (Pastore 2007, p.4).

²⁴ OIM, *op. cit.*, 2019, p.50.

²⁵ Comme exprimé par exemple par plusieurs membres de l'équipe technique lors du 3^{ème} sommet à Rome le 19/12/2019, et lors du 4^{ème} sommet en ligne, le 24/10/2020.

²⁶ Naples, Bologne, Cagliari, Palerme, Pescara, Pérouse, Gênes, Parme, Crotone, Udine, Bolzano, Viareggio.

diasporiques ne s'est pas interrompue et s'est intensifiée, même à distance. Cinq rencontres des réseaux territoriaux se sont tenues à Gênes, Turin, Milan, Rome et Parme. L'effort semble porter ses fruits. A l'automne 2020, sept réseaux territoriaux regroupant des associations de migrants sont créés, dans sept régions italiennes. Trois d'entre eux ont déjà rempli l'ensemble des prérequis pour être formellement reconnus par l'administration italienne. De même, quatre réseaux de « deuxième niveau » des diasporas en Italie ont vu le jour.

Ainsi par exemple, la coordination des Diaspora en Sardaigne, *Coordinamento Diaspore in Sardegna – Co.D.I.Sard*, est fondée en 2019 dans le cadre de la mobilisation initiée par le SND. Initiée en 2016 sous l'impulsion de la nouvelle Loi de coopération et du 1^{er} sommet national du SND, la coordination regroupe des associations issues des migrations « formées ou guidées par des immigrés ou des personnes de seconde génération présentes sur le territoire » sans but lucratif, menant des actions de « coopération internationale au développement durable », et ayant fait la preuve d'une certaine maîtrise de la gestion associative²⁷. Un réseau des « Amis du Co.D.I.Sard » réunit à ses côtés des organisations et des personnes physiques non membres (non immigrés ou de deuxième génération), mais qui souhaitent contribuer, financièrement et par leurs idées, aux actions de la Coordination. Lors de la présentation de la coordination sarde qui suit son assemblée générale constitutive, des membres du SND sont invités, ainsi que les acteurs publics locaux. Parmi les 40 personnes présentes dans l'assemblée, on trouve une dizaine de représentants d'associations issus d'Afrique centrale, d'Afrique de l'Ouest ou d'Asie du sud-est²⁸. Certaines sont des associations enregistrées, d'autres en voie d'enregistrement. La coordination semble bénéficier du soutien des élus de la commune de Cagliari, de la Région Sardaigne, mais aussi d'autres coordinations associatives de l'espace de la coopération comme le Réseau Sarde de la Coopération²⁹.

Le projet de création d'un Forum National des Diasporas, proche par certains aspects d'un FORIM français, est un horizon souhaité par l'équipe technique et les partenaires et bailleurs du SND. Aucune échéance n'est cependant fixée. La structuration des réseaux territoriaux et l'émergence de représentants des diasporas dans les régions italiennes paraît être une étape première et prioritaire pour l'ensemble des parties prenantes. Le sujet de la création d'un Forum Nazionale delle Diaspore a pourtant été posé lors du 3^{ème}, puis plus explicitement encore lors du 4^{ème} sommet du SND intitulé « Vers un Forum National des Diasporas ». Parmi les membres du SND, un petit groupe de travail informel a pris l'initiative de commencer à élaborer les statuts et les règlements d'une future fédération nationale. Le format d'une plateforme nationale représentative a été discuté et a recueilli l'assentiment des associations diasporiques lors de plusieurs rencontres des réseaux territoriaux³⁰.

Pourtant, l'observation de plusieurs réunions du groupe de travail « Migrations et développement » de la commission CNCD, a montré que la question d'une représentation des

²⁷ Le Co.Di.Sard est destinée, par ses statuts, à promouvoir les initiatives de coopération au développement durable, en réunissant des associations de ce secteur d'activité et en soutenant l'acquisition et l'amélioration de leurs compétences et de leur autonomie, le développement de collaborations extérieures, etc.. Les objets statutaires restent larges et mentionnent peu les immigrés ou les diasporas. La coordination est également pensée comme une organisation capable de mettre en œuvre elle-même des projets de coopération au développement dans des secteurs extrêmement variés (sanitaires, éducation, tourisme, agriculture, insertion économique, logement social, action humanitaire, valorisation du patrimoine culturel, projets artistiques, formation supérieure, recherche scientifique, radiodiffusion sonore « à caractère communautaire » Statuts du Co.D.I.Sard -ETS-OdV, Agosto 2019.

²⁸ Les associations membres réunissent des ressortissants du Bénin, de Saint Domingue, des Philippines, du Burkina Faso, du Mali, du Cameroun, de Cuba, du Maroc, du Congo du Nigeria...

²⁹ Notes prises par le délégué du SND, Cespi, *Presentazione coordinamento diaspore / associazioni migranti della Sardegna*, Cagliari 20 Septembre 2019.

³⁰ Ce processus a été présenté par un membre de l'équipe technique du SND, au cours du 4^{ème} sommet du SND, 24 octobre 2020.

associations diasporiques à l'échelon national ne fait pas consensus et demeure l'objet de tensions. Le représentant de l'association des régions italiennes, mais aussi des acteurs associatifs et institutionnels ont exprimé leurs réticences à plusieurs reprises. Ces dernières reposent sur les arguments suivants. D'abord, la diversité des régions italiennes, la force des dynamiques territoriales et le respect des singularités culturelles locales sont des éléments rhétoriques récurrents : « ce qui fonctionne à Milan ne fonctionne pas à Bari et réciproquement ». La pertinence de l'échelon national doit être justifiée. La prééminence de l'échelon local sur l'échelon national relève à la fois de représentations politiques consensuelles, d'une structure administrative et politique fortement décentralisée, et d'une tradition de subsidiarité. Mais ici, l'argument apparaît également en partie instrumental. Pour des acteurs nationaux comme l'association des régions italiennes, il s'agit d'éviter l'entrée d'un acteur supplémentaire et transversal dans un espace de la coopération déjà très complexe. Il s'agit aussi d'éviter d'être dessaisi de compétences politiques en matière de coopération internationale mais aussi d'encadrement et d'intermédiation avec les migrants. En Italie, de nombreuses régions possèdent une Loi régionale de coopération ainsi qu'une Loi régionale sur l'immigration, encadrant les politiques locales en la matière. De même, plusieurs régions possèdent leurs propres instances de représentation des différentes catégories d'acteurs de la coopération du territoire, comme par exemple la « Consulta Regionale per lo sviluppo della Cooperazione », de la région Lombardie. Enfin, les réticences sont aussi idéologiques : une représentation des diasporas est perçue comme « corporatiste » par certains membres du groupe. Pour toutes ces raisons, les créations de coordinations locales d'associations diasporiques font l'objet d'un plus large consensus parmi les membres du groupe de travail « Migrations et développement » que la fondation d'une coordination nationale. Les représentants du SND se rangent partiellement à cet avis pour des raisons plus stratégiques qu'idéologiques. Des coordinations locales actives opèrerait en effet comme argument de légitimation, comme la preuve d'une volonté de représentation de la part des diasporas, et enfin comme la preuve visible d'un processus national en train de se faire. La création de coordinations nationales est considérée comme une étape incontournable de la dynamique.

En France : cadrage national et difficile décentralisation de la représentation

A l'inverse, vingt ans auparavant, la politique française de reconnaissance des diasporas est bâtie d'abord à l'échelon national, à une période où les espaces politiques européens et internationaux de la migration et du développement n'existent pas encore véritablement de manière structurée (Pastore 2007). La collecte des doléances, l'identification des acteurs compétents et des leaders associatifs migrants dont les profils correspondaient aux attentes des promoteurs institutionnels de la représentation des diasporas s'effectuent depuis la scène parisienne. A cette période, le cadrage national domine.

Pourtant, dès la création du FORIM, des animateurs du groupe « OSIM et développement » avaient insisté pour que la création de la plate-forme nationale n'empêche pas de réfléchir à la « déconcentration » et à la « décentralisation » de ses actions, notamment pour assurer sa légitimité et assurer les conditions de sa continuité (Cefaï 1996) : « l'articulation de la structure nationale avec les actions des OSIM en région est fondamentale pour donner au FORIM une réelle assise nationale³¹ ». Toutefois, les premières tentatives de déploiement en région ont été

³¹ MARTIN Nicole, DPM, « Les pouvoirs publics et le rôle des migrants dans la coopération, deuxième table ronde », in Migrations & Développement, *Migrations, coopération et développement*, Actes du colloque des 28 et 29 juin 2002 à Marseille, p. 31, 37.

infructueuses, et la décentralisation du FORIM n'a pas été immédiate. Une première tentative de déploiement à Lyon, en 2001, autour des « Journées d'étude du codéveloppement » échoue. En 2003, après la création du FORIM, les coordinateurs du groupe « OSIM et développement » font une seconde tentative de décentralisation en région lyonnaise. Ils prennent contact avec le GIP Resacoop qui rassemble l'ensemble des acteurs privés et publics de la coopération sur le territoire rhônalpin pour favoriser la diffusion de l'information relative à l'existence du FORIM, la rhétorique et les éléments de langage relatifs aux OSIM. Si les acteurs institutionnels et associatifs lyonnais ne leur ferment pas la porte, ils reçoivent avec méfiance cette initiative qui leur paraît être une imposition par le haut d'une rhétorique et d'une lecture du secteur de la coopération internationale qui leur sont étrangères, et qui par certains aspects, font concurrence à celles que le GIP et ses membres, notamment experts, universitaires, collectivités locales et ONG, ont développé à cette période sur le territoire local.

Au-delà des résistances institutionnelles locales, il existe également dans d'autres régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, des oppositions militantes de la part d'acteurs collectifs migrants qui, à cette période, tentent de développer leurs propres représentations locales. Dans cette région, un mouvement de lutte pour la reconnaissance des acteurs migrants de la coopération s'est développé depuis les années 1980, porté initialement par des associations d'immigrés issues des luttes antiracistes, partageant une posture anti-institutionnelle. Là aussi, la tentative de décentralisation du FORIM en Nord-Pas-de-Calais en 2003 par ses fondateurs parisiens est mal reçue. Le FORIM paraît être une création institutionnelle en décalage avec la réalité militante locale, entrant en concurrence avec le processus local de structuration des associations de migrants. Depuis 2000 en effet, plusieurs associations ont porté une initiative de Coordination Régionale de l'Immigration (CRI), déclarée au journal officiel en 2003. Les premières tentatives d'implantation du FORIM interfèrent avec les dynamiques et les processus de structuration locaux et se heurtent par conséquent à des résistances qu'il leur est impossible de contourner. Ces échecs ne signent pas l'abandon de la stratégie d'institutionnalisation par la décentralisation de l'action collective du développement porté par les migrants. Quelques années plus tard, à la faveur d'un affaiblissement des arènes associatives locales et de la mobilisation de nouveaux leaders associatifs, des agencements d'action permettent la construction d'acteurs collectifs régionaux dédiés au développement porté par les migrants, en Rhône-Alpes en 2007, puis en Nord-Pas-de-Calais en 2009.

En 2006, le président du FORIM mandate officiellement un militant associatif lyonnais, président d'une association de migrants reconnue, pour mener à bien ce processus de décentralisation. Cette initiative rencontre à cette période les attentes de plusieurs leaders associatifs migrants de la région Rhône-Alpes. Ils rejoignent le COSIM, dans lequel ils apprécient la double dimension d'appui technique et d'espace de dialogue avec d'autres acteurs associatifs migrants qui, comme eux, ont le sentiment de ne pas être tout à fait ajustés aux réseaux régionaux de la coopération au développement. En outre, les créations de collectifs COSIM régionaux rencontrent les attentes des collectivités locales, qui sont en quête d'interlocuteurs légitimement mandatés pour représenter la voix des acteurs associatifs migrants. Ainsi, lors de l'assemblée générale constitutive du Collectif des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations de la Région Rhône-Alpes (COSIM Rhône-Alpes), le 21 avril 2007, dix associations, actives dans 8 pays africains sub-sahariens, 1 pays nord-africain et 1 pays asiatique sont présentes. Le COSIM Rhône-Alpes bénéficie du soutien presque immédiat de la région Rhône-Alpes, particulièrement du responsable de la Direction de l'Europe, des Relations Internationales et de la Coopération (DERIC). Dès sa première année d'existence, le COSIM bénéficie également de deux financements régionaux. De même,

dans l'espace régional du Nord-Pas-de-Calais, un COSIM est fondé au cours de l'année 2009 à la faveur d'un agencement d'action similaire à bien des égards à celui qui a permis la fondation du COSIM Rhône-Alpes. Comme dans le cas lyonnais, l'impulsion vient d'une des associations fondatrices du FORIM dont le président est désormais l'un des vice-présidents du FORIM. Le profil de cette association allie à la fois professionnalisme, institutionnalisation et action dans le champ de l'intégration et de la solidarité internationale. En outre, la naissance du collectif a lieu dans un contexte de disparition de la fédération associative qui avait tenu jusque-là, le rôle de représentant des associations de migrants du territoire régional. Enfin, comme en Rhône-Alpes, le soutien économique et institutionnel des collectivités territoriales à l'échelon régional est immédiat.

Dans la décennie qui suit, d'autres collectifs régionaux sont créés et à l'heure actuelle, 18 ans après la naissance du FORIM, 8 collectifs COSIM existent en France³², avec toutefois un dynamisme inégal. En outre, si les présidentes et présidents de COSIM sont membres du conseil d'administration du FORIM, aucun, à ce jour, n'en a été élu présidente ou président. Ainsi, la création progressive de collectifs en région, plus lente qu'en Italie, apparaît secondaire dans le processus français de construction d'une représentation des diasporas, ce qui va dans le sens des dynamiques politiques et institutionnelles traditionnellement plus centralisées en France, marquées par des rapports de force significatifs entre Etat et collectivités territoriales.

Une opposition à nuancer

Toutefois, l'opposition entre une scène italienne multilatérale et décentralisée et une scène française nationale et centralisée doit être nuancée. Nous l'avons dit en ouvrant cette sous-partie, la dynamique française doit être historicisée. Elle se déploie au moment où commencent à se structurer les arènes régionales de la migration et du développement. L'expérience française a d'ailleurs contribué au positionnement des discours, des politiques et des frontières de la politique européenne des migrations et du développement. En effet, un regard accordé aux années qui suivent montrent que le cadrage national de la représentation des diasporas, en France, évolue. Quelques années plus tard, à la faveur de la présidence française de l'Union Européenne, les acteurs français investissent la thématique migratoire à l'échelon régional. La mise en place de la politique de « développement solidaire », en France, coïncide avec celle du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, à l'échelon européen. La concordance permet la circulation des cadres idéologiques entre les deux niveaux, et autorise les élus et les acteurs institutionnels français à présenter la France comme le bon élève du processus, le « pays européen le plus avancé en matière d'application de l'approche globale dans le domaine de l'immigration ». En outre, au-delà de la continuité nationale et de l'alignement européen, les cadres de la politique de « développement solidaire » s'inscrivent aussi dans l'alignement avec les cadres internationaux. Elles se caractérisent à la fois par la continuité idéologique avec les politiques françaises antérieures et leur interpénétration avec les cadres européens et internationaux de la gouvernance mondiale des migrations, croisant aides sectorielles au développement pour contribuer à la maîtrise des flux migratoires, particulièrement autour des transferts de fonds, gestion des flux migratoires et discours performatif du « triple win » (Geiger & Pécoud 2010). Toutefois, le caractère secondaire et plus lent de la représentation

³² COSIM Haut de France, COSIM ARA (Auvergne Rhône-Alpes), COSIM Nouvelle Aquitaine, COSIM Bretagne, COSIM Occitanie Méditerranée, COSIMOP (Occitanie-Pyrénées), COSIM Normandie, COSIM PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

diasporique en région est aussi lié à la structure de l'espace associatif issu des migrations, comme nous le montrerons dans la partie suivante.

Dans l'espace politique italien, l'ouverture aux processus intergouvernementaux et aux arènes supra-nationales n'est pas totale. En réalité, le processus du SND se déploie dans une période de tensions entre le gouvernement italien et l'Union Européenne, et de développement d'une politique nationale hostile aux normes internationales. En 2018, la Commission européenne ouvre une procédure de sanction à l'égard de l'Italie en raison du non-respect des critères relatifs à la dette publique nationale. La même année, le Parlement italien refuse de signer le Pacte Mondial des Nations Unies sur les Migrations (présenté à la signature lors du Pacte de Marrakech les 10 et 11 décembre 2018). Cette position était défendue par Matteo Salvini, alors ministre de l'intérieur et vice-président du conseil des ministres³³. Figure charismatique de la Ligue du Nord, il défend une politique anti-immigration, que l'on peut qualifier de souverainiste et xénophobe (Mellino 2018), incarnée par le programme « Immigration zéro », la promulgation du décret dit « Décret Salvini » au mois de novembre 2018 annulant les permis de séjour pour raisons humanitaires et l'allongement de la durée légale de détention des migrants et demandeurs d'asile dans les Hotspots (Mellino 2018). La coalition populiste autour de Matteo Salvini joue un rôle de leader dans la fronde à l'égard de la politique migratoire de l'Union européenne, dans laquelle elle est alliée avec d'autres gouvernements populistes et nationalistes, comme ceux de la Hongrie, de l'Autriche et de la Roumanie (Prost 2018). En outre, le processus de reconnaissance des diasporas se déploie dans une tension visible entre politiques de coopération (MAECI et AICS) et politiques de management des migrations conduites sous l'égide du ministère de l'intérieur. Un Peer Review de l'OCSE de 2020 sur la coopération italienne au développement³⁴, conduite par les membres du Comité d'Aide Publique au Développement (CAD), souligne la contradiction entre d'une part « les bonnes pratiques en matière de mobilisation des diasporas de migrants³⁵ » et de soutien à leur inclusion financière, et d'autre part la promulgation de lois anti-immigrations, telle que celle faisant de l'assistance aux migrants en mer un délit³⁶. Visible dans une moindre mesure en France à la fin des années 1990, cette tension entre discours divergents semble être un élément structurant du processus de cadrage, comme nous le verrons dans le troisième temps de ce papier.

En France comme en Italie, l'ouverture des politiques de coopération à d'autres acteurs gouvernementaux et aux acteurs de la société civile transforment les arènes de coopération et ouvrent des conditions de possibilité nouvelles pour la représentation des diasporas. Traitée comme un problème public, cette dernière fait l'objet d'un cadrage multiniveau. La représentation des migrants dans les arènes de la coopération se construit dans l'interaction entre des institutions et des organisations qui opèrent à des échelons différents. Toutefois, la construction multi-niveau se présente différemment entre France et Italie. La transnationalisation du processus de cadrage est davantage visible dans le cas italien que dans

³³ Il est élu dans le cadre d'une coalition populiste, lors des élections générales, le 1^{er} juin 2018.

³⁴ OECD (2020), *Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo: Italia 2019*, OECD Publishing, Paris, [En ligne] <https://doi.org/10.1787/e752c41e-it>.

³⁵ *Ibid.*, p.12.

³⁶ Senato della Repubblica, 2018(22). A plusieurs reprises, l'Agence de l'Union Européenne pour les Droits Fondamentaux a exprimé des inquiétudes face aux obstacles au débarquement en Italie et l'inexistence des conditions d'accueil. FRA, 2018(23). OECD (2020), *op. cit.*, p.33.

le cas français. De plus, malgré quelques nuances, la représentation des diasporas est pensée dans une logique descendante en France, et dans une logique ascendante en Italie.

La transnationalisation des politiques de migrations et développement ne signifie pas la disparition de l'échelon stato-national. Des travaux ont défendu l'idée selon laquelle les états européens tendaient à se décharger de leurs responsabilités en matière de politique migratoire vers le haut (délégation vers des institutions supra-nationales), vers l'extérieur (vers des acteurs non publics) et vers le bas (vers les autorités locales) (Guiraudon and Lahav 2000). Or les politiques de reconnaissance des diasporas de la coopération présentent un visage différent. Cette première partie a montré qu'en Italie comme en France, l'échelon stato-national demeure central : l'initiative politique et législative nationale joue un rôle déterminant.

2. Des leaders et des associations de migrants aux propriétés singulières

La mise à l'agenda de la représentation des diasporas est-elle liée à la mobilisation d'une typologie particulière d'associations de migrants ou à un profil de leader ? Saisir les conditions de possibilité d'une représentation diasporique dans les arènes de la coopération impose à présent d'étudier cette seconde dimension, en comparant les caractéristiques des individus et des associations qui se mobilisent dans les processus que nous observons en France et en Italie. Le cadrage de la représentation est le fruit d'une alliance singulière et inédite entre des acteurs divers, en France comme en Italie, en particulier institutionnels. Toutefois, les acteurs diasporiques jouent eux-aussi un rôle majeur dans le processus de cadrage. La comparaison entre les compositions des champs associatifs diasporiques au moment de la mise à l'agenda de la question de leur représentation révèle plusieurs points communs entre les deux pays, malgré les différences historiques et politiques. Les leaders associatifs diasporiques ne correspondent ni à la structure des populations post-coloniales, ni à la structure des flux d'immigration contemporains. Ils sont majoritairement africains, issus de premières générations migratoires, détenteurs de capitaux et politiquement mobilisés. Pour comprendre qui sont les protagonistes de la construction d'une représentation des diasporas dans les arènes françaises et italiennes de la coopération, nous prenons en compte dans notre comparaison d'une part le profil des leaders associatifs migrants qui participent aux temps forts des deux processus de reconnaissance que nous étudions (Assises de la coopération en France ; sommet du SND en Italie), mais aussi celui des personnes impliquées dans l'espace de négociation dédié au sein des deux commissions nationales (COCODEV en France et CNCS en Italie).

2.1. Collectifs thématiques et militantisme sub-saharien dans l'espace public français

Quels acteurs associatifs migrants ont porté la mobilisation en faveur d'une représentation des diasporas dans l'espace de la coopération française au développement ? Les caractéristiques des générations associatives qui composent le paysage associatif des OSIM ont été décrites dans plusieurs publications (Vincent-Mory 2016, 2018). Sans répéter ce qui a été dit ailleurs, nous insisterons ici sur plusieurs éléments utiles à la comparaison franco-italienne.

Entre 1997 et 2002, la composition de l'espace associatif migrant mobilisé dans la lutte pour la reconnaissance est plurielle. Plusieurs catégories de militants associatifs migrants s'affrontent ou font alliance pour obtenir l'attention des acteurs institutionnels et porter la voix de l'espace associatif diasporique de la coopération au développement. Un premier groupe est composé des fédérations, réseaux et regroupements d'associations de migrants. Les associations villageoises ou *hometown organisations* ont été amplement décrites dans la littérature (Lacroix 2016 ; Lacroix, Sall & Salzbrunn 2008 ; Portes & Fernandez-Kelly 2016). Regroupant des personnes issues d'un même territoire (à l'échelle du village le plus souvent), elles proposent des activités d'entraide et de soutien communautaire en France, mais aussi avec la population vivant au pays. Sous l'impulsion d'un membre possédant une compétence associative ou syndicale, certaines initient de véritables projets de développement en direction de leurs régions d'origine. La pratique de la cotisation à une caisse communautaire à vocation assurantielle est un marqueur important, par lequel les membres de ces associations villageoises se distinguent d'autres formes associatives issues des migrations. Ces associations sont composées d'une population majoritairement masculine, issues d'une immigration de travail, peu qualifiée et faiblement diplômée, issue de l'Afrique de l'Ouest ainsi que, dans une moindre mesure, d'Afrique du Nord et des Comores. Elles sont parfois liées à des fédérations associatives ou des syndicats ayant milité pour l'accès aux droits, l'amélioration des conditions de vie des travailleurs immigrés (comme l'Union des Travailleurs Africains de France - UTAF) ou encore à des mobilisations telles que les grèves dans les foyers de travailleurs immigrés des années 1980 et 1990. Au cours des années 1990, des fédérations et des regroupements d'associations sont créés pour rassembler, sur une base territoriale, des associations villageoises, mutualiser les efforts en faveur du développement et gagner en légitimité et en visibilité auprès des pouvoirs publics, ici et là-bas (comme le *Réseau des associations pour le développement de la vallée du fleuve Sénégal* -RADVFS- ou le Haut Conseil des Maliens de France - HCMF). Les fédérations d'associations villageoises fondées par des travailleurs migrants des pays du bassin du fleuve Sénégal concentrent l'attention institutionnelle, militante et académique au cours des années 1990. Pourtant, si leurs mobilisations au début des années 1990 ont en effet joué un rôle majeur dans la construction d'une cause des migrants acteurs du développement, elles ne sont ni les plus impliquées ni les plus nombreuses dans le processus de mise sur l'agenda de la question de la représentation des diasporas entre 1997 et 2002.

En effet, une autre catégorie d'associations issues des migrations composées de membres aux propriétés sociales différentes est en première ligne de la mobilisation. Elles jouent un rôle majeur au moment des Assises de la Coopération au Développement, dans une moindre mesure au sein du groupe MPM-SIM, puis à nouveau au sein du groupe « OSIM et développement », et enfin au moment de la fondation du FORIM en 2002. Il s'agit d'associations ou de fédérations d'associations fondées non plus sur une base ethno-nationale ou territoriale, mais sur une base thématique, et qui accueillent parmi leurs membres des ressortissants de différents pays du monde (comme par exemple la Fédération des Associations Franco-africaines de Développement -FAFRAD - la CICCOD, le CSFA, l'UNEG, l'AISED, le GISEE ou la Fédération IFAFE).

Le groupe MPM-SIM est le théâtre d'un affrontement entre ces deux groupes, qui luttent autour du positionnement de la frontière entre « ONG » (ou OSI) et « OSIM », entre « immigrés » et « autochtones » (ou non immigrés) dans l'espace français de la coopération. On observe une concurrence pour la représentation des associations de migrants et efforts de distinction entre acteurs, selon les parcours migratoires, les capitaux, les logiques

d'engagements et les pratiques associatives. Le conflit oppose plus particulièrement ceux qui s'auto-désignent comme les « vrais migrants », membres d'associations villageoises pratiquant la cotisation communautaire et les autres. Le groupe de travail suivant « OSIM et développement », animé par un tandem institutionnel et présidé par le président des associations de la diaspora guinéenne, tente de résoudre ce conflit qui paralyse et délégitime la mobilisation en écartant volontairement la première catégorie d'associations et en élargissant au maximum l'accès aux associations de la seconde catégorie, en tentant d'inviter des acteurs aux profils et aux origines les plus diverses possible.

La seconde catégorie d'associations se distingue également par la sociographie de ses membres qui, malgré leur hétérogénéité, présentent plusieurs traits communs. D'abord, elle est composée à parts égales d'hommes et de femme issus de parcours d'immigrations plus individualisées, venus en France pour mener des études supérieures ou avec leurs parents. Ces leaders associatifs se distinguent par la possession de capitaux culturels et économiques, liés à l'acquisition de diplômes et aux statuts professionnels (médecins, chargés de mission dans la fonction publique, entrepreneurs, enseignants-chercheurs, cadres du monde associatif, etc.). Ils se distinguent également par la prévalence de capitaux politiques et symboliques (comme une responsabilité politique locale en France), parfois issus de leur héritage familial (parent proche ayant exercé une haute fonction politique ou traditionnelle dans le pays d'origine). Si une partie de ces associations sont fondées au moment du passage à la retraite, la plupart sont fondées et animées par des actifs (Vincent-Mory 2018).

Pour mieux rendre compte du profil des leaders associatifs migrants qui ont joué un rôle dans le processus de cadrage français de la représentation des diasporas, on propose de se pencher à présent sur les trajectoires de deux militantes qui ont participé à toutes les mobilisations de la période que nous étudions. Toutes les deux ont pris part à l'expression publique des frustrations des militants et aux opérations de captation de l'attention publique depuis les Assises de 1997. Leurs trajectoires témoignent d'un autre militantisme « migrant » ou « noir » en faveur de la reconnaissance des associations d'immigrés. Toutes les deux sont en possession de capitaux multiples. Diplômées du supérieur, ces deux femmes possèdent un capital culturel (et dans une certaine mesure, économique) qui les distingue radicalement du profil type des hommes immigrés ouvriers vivant en foyer de travailleur de la première catégorie d'associations de migrants. Arrivées en France à un jeune âge, pour poursuivre leurs parcours d'étude ou pour suivre leurs parents (en 1973 pour l'une, 1967 pour la seconde), leurs parcours migratoires puis d'intégration en France, quoique dissemblables sur plusieurs points (comme le capital symbolique de l'ascendance familiale ou le niveau d'études) se caractérisent par des trajectoires professionnelles dont elles parlent avec satisfaction. L'une a mené une carrière d'entrepreneur, tandis que l'autre a mené une carrière internationale entre monde associatif et institutionnel, sur les thématiques des politiques de la ville, de l'intégration et du développement local. Toutes deux possèdent la nationalité française aujourd'hui. Par ailleurs, leurs trajectoires signalent un engagement associatif multiforme, fondé sur un militantisme de terrain et l'adhésion à des causes comme celle de la lutte contre l'apartheid, la lutte contre le racisme et les discriminations et l'aide aux populations précaires. Cette identité militante transparaît comme une dimension incontournable de leurs représentations associatives et de leurs mobilisations. L'une s'engage très tôt dans de nombreux mouvements associatifs, notamment en faveur du droit de vote des immigrés aux élections locales. En 1993, elle décide de fonder une association avec d'autres femmes issues de la migration rencontrées à Bruxelles. L'association Initiative des femmes de France et d'Europe (IFAFE) est destinée à accompagner les femmes « qui n'y arrivent pas », dans tous les aspects juridiques,

économiques, sociaux. Les associations membres œuvrent essentiellement pour l'intégration, en menant des actions d'alphabétisation, d'aide administrative, de prévention de la délinquance. La fédération IFAFE, quant à elle, appuie la structuration de ses membres, par des formations, des rencontres inter-associatives et le soutien de leur visibilité dans l'espace public. La seconde militante fonde en 1995 le Groupement d'Intérêt Solidaire et d'Echanges Equitables (GISEE), dont l'objectif est d'appuyer la création d'activités génératrices de revenus, de ressources et d'emplois, et qui réunira jusqu'à 60 associations. Elle participera par la suite à la création d'autres réseaux ou collectifs associatifs, comme le collectif CASA (Collectif des Associations de Solidarité Africaines).

En outre, au fil de leurs trajectoires professionnelles et militantes, toutes deux ont développé une familiarité avec les arènes institutionnelles françaises, en particulier en matière d'intégration et de politique de la ville, et revendiquent une hauteur de vue sur les problématiques d'intégration comme de solidarité internationale. Elles maîtrisent le vocabulaire institutionnel et militant des deux univers et sont devenues des figures de la vie associative migrante dans plusieurs arènes institutionnelles. En tant que présidente de la fédération IFAFE, la première est invitée à siéger dans des espaces institutionnels pluri-acteurs tels que le FASILD, puis à la CNDVA. La seconde, titulaire d'un diplôme de 3^{ème} cycle rejoint la dynamique du groupe MPM-SIM non pas en tant que membre d'une association de migrants, mais d'abord en tant que sociologue : elle participe à l'enquête pilotée par l'anthropologue Christophe Daum, à qui le groupe « MPM-SIM » confie une mission d'étude du paysage associatif migrant à cette période.

Si ces deux militantes reconnaissent une filiation avec la première catégorie associative des associations villageoises et de travailleurs immigrés, et si le parcours de l'une d'elle montre une continuité entre engagement militant de première et seconde génération, elles se montrent critiques vis-à-vis des fédérations d'associations villageoises. Elles dénoncent l'amateurisme, le manque de compétences des membres des associations villageoises et leur désintérêt pour les règles de fonctionnement de la vie associative française, auxquels elles opposent leurs propres compétences et leur maîtrise des normes institutionnelles et juridiques françaises. D'autre part, elles critiquent ce qu'elles nomment le « localisme » de ces associations, et les accusent de confondre ce qui serait un authentique militantisme désintéressé avec une stratégie de distinction vis-à-vis du groupe communautaire par l'enrichissement ou l'acquisition de capitaux symboliques. En outre, ces deux militantes associatives d'un genre nouveau acceptent très mal le regard des ONG comme celui des institutions à leurs égards, qu'elles jugent condescendant. Enfin, elles insistent sur l'intérêt de travailler avec des associations « purement françaises », pour ne pas « rester dans son trou ». Au-delà de cet effort de mise à distance des pratiques associatives des associations villageoises, les positionnements des deux militantes présentent des points communs avec ceux des associations villageoises. Toutes deux expriment leur volonté de « rendre au pays » et d'être solidaires des migrants « qui n'y arrivent pas ». Les ressorts de leur mobilisation associative articulent la lutte contre les inégalités multiformes en France et dans le monde, avec le sentiment d'appartenance à une communauté transnationale.

L'analyse de la composition de l'espace associatif diasporique mobilisé dans le processus de cadrage de la représentation des diasporas de la coopération, mais aussi l'étude du profil des leaders associatifs nous forcent à constater la prééminence des acteurs issus des diasporas africaines, en particulier ouest-africains et sahéliens. La géographie des appartenances des acteurs migrants du développement ne correspond ni à la géographie de l'immigration française des années 1980 à 2000, ni à la géographie post-coloniale. Plusieurs hypothèses

expliquent la forte présence des acteurs issus de la diaspora africaine dans cet espace. L'une des plus convaincante nous paraît être la survisibilité – paradoxale – de ces acteurs et les relations qu'elles entretiennent avec le monde associatif, institutionnel et académique depuis la fin des années 1980. En effet, à la faveur d'un processus que j'ai décrit dans ma thèse, une familiarité particulière s'est établie à cette période entre un groupe d'associations issues des diasporas des trois pays la vallée du fleuve Sénégal, vivant en banlieue parisienne, des chercheurs militants, quelques ONG expertes du champ de la migration et du développement et les institutions publiques françaises de l'intégration. Objets de nombreux travaux de recherche à cette période, objets d'une attention médiatique particulière autour des luttes des sans-papiers et victimes de stigmates, catégorie de bénéficiaires des politiques françaises de codéveloppement et de gestion des flux migratoires, les acteurs associatifs issus des migrations sahéliennes obtiennent une visibilité toute particulière. Dans ce contexte, un consensus s'établit autour de l'idée que les associations d'immigrés des villages de la vallée du fleuve sont non seulement incontournables³⁷, mais qu'elles constituent également un cas unique, soutenant ainsi la représentation de l'exceptionnalité de la figure sahélienne de « l'immigré, agent de développement ». Dans la mesure où l'étendue des travaux relatifs aux groupes immigrés issus des trois pays de la vallée du fleuve est sans comparaison avec ceux qui auraient pu être menés, à la même période, auprès d'autres groupes diasporiques, il est difficile d'objecter rigoureusement. Toutefois, on rappellera ici que les groupes issus des migrations sénégalaises, maliennes et mauritaniennes sont peu nombreux en France comparativement à d'autres groupes dans les années 1990, en particulier portugais (qui ont constitué le principal groupe immigré en France au milieu des années 1980) ou turcs. De même si les maliens sans-papiers sont une figure médiatique et militante importante, d'autres groupes de demandeurs d'asile et de sans-papiers sont numériquement plus nombreux en France dans les années 1990 (comme les Zaïrois par exemple). En outre, les sahéliens n'ont pas le monopole des initiatives de développement. Des travaux attestent de la fondation importante d'associations dédiées au développement des villages d'origine, dont les caractéristiques sont proches de celles associations villageoises de la vallée du fleuve Sénégal que nous avons décrites, notamment en Turquie (Kastoryano 2004), au Portugal (Cordeiro 1983) ou encore en Arménie.

Le cas des migrants de la vallée du fleuve, plus encore le cas des migrants Soninke, devient l'étalon à partir duquel sont interrogées, comprises, jugées, toutes les autres initiatives de solidarité transnationales portées par des groupes d'étrangers depuis le sol français. Les singularités du système migratoire et des pratiques de solidarité de ces groupes migrants tendent à devenir, dans les représentations des associations, des pouvoirs publics, mais aussi des chercheurs, des caractéristiques générales qui permettent d'identifier les acteurs migrants du développement. Le prisme sahélien se maintient et se transmet, jusqu'à aujourd'hui³⁸.

Ce tropisme sub-saharien a des conséquences sur le recrutement et la cooptation des acteurs dans les groupes de travail successifs de la COCODEV. Les membres du groupe MPM-SIM sont quasi-exclusivement issus de la migration africaine sub-saharienne. Après lui, le groupe « OSIM et développement » tentera de combattre ce fait en cooptant des associations intervenant dans d'autres régions du monde, puis en les invitant à l'AG du FORIM et en poussant certains leaders associatifs – asiatiques notamment – à se présenter au bureau du FORIM. Ultime étape de construction d'une représentation nationale des diasporas dans les

³⁷ DAUM Christophe, « Synthèse de l'étude "Migrants et développement" », in DAUM Christophe (dir.), *Quand les immigrés du Sahel construisent leur pays*, Paris, L'Harmattan/Panos, 1993, p.20.

³⁸ Les références à l'exceptionnalité du cas des associations villageoises sahéliennes, qui alimentent et entérinent son caractère paradigmatique et entretiennent ce biais sont légion dans la littérature scientifique, sans que celle-ci semble avoir été véritablement démontrée.

réseaux français de la coopération au développement, l'assemblée générale constitutive du Forum des Organisations Issues des Migrations (FORIM) se réunit le 23 mars 2002 à Paris, un mois à peine après l'achèvement des travaux du groupe « OSIM et développement ». Les trente-neuf associations présentes ont été officiellement invitées par le groupe. L'analyse du profil des associations ayant participé montre que les critères de sélection s'ajustent aux deux objectifs prioritaires de l'équipe institutionnelle qui anime le processus. Il s'agit d'une part d'inviter des organisations de « nationalités » le plus nombreuses possible. D'autre part, les initiateurs convient des associations présentant des caractéristiques d'ancienneté, de professionnalisme et d'expérience de relation avec les institutions, qui leur paraissent susceptibles de prendre en main la marche future du FORIM. Le souci de garantir les chances de succès de la plate-forme conduit les organisateurs à arbitrer entre ces deux objectifs, et le strict respect des critères d'invitation — garants de l'homogénéité des futurs membres et de la pertinence de la démarche elle-même. Pour plus de la moitié d'entre elles, les organisations participant à l'assemblée générale constitutive ont été fondées au cours des années 1990, plus précisément au cours des années 1992-1993 et 1997-1998³⁹. Les organisations invitées sont classées par les organisateurs en deux catégories. Trente-sept d'entre elles sont identifiées comme des « organisations nationales », c'est-à-dire des organisations « rattachées à un même pays⁴⁰ », supposées regrouper des ressortissants d'un seul pays. Elles « représentent » ainsi vingt-et-un pays différents, dont treize sont des pays africains. À leurs côtés, onze organisations sont identifiées comme des organisations inter-pays. Ce second ensemble est composé des principaux collectifs associatifs qui ont émergé depuis le début des années 1990 et ont su prendre la parole dans l'espace public pour faire entendre la voix des acteurs migrants du développement. Il comporte à la fois des fédérations d'associations villageoises et des fédérations d'associations composites fonctionnant selon d'autres modalités, comme la Fédération IFAFE ou le Groupement GISEE dont nous avons parlé.

Toutefois, malgré la tentative d'ouverture à d'autres appartenances géographiques que celle sub-saharienne, il faut reconnaître que la composition du FORIM et de ses fédérations et collectifs membres demeure très majoritairement sub-saharienne aujourd'hui.

2.2. Mobilisation italienne des « experts de la migration et du développement », entre critères descriptifs et substantifs

Si la connaissance des profils des leaders associatifs migrants en France au moment qui nous intéresse se fonde sur un travail qualitatif comprenant une campagne d'entretiens et l'étude d'archives, il a été possible de conduire un travail quantitatif d'enquête par questionnaire auprès des leaders associatifs migrants en Italie, compte tenu de l'actualité du processus. Bien que l'écart entre les méthodes ne permette pas, à ce stade, un exercice comparatif rigoureux, la construction de données précises sur la sociographie des leaders associatifs migrants en Italie permet également d'affiner plusieurs pistes d'analyse que le cas français a mis sur le métier. Le 3^{ème} Sommet national du SND, qui s'est tenu le 19 décembre 2019 a constitué une excellente occasion de saisir le profil des leaders associatifs migrants qui prennent part aujourd'hui à la mobilisation et la structuration d'une représentation des diasporas dans les réseaux italiens de la coopération au développement. En effet, il a réuni la majeure partie des

³⁹ Plus précisément, 31 % des organisations invitées sont créées au cours de ces quatre années. Pour plus de détails, voir l'annexe 16.

⁴⁰ Procès-verbal de l'assemblée générale constitutive du Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations, 23 mars 2002.

leaders migrants mobilisés à travers le pays ainsi que leurs partenaires privés et publics. L'évènement avait été annoncé lors de chacun des événements réalisés dans le cadre du *SND*, en particulier lors des rencontres territoriales qui avaient eu lieu au cours des mois précédents. L'invitation avait été diffusée à plusieurs dizaines de milliers de personnes via les réseaux sociaux. Les représentants élus des réseaux régionaux d'associations diasporiques nouvellement créés sont tous présents. En outre, lors des rencontres régionales des mois qui précèdent, l'invitation est explicite et les enjeux de ces 3èmes rencontres sont présentés aux participants, en particulier l'enjeu de montrer la mobilisation des diasporas aux partenaires publics et privés et celui de prendre part à l'effort d'organisation et de structuration du mouvement naissant. L'évènement a rassemblé près de 300 personnes venues de toute l'Italie : leaders et membres d'associations de migrants, représentants de collectivités locales ou d'administrations ministérielles, de fondations privées, d'organisations internationales et d'autres associations.

Lors du 3^{ème} Sommet, 76% des participants déclarent se considérer comme des membres d'une diaspora, et plus de la moitié des participants au sommet (54%)⁴¹ sont des représentants d'associations de migrants ou de fédérations ou collectifs d'associations de migrants. A quelques exceptions près, le champ d'action de ces associations recouvre, au moins partiellement, celui de la coopération au développement. De manière générale, au-delà des seuls membres de diasporas, le secteur associatif est majoritairement représenté lors du sommet (70% des participants). Les autres personnes sont membres d'institutions locales publiques ou privées, des agents publics ou élus nationaux, des salariés de fondations privées, d'instituts de recherche, des journalistes. Les femmes sont légèrement sur-représentées parmi les membres de diasporas, tandis que les hommes sont légèrement sur-représentés parmi les non-membres de diaspora. Si cette légère sur-représentation féminine paraît conforme à la structure de la population étrangère en Italie (selon l'ISTAT, les femmes constituent 52% des résidents étrangers en Italie), elle présente un décalage par rapport à la structure des résidents étrangers non communautaires⁴² (qui constituent, nous le verrons, la principale composante du panel), parmi lesquels les femmes sont minoritaires.

Les leaders associatifs diasporiques appartiennent à la population active. Tous ont entre 19 et 65 ans, à 1 seule exception près. Ils se répartissent de manière homogène entre les différentes classes d'âge, avec une légère sur-représentation des 36-50 ans. Ils sont plus âgés que les participants à l'évènement non-membres de diaspora, qui sont, eux, majoritairement de jeunes salariés ou bénévoles d'associations de développement, ou bien de jeunes chargés de missions travaillant pour une collectivité locale, une fondation ou une administration publique. L'analyse des professions des participants révèle que les membres des diasporas appartiennent à quatre catégories de métiers principales : ils sont commerçants ou artisans, exercent un métier du social et de la médiation interculturelle, sont employés dans une entreprise privée ou sont entrepreneurs ou consultants à leur compte. Ce dernier point correspond aux analyses de l'ISTAT, qui observe que la part d'entrepreneuriat et de travail autonome des immigrés est non seulement importante en Italie (9,6% des entreprises en Italie), mais est aussi en

⁴¹ Sur l'identification des membres de diaspora, une précision s'impose. La question posée dans le questionnaire était « vous considérez-vous comme membre d'une diaspora ? ». Si 76% des participants déclarent se considérer comme membre d'une diaspora et 29% affirment ne pas se considérer comme membre d'une diaspora, les 5% restant déclarent qu'ils « ne savent pas ». L'analyse de la base de données montre que ce groupe ne se distingue ni par une forme de singularité ni par une homogénéité interne. Les réponses aux autres questions se répartissent plutôt uniformément et ne modifient pas les résultats des réponses données par les personnes identifiées comme « membres de diaspora » et celles identifiées comme non « membres de diaspora ». En outre, le nombre de répondants est très faible (4). Par conséquent, les réponses de ce groupe ne font pas l'objet d'une analyse statistique dans ce papier.

⁴² Source Istituto nazionale di STATistica (ISTAT) [En ligne] <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19615>

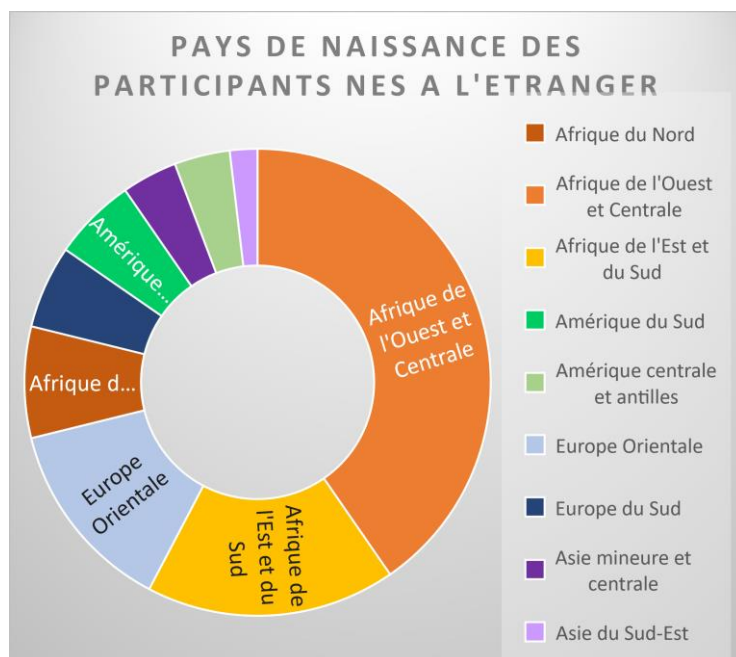
augmentation en cette période de crise. De manière générale, au-delà des seuls membres de diaspora, les métiers du social et de la médiation interculturelle sont sur-représentés parmi les participants au 3^{ème} sommet (17% des répondants) ce qui tient en partie à la nature des partenaires publics et privés des associations du migrants et du processus du SND, qui sont venus assister à l'évènement. Les cadres du monde associatif sont très peu nombreux (1 seule réponse), de même que les fonctionnaires de collectivité locale ou de la haute fonction publique (1 seule réponse, dans chaque cas). Si 25% des participants déclarent ne pas exercer d'activité professionnelle actuellement, on constate que les membres de diasporas sont majoritairement en activité (les membres de diaspora en activité représentent la moitié des participants)⁴³. Cette distribution par profession et par taux d'activité est intéressante parce qu'elle ne correspond pas à la structure de la population immigrée en Italie. Si les actifs étrangers, en 2017, constituent 10,5% de la population active en Italienne, plus de la moitié d'entre eux occupe des emplois peu ou pas qualifiés, dans le secteur des services (hôtels, restaurants, collaborateurs domestiques et familiaux, de l'industrie ou de l'agriculture. Les travailleurs étrangers restent majoritairement embauchés dans les niches caractérisées par les emplois précaires, difficiles, discontinus, peu rétribués ou saisonniers, et caractérisés par beaucoup de travail au noir et donc, d'exploitation. On peut affirmer que les leaders associatifs diasporiques ne correspondent pas à ces catégories d'immigrés. Enfin, on note que le fort taux d'inactivité féminin, observé par l'ISTAT, ne se retrouve pas dans le profil des leaders associatifs migrants (les taux d'activité sont les mêmes entre femmes et hommes).

Par ailleurs, les leaders associatifs migrants mobilisés par le processus de construction d'une représentation diasporique témoignent d'un haut niveau de diplôme. La part de membres de diasporas possédant un diplôme supérieur ou égal au baccalauréat (79%) est non seulement supérieure au taux de diplômes des étrangers résidant en Italie, mais elle est significativement plus élevée que celle des Italiens (62,2%). L'écart se creuse encore à mesure que le niveau de diplôme s'élève : ainsi, 53% des membres de diaspora participant au 3^{ème} sommet possédaient un diplôme d'étude supérieure (de la *laurea triennale* au doctorat) contre 19,6% des Italiens⁴⁴.

Au-delà des propriétés sociodémographiques, l'enquête a permis d'examiner les liens entre expression d'un sentiment d'appartenance à une diaspora, citoyenneté et territoire de naissance. Parmi les répondants auto-désignés comme membres d'une diaspora, 52% déclarent posséder une double nationalité. Ils représentent plus du tiers (39%) des participants au 3^{ème} sommet. Les autres membres de diasporas ayant répondu ne possèdent qu'une seule nationalité (38%). Les participants sont nés dans 36 pays différents, sur 3 continents. Les participants à l'évènement sont majoritairement issus d'Afrique, particulièrement d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale (13 pays différents). Ils sont également originaires d'Europe orientale et du sud (Albanie, Moldavie, Ukraine, Slovaquie). Cette géographie des appartenances est en décalage, à la fois par rapport à la population immigrée en Italie et par rapport à la géographie post-coloniale. Selon l'ISTAT, les immigrés résidant en Italie en 2019 proviennent de près de 200 pays du monde. L'Europe (du sud, centrale ou de l'est) est le premier continent de provenance des populations immigrées vivant en Italie, suivie de l'Afrique du Nord et de l'Asie. En volume, les groupes d'étrangers les plus nombreux sont, en 2019, les ressortissants

⁴³ Cependant cette distribution par professions est à prendre avec précaution, dans la mesure où le taux de non-réponses est conséquent (33%). On peut faire deux hypothèses à ce sujet. Une part de ce fort taux de non-réponse peut être liée à l'autocensure de personnes sans emploi ou exerçant un emploi socialement déclassé. A l'inverse, une autre partie des non-répondants exercent des fonctions prestigieuses au sein de la haute fonction publique et ont choisi de ne pas l'indiquer sur le questionnaire (de crainte, par exemple, d'être identifié)⁴³. Nombre d'entre eux, en effet, ont assisté à la journée (membres de cabinets ministériels, haut-fonctionnaires, ministre délégué...).

⁴⁴ Chiffres de l'ISTAT. ISTAT, Statistiche Report, 22 juillet 2020. [En ligne] <https://www.istat.it/it/files//2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>



roumains (22,8% de la population étrangère en Italie), suivis de groupes nationaux hors union européenne (« extra-communautaires »), principalement albanais (8,3%) et marocains (8,1%). D'autres groupes nationaux, comme ceux issus d'Ukraine, d'Egypte, mais aussi de pays asiatiques comme les Philippines, le Bangladesh ou le Pakistan connaissent une croissance régulière (2,4 à 4,5% de la population étrangère vivant en Italie en 2019⁴⁵). La moitié des immigrés en Italie sont donc citoyens d'un pays européen (dont 30% de l'UE), et un cinquième

seulement sont citoyens d'un pays africain (majoritairement d'Afrique du Nord). Enfin, en 2019, toujours, la nationalité italienne a été accordée majoritairement (en nombre de passeports nationaux délivrés) à des ressortissants albanais, marocains, roumains et brésiliens⁴⁶. Cette mise en regard des profils des leaders associatifs migrants investis dans le SND et de la structure de la population étrangère en Italie nous permet d'observer, d'une part, la sur-représentation des leaders associatifs issus des migrations africaines sub-sahariennes, d'autre part, la sous-représentation des leaders associatifs issus des migrations européennes et asiatiques.

Bien que fortement corrélé à la possession d'une nationalité étrangère ainsi qu'au lieu de naissance hors du territoire italien, le sentiment d'appartenance à une diaspora ne coïncide pas parfaitement avec eux. Parmi les personnes auto-désignées comme membres de diaspora, 10% déclarent être nés en Italie (7% des participants au 3^{ème} sommet). Le croisement avec d'autres informations du questionnaire (âge, activité, nationalité) révèle qu'il s'agit de jeunes des « nouvelles générations », qui, bien qu'étant nés et ayant grandi en Italie, y étudiant voire y travaillant aujourd'hui, ne possèdent pas encore la nationalité italienne. Inversement, on observe avec intérêt qu'une petite proportion des participants ayant répondu au questionnaire (4%) possède une double nationalité, sans pour autant se considérer comme membre d'une diaspora.

Le profil des membres de l'équipe du projet *Summit Nazionale delle Diaspore* illustre bien ces caractéristiques des leaders diasporiques mobilisés par la reconnaissance des diasporas dans l'espace italien de la coopération. L'équipe opérationnelle du SND est composée de onze membres aux profils variés, dont la moitié est issue de l'immigration. Recrutés ou cooptés par l'Agence nationale AICS, ils sont présentés comme une équipe d'« experts en migration et coopération⁴⁷ ». La composition de l'équipe répond à des critères descriptifs et substantifs, dans la mesure où l'équipe salariée présente un savant mélange de caractéristiques identitaires (appartenance, trajectoire migratoire, somato-biologique), de capitaux sociaux (leadership

⁴⁵ <http://stra-dati.istat.it/>

⁴⁶ <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19615>

⁴⁷ Cette manière de présenter l'équipe opérationnelle du SND est utilisée dans la documentation de communication et sur le site internet du SND : <https://summitdiaspore.org/chi-siamo/>

associatif) et culturels (diplômes et formation) et d'expérience professionnelle. Elle joue un rôle symbolique dont sont conscient à la fois les membres salariés de l'équipe technique, les bailleurs, mais aussi les membres d'associations de migrants participant aux événements du projet SND que j'ai rencontrés (rencontres régionales).

L'une des salariées possède une solide expérience professionnelle de direction de projets artistique, culturels et sociaux en Afrique en particulier, mais aussi de la communication du secteur institutionnel et associatif de la coopération au développement. Une autre, qui joue un rôle majeur dans le projet SND, experte en migrations & développement, est une ancienne chef de projet à l'OIM ayant travaillé au siège de l'OIM à Rome et ayant fait la preuve de son excellente maîtrise tant des enjeux de la thématique dans l'espace public italien que des dispositifs existants sur ce thème (comme le programme *Migrant Women for Development in Africa*⁴⁸). Par ailleurs, plusieurs membres appartiennent à la catégorie des chercheurs militants pratiquant les méthodes de la recherche-action tout en étant proches du secteur associatif. Parmi eux, en particulier deux sont issus du *Centro Studi di Politica Internazionale* (CESPI) qui est présenté comme le « partenaire stratégique » du SND. Le CESPI est une association internationale de droit italien jouant le rôle de think-tank auprès du gouvernement et des institutions publiques italiennes. Animé par plus de 25 chercheurs italiens issus de différentes disciplines, il s'est progressivement spécialisé depuis les années 1980 sur les thématiques des migrations internationales et du développement.

Le coordinateur du projet Summit Nazionale delle Diaspore est né et a grandi au Burkina Faso dans une famille de la classe moyenne, de parents enseignants. Ainsi qu'il le raconte régulièrement lors de rencontres régionales organisées dans le cadre du SND, ou lors d'échanges avec d'autres leaders associatifs diasporiques, son parcours migratoire en Italie à la fin des années 1990 a connu les difficultés de la clandestinité, la violence du travail agricole dans les Pouilles. Installé en Emilie-Romagne à partir de l'année 2000⁴⁹, il exerce plusieurs professions dans différents secteurs, tout en s'investissant dans la vie associative et culturelle. Dès son arrivée à Parme en effet, il fonde l'association *Le Réseau*, qui, depuis 2002, a mené des initiatives culturelles⁵⁰, mais aussi éducatives, de coopération internationale avec le Burkina Faso, et plus récemment de soutien à l'entrepreneuriat (*Italia Africa Business Week* depuis 2018). Au fil de ces initiatives, des partenariats se nouent avec d'autres associations, avec des collectivités locales, des fondations d'entreprises et de divers Ministères et institutions publiques. Progressivement, il cumule ainsi plusieurs positions de présidence, de direction exécutive et de représentation, à la fois dans le champ de la solidarité, de la culture, mais aussi dans l'espace économique et entrepreneurial. En 2015, l'homme candidate pour représenter les diasporas au sein du Conseil National de la Coopération au Développement (CNCS) nouvellement créé. Sa candidature est retenue et depuis ce jour, il occupe les fonctions non seulement d'animateur du groupe de travail « Migrations et Développement » de la CNCS, mais aussi de coordinateur et de porte-parole du projet SND.

A ce profil cumulant positions de leadership dans différents espaces, et attributs descriptifs issus de sa trajectoire migratoire s'ajoutent d'autres types de profils, dont les caractéristiques

⁴⁸ Le programme W-MIDA été destiné, à la fin de la décennie 2000, à promouvoir les investissements et les créations d'entreprises des femmes migrantes originaires d'Afriques de l'Ouest. Il s'inscrit dans le cadre des programmes MIDA qui, autour du monde, ont visé à promouvoir, soutenir et structurer les transferts de fonds et les initiatives économiques transnationales des migrants.

⁴⁹ Trajectoire reconstituée à partir d'une présentation publique de son parcours faite à Pescara le 9/11/19 lors d'une rencontre régionale du SND, d'échanges lors de temps d'observations participantes, de vidéos et de textes sur les réseaux sociaux ou sur le web, de documentations associatives et institutionnelles multiples.

⁵⁰ Comme par exemple le *Festival Ottobre Africano* ou le *RomAfrica Film Festival*.

permettent d'approfondir ce que l'analyse statistique a montré, tout en autorisant la comparaison avec le cas français. Ainsi, parmi les membres du SND, deux jeunes femmes salariées sont issues de la migration africaine sub-saharienne. L'une est née en Italie de parents immigrés du Ghana, et a obtenu la nationalité italienne à 18 ans, tandis que la seconde est arrivée dans l'enfance en Italie, depuis le Nigeria et n'a pas encore obtenu la nationalité italienne. Toutes deux ont récemment fini leurs études supérieures en Italie sur les thématiques de la coopération au développement. Les postes qu'elles occupent au sein du projet SND constituent leurs premiers emplois correspondant à leurs aspirations et à leurs qualifications. Bien que jeunes en âge, elles témoignent déjà de nombreux engagements associatifs sur les thématiques de l'accès à la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations. Leurs engagements témoignent d'un militantisme multiforme dans le champ de la représentation des minorités immigrées et ethno-raciales. Toutes deux sont membres d'associations actives sur les thématiques de l'accès à la citoyenneté pour les « nouvelles générations », l'intégration et la participation politique des afro-italiens et afro-descendants, et prennent part aux mobilisations politiques sur ce thème dans l'espace public. L'une participe à la fondation en 2015 d'une association nommée *Arising Africans*, rassemblant des italiens afro-descendants pour, d'une part, déconstruire les stéréotypes sur les africains et les afro-italiens, d'autre part exercer une citoyenneté locale. L'autre est membre de l'association *Questa è Roma*. Fondée en 2016, cette association lutte contre toutes les formes de discriminations, en particulier ethno-raciales, sexistes et liées au handicap. Composée de « nouvelles générations » d'italiens, c'est-à-dire à la fois de jeunes italiens ayant déjà obtenu la citoyenneté italienne et de jeunes ne l'ayant pas obtenue, elle défend la vision d'une Italie multiethnique et l'accès à la citoyenneté pour les nouvelles générations. L'association a également mené un projet de coopération au développement en Albanie, pays dont l'un des membres du bureau est un ressortissant. Ce projet a bénéficié du dispositif A.MI.CO. de l'OIM dont nous avons parlé en première partie.

En outre, les deux jeunes femmes sont fortement investies dans le réseau national italien CONNGI (Coordination Nationale des Nouvelles Générations Italiennes) qui réunit les organisations des jeunes italiens issus des migrations. Réseau informel depuis 2014, le CONNGI s'est constitué formellement entre 2017 et 2018 sous l'impulsion et avec le fort soutien du Ministère du travail et des politiques sociales. Il a en effet publié un appel auprès des associations de nouvelle génération, a organisé des rencontres entre elles, soutenu leur structuration et finance aujourd'hui ses actions. Trente associations de jeunes ayant un « background migratoire » en font aujourd'hui partie, parmi lesquelles l'association *Questa è Roma* est vice-présidente du CONNGI et l'association *Arising Africans* en est membre. Le CONNGI est une association dite de « deuxième niveau ». Il organise en particulier chaque année un événement national nommé *Protagonisti !*. Cette manifestation, proposée à tous, réunit de jeunes des « nouvelles générations » autour de thématiques auxquelles ils doivent faire face aujourd'hui au quotidien en Italie, comme par exemple les thématiques culturelles (difficultés à articuler appartenances religieuses (musulmanes ou animistes par exemple) et appartenances nationales), ou l'éducation, l'accès à la citoyenneté.

Comme en témoignent les trajectoires des deux jeunes salariées du SND, le foisonnement associatif des afro-italiens et les mobilisations de soutien aux « nouvelles générations » ont connu un essor sans précédent au lendemain de l'échec de la réforme de la Loi sur la citoyenneté en 2017. En effet, selon IDOS, une large part de ces « secondes générations » auraient pu devenir italiennes si, en septembre 2018, le parlement italien avait approuvé la réforme de la loi sur la citoyenneté proposée en 2017, qui visait à changer les règles établies

par la Loi de 1992, considérablement durcies par les politiques d'immigration et d'acquisition de la citoyenneté en 2010. Si la population étrangère a continué d'augmenter en volume, le nombre de permis de séjour a diminué de 70% par an, en raison de la quasi-interruption de l'attribution de permis de séjour (-97% entre 2010 et 2019). Le nombre de « débarqués », comme le nombre de demandeurs d'asile ou les titulaires de protection internationale ou humanitaire est faible en Italie, bien en deçà des volumes en Allemagne ou en France⁵¹.

La description et l'analyse du profil des militants et des associations diasporiques d'aujourd'hui, ne doivent pas laisser penser que l'associationnisme migrant est un phénomène nouveau en Italie. Selon les travaux réalisés par des chercheurs du Cespi, des initiatives de regroupement et de structuration des associations de migrants existent depuis le début des années 1990, comme en témoigne par exemple le *Filipinos Women's Council*. Fondé en 1991, il est composé exclusivement de femmes venant des Philippines, majoritairement employées dans les travaux domestiques et du care. Cette association présente dans plusieurs régions italiennes mène aujourd'hui des actions autour de l'éducation à l'épargne, la planification financière et la gestion de l'envoi des remises au pays d'origine, dans l'optique de « casser la chaîne de la pauvreté », tout en développant des activités de services aux immigrés et des rencontres interculturelles entre italiens et philippins. De même, l'anthropologue Veronica Padoan a montré que des associations communautaires anciennes avaient progressivement entrepris des initiatives concrètes de coopération internationale depuis le début des années 2000, tandis que d'autres, plus récentes, auraient été créées dans la perspective explicite d'entreprendre des projets de coopération en direction des pays d'origine. Parmi ces dernières, les nombreuses initiatives de coopération internationale déployées par les associations de la diaspora albanaise depuis les années 1990 seraient remarquables⁵². En termes de thématiques d'intervention, ces associations interviendraient prioritairement dans les champs culturels et économiques (festivals, événements culturels, initiatives d'interconnaissances interculturelles, tourisme responsable, etc.) ainsi que dans le champ de l'éducation à la citoyenneté et de l'accès aux droits, tandis qu'un autre groupe d'associations se concentrerait prioritairement sur des initiatives relevant de la circulation des compétences et du travail, comme par exemple l'*Associazione degli Ingegneri Africani*, qui est une plate-forme d'échanges entre professionnels (ingénieurs, économistes, informaticiens, etc.) de la diaspora africaine ayant étudié en Italie⁵³. Enfin, depuis le début des années 2010, quelques regroupements d'associations d'immigrés, sous la forme de plate-formes et de forums soutiennent leur visibilité dans l'espace public et offrent un espace de dialogue entre institutions publiques, associations d'immigrés et les autres acteurs de la société civile⁵⁴. C'est le cas par exemple du *Forum Città Mondo*, qui regroupe dès sa création en 2011 à Milan cent cinq associations d'immigrés, pour animer et coordonner des projets de coopération au développement en partenariat avec des acteurs publics et des acteurs privés.

⁵¹ Selon la Fondazione Leone Moressa, dont les rapports annuels sur l'économie de l'immigration font autorité, tant auprès de la classe politique italienne qu'auprès des militants associatifs, « les étrangers (extra-communautaires) aujourd'hui arrivent essentiellement par regroupement familial ou raisons humanitaires ». En outre, la rhétorique médiatique et politique, agitant le spectre d'une invasion de l'Italie par des migrants africains arrivant par bateaux sur les côtes italiennes serait infondée. Le nombre des « débarqués », faible au regard des autres catégories d'entrée sur le territoire (119 000 arrivées en 2018) n'a cessé de chuter depuis 2016 (année du pic historique d'arrivées : 181 000) comme le reconnaît le Ministère de l'Intérieur italien lui-même. En 2017, l'UNHCE estimait à 354 000 les demandeurs d'asile et les titulaires de protection internationale ou humanitaire présents en Italie, soit 0,6% de la population du pays, derrière l'Allemagne et la France en volume. Fondazione Leone Moressa, *Rapporto 2020 sull'economia dell'immigrazione*, 2020.

⁵² *Ibid.* p.13.

⁵³ *Ibid.* p.9.

⁵⁴ *Ibid.* p.3-4.

2.3. Ce que souligne la comparaison entre les deux espaces de mobilisations associatives migrants : différences de mobilisations diasporiques et rôle des chercheurs-militants

La comparaison entre les réseaux associatifs migrants mobilisés dans les processus de cadrage de la représentation des diasporas met en lumière trois éléments.

En premier lieu, la comparaison entre les trajectoires des militantes en France et en Italie révèle plusieurs points communs. Malgré l'écart générationnel et l'écart entre leurs âges au moment où elles s'investissent dans le processus de reconnaissance des diasporas du développement, elles possèdent des capitaux sociaux et culturels proches. De plus, leurs engagements associatifs à toutes sont la traduction, en pratique, de leurs positionnements politiques. Elles constituent une forme de mobilisation politique en dehors de l'espace du jeu politique et la représentation électorale. Par ailleurs, elles ont toutes l'expérience de la relation avec les institutions publiques nationales et internationales. L'une a par exemple déjà participé à une initiative ICMPD (International Center for Migration Policy Development). Elle fait partie des membres de la diaspora courtisés à la fois par les organisations internationales et par les institutions étatiques de son pays d'origine. Au cours de l'été 2019, sur la suggestion d'un agent public du Ministère du travail et des politiques sociales italien, elle participe à une rencontre de la diaspora ghanéenne, à Londres, organisée par les ambassades ghanéennes autour de la question de l'engagement de la diaspora dans les politiques ghanéennes. A cette période, sur le modèle de ce qu'ont fait d'autres états d'Afrique de l'Ouest, l'Etat ghanéen tente de s'ouvrir à la diaspora pour favoriser ses investissements au Ghana.

Toutefois, deux éléments les distinguent. Si leurs caractéristiques socio-démographiques, diplômes et expériences de leadership associatif ont pu être converties par les jeunes afro-italiennes en reconnaissance professionnelle et institutionnelle, par l'embauche par l'AICS pour mener à bien le projet SND, il n'en est pas de même pour les militantes afro-françaises. Leurs engagements demeurent bénévoles. La création de la plate-forme FORIM ne change pas la donne : l'équipe salariée est initialement constituée de jeunes salariés blancs français, tandis que la vie associative bénévole était, elle, conduite par les représentants des collectifs et des fédérations d'associations de migrants. Le second point concerne la différence de place occupée par les « jeunes générations ». Si celles-ci sont très présentes dans la dynamique italienne, elles l'ont beaucoup moins été dans la dynamique française. Au moment de la création du FORIM en 2002, un *Forum des Jeunes Issus des Migrations* (FOJIM) verra le jour. Il se maintiendra pendant quelques années, tout en restant relativement marginal. Comme je l'ai démontré dans ma thèse, les associations d'enfants de personnes issues des migrations ont été quasi absentes du processus de reconnaissance, malgré de nombreux discours et un fort intérêt des institutions publiques pour le thème des « 2^{ème} génération ».

Deuxièmement, au fil de notre propos, nous avons cité à plusieurs reprises la présence et la participation de chercheurs et d'experts. En effet, au-delà des acteurs diasporiques dont nous venons de présenter les caractéristiques, et des acteurs ministériels et institutionnels qui font alliance au sein des commissions nationales (COCODEV ou CNCS) et que nous avons présentés en première partie, le processus de cadrage de la représentation des diasporas se caractérise par le rôle des chercheurs et experts-militants. Dans l'espace public français, la mise en mot de la cause des acteurs migrants du développement au cours des années 1990 doit beaucoup à l'investissement d'un groupe de jeunes chercheurs-militants. Ce groupe de jeunes

sociologues fournit une importante production scientifique sur les populations et les dynamiques associatives immigrées africaines et sub-sahariennes, en partie celles issues de la vallée du fleuve Sénégal⁵⁵. Ils entretiennent des liens étroits à la fois avec quelques associations des diasporas du bassin du fleuve Sénégal, mais aussi avec deux organisations qui développent à cette période une expertise de service ainsi qu'une expertise d'engagement (Théry 2005), tout en proposant des dispositifs d'appui aux associations de migrants⁵⁶. L'ONG GRDR et l'Institut Panos⁵⁷ jouent le rôle d'intermédiaires et de médiateurs entre associations immigrées et leurs partenaires du monde académique ou institutionnel. Chercheurs et experts militants jouent un rôle capital pour publiciser la question de la reconnaissance des associations villageoises et produire une formulation du problème capable d'attirer l'attention publique. Ces chercheurs et ces ONG réalisent des études commandées par l'acteur public, obtiennent les appels d'offre sur les thématiques de la migration et du développement, et sont les auteurs de l'ensemble des rapports sur le sujet pris en compte par les acteurs institutionnels pour construire la réponse publique à la problématique de la reconnaissance des associations de migrants. Nous l'avons vu, plusieurs de ces chercheurs remportent l'appel d'offre du groupe MPM-SIM pour réaliser une étude sur les associations de migrants en 1998-1999. Or, on observe la mise à l'écart progressive tant des chercheurs-militants que des experts-associatifs, au fur et à mesure de la structuration d'une plate-forme nationale et d'une représentation des OSIM dans l'espace public français. Cette mise à l'écart est en partie le résultat d'un choix volontaire de la part des membres du groupe « OSIM et développement » puis des membres du FORIM. Leur intention est de permettre aux associations de migrants d'être majoritaires et d'avoir le contrôle de leur parole, ainsi que la maîtrise du processus de construction de la future plate-forme de représentation. Dans le cas des ONG, la mise en retrait est aussi liée à leur souhait d'être moins impliquées dans une dynamique dont le rythme de travail s'est fortement intensifié, et qui est marquée par des tensions importantes entre les catégories d'acteurs autour de la propriété de la cause.

Dans le cas italien, les chercheurs-militants occupent également une place centrale qui, jusqu'à aujourd'hui, se maintient. Au sein de l'équipe opérationnelle du SND, les chercheurs du CESPI rédigent les documents stratégiques, des rapports et documents de synthèse et mettent en mots le discours de valorisation des diasporas actrices de développement. Ils réalisent également une recherche-action destinée à approfondir la connaissance du secteur associatif migrant en Italie. En 2020, ils publient notamment un *Manuale delle diaspora nella cooperazione allo sviluppo*, ainsi qu'un fascicule "booklet" destiné à rendre compte de la diversité des acteurs diasporiques de coopération sur le territoire italien. Enfin, ils participent en personne à de nombreux événements et rencontres territoriales. Ces chercheurs du CESPI adoptent un positionnement militant, favorable à la participation politique et démocratique de toutes les composantes de la population vivant sur le sol italien, dont le SND serait selon eux un bel exemple⁵⁸. A la lumière de l'expérience française, la question de savoir si cette alliance entre

⁵⁵ On citera par exemple : LAVIGNE DELVILLE Philippe, *La rizièrre et la valise : irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Syros-Alternatives, 1991 ; DAUM Christophe, *Les associations de Maliens en France. Migrations, développement et citoyenneté*, Paris, Khartala, 1998.

⁵⁶ En développant à cette période par exemple des centrales et des associations paysannes, des opérateurs techniques locaux spécialisés, mais aussi des outils financiers comme le micro-crédit, la formation des leaders ou la consolidation du mouvement associatif.

⁵⁷ Réseau international enregistré aux Pays Bas, dont l'antenne française à cette époque, l'Institut Panos Paris (IPP), fondé en 1988, a pour but de soutenir le pluralisme et l'indépendance des médias dans les pays en développement en particulier. Sous l'impulsion de son directeur de l'époque, Charles Condamines, l'Institut Panos Paris se mobilise sur les questions de migration et de développement.

⁵⁸ Interventions de membres du CESPI lors du 4^{ème} Sommet du SND, 24 octobre 2020, et observations participantes en 2019 et 2020.

chercheurs-militants et leaders associatifs migrants perdurera, une fois qu'une représentation des diasporas institutionnelle et structurée existera dans l'espace public, est posée.

Troisièmement, la comparaison franco-italienne met en lumière une différence d'approche des collectifs associatifs mobilisés. En France comme en Italie, le processus de structuration d'une représentation insiste particulièrement sur les organisations de « deuxième niveau ». Or, le découpage de l'ensemble recouvert par ce deuxième niveau diffère. Dans le cas italien, il s'agit d'organisations à base territoriales, telles que des fédérations, collectifs ou réseaux régionaux. D'ailleurs, lors des événements annuels nationaux du SND, comme lors des rencontres en région, les fédérations ethno-nationales d'associations et les regroupements communautaires sont peu représentées et leurs voix sont peu portées, voire absentes. Dans le cas français, en revanche le traitement du deuxième niveau est différent. Nous l'avons vu, malgré leur ancienneté et leur importance dans les représentations collectives, les associations villageoises et les fédérations ethno-nationales ne sont pas les actrices principales du processus de reconnaissance et de construction d'une représentation. Comme en Italie vingt ans plus tard, ce sont plutôt des organisations transversales, thématiques, regroupant des personnes issues des migrations issues de pays divers. Pourtant, la construction de la « fusée à trois étages » du FORIM tient compte des fédérations et collectifs d'associations villageoises, communautaires ou ethno-nationales. Au-dessus du premier niveau formé par les OSIM, le second niveau regroupe ces dernières, sous le FOSIM, aux côtés des collectifs régionaux nommés COSIM que nous avons introduits plus tôt. COSIM et FOSIM sont membres de la plate-forme nationale FORIM, qui constitue le niveau supérieur de la fusée.

Ainsi, à vingt ans d'écart, les militants issus des diasporas mobilisés dans le processus français et italiens ont des caractéristiques similaires : majoritairement issus de la migration africaine, en possession de nombreux capitaux, cumulant les positions de leadership, ils connaissent et sont connus de certaines institutions publiques nationales, voire internationales. A ces caractéristiques s'ajoutent l'engagement politique et militant dans la lutte contre les discriminations, l'intégration et l'accès à la citoyenneté des minorités ethno-raciales africaines et afro-descendantes. Pour les militants associatifs en France comme en Italie, on observe une porosité entre engagement militant et investissement professionnel. Si la mobilisation dans les processus de construction d'une représentation diasporique est un choix militant, il s'agit aussi d'un choix professionnel, permettant de trouver un travail à la hauteur des compétences, diplômes et expériences. Pour reprendre les mots d'Olivier Voirol, ces acteurs sont dotés d'un pouvoir d'action et de conviction nouveau, par rapport aux associations villageoises, dans la lutte pour l'attention sur la scène publique. Ils ont en main davantage de ressources qui leur permettent de se sentir légitimes d'intervenir dans l'espace public. En même temps, cela leur est possible, parce qu'elles affirment « des qualités conformes à celles qui sont préalablement valorisées dans l'ordre symbolique majoritaire » (Voirol, 2005, p.110), ce dont ils sont en partie conscientes. Le rôle privilégié joué par les organisations actives dans le champ de l'intégration, de l'accès à la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations mérite d'être souligné, dans la mesure où ces thématiques sont différentes de celles du champ de la coopération au développement et de la solidarité internationale. Cet apparent décalage a des conséquences sur la construction des motivations et l'élaboration des discours de promotion d'une représentation diasporique dans les arènes de la coopération, que nous étudions à présent.

3. Un cadrage rhétorique en tension

L'enchassement des cadres politiques et institutionnels de coopération que nous avons identifiés en première partie, mais aussi le profil des associations et des leaders migrants que nous avons étudiés dans la seconde partie ont des effets sur la manière dont se construit le discours de légitimation et de promotion d'une représentation diasporique dans l'espace de la coopération. Comment modèlent-ils les schèmes et les discours (Benford & Snow 2012, Cefaï & Trom 2001) qui donnent sens au projet d'institution d'une représentation des diasporas en France et en Italie ?

3.1. Entre efficacité du développement et démocratisation des espaces politiques nationaux : deux perceptions opposées

A première vue, les objectifs fixés par les processus français et italiens semblent quasi-similaires. En 2000, les termes de référence du groupe de travail « OSIM et développement » établissent trois priorités : favoriser la reconnaissance de ces associations et de leur contribution au développement ; appuyer un processus d'organisation de ces associations et de leurs modes de représentation ; définir un programme d'appui financier pour soutenir les associations issues de l'immigration dans leurs programmes d'action⁵⁹. En 2017, les termes de référence du SND fixent quant à eux les trois objectifs suivants : énoncer une « nouvelle narration » en matière de migration pour contrer le discours dominant sur l'immigration comme invasion ; rendre visibles les italiens d'origine étrangère, notamment par la construction d'une représentation inclusive ; renforcer les connaissances et les compétences des acteurs diasporiques en matière de coopération au développement. Dans les deux cas, ces objectifs articulent le registre du renforcement des compétences de coopération des acteurs diasporiques avec une rhétorique de reconnaissance politique.

Représenter les diasporas pour améliorer l'efficacité de la coopération

Le premier registre de légitimation est celui de l'amélioration de l'efficacité de la coopération au développement.

En France, le discours soutenant la politique de reconnaissance de 2002 insiste sur le renforcement des capacités des associations de migrants et leur « rattrapage », vis-à-vis des autres ONG françaises. Comme l'ont souligné les revendications des leaders associatifs migrants dans les années 1990, puis les travaux des groupes de travail successifs de la COCODEV, les associations de migrants étaient jusque-là des associations dominées des réseaux de la coopération, dans la mesure où elles ne parvenaient ni à émarger aux fonds publics, ni à intégrer les espaces pluripartenariaux de la coopération. L'objectif est à la fois la professionnalisation et le changement d'échelle des OSIM. Il s'accompagne d'un travail de socialisation des acteurs associatifs migrants aux codes, aux normes et aux dispositifs de l'espace de la coopération au développement. Pour cela, l'initiative de création d'une plateforme nationale de représentation des OSIM est envisagée comme une méthode d'accompagnement, de formation des associations de migrants et de montée en puissance de

⁵⁹ Groupe OSIM et développement, Termes de référence, p. 2.

leurs initiatives de développement. Géré par la plate-forme représentative, le programme d'appui aux OSIM (Pra-OSIM) combinant appui technique et appui financier en est l'instrument majeur.

En Italie, l'agence AICS porte dès sa création un projet de long terme tout à fait similaire : renforcer l'efficacité, la qualité et la quantité des projets de coopération italiens, ainsi que le nombre et la compétence des acteurs de la coopération au développement. Pour cela, l'AICS s'emploie à renforcer les « associations de catégories », c'est-à-dire les associations représentant une catégorie d'acteurs, qu'ils soient professionnels, économiques, publiques ou privés. Parce qu'elles sont peu visibles, peu connues, et n'ont pas véritablement d'associations de catégorie reconnues par les institutions italiennes de la coopération, les associations diasporiques bénéficient d'une attention particulière de la part de l'Agence. Le projet SND en est la manifestation principale. L'existence de structures représentatives des diasporas permettrait d'identifier de nouvelles idées et de nouvelles compétences parmi les associations de la diaspora, mais aussi de renforcer la quantité et la qualité des projets de coopération qu'elles portent. En particulier, la formation et le renforcement des associations de migrants du point de vue de la comptabilité, du droit et de la gestion paraît prioritaire à l'AICS, dans la mesure où il s'agit d'une étape primordiale pour obtenir le référencement comme ONLUS, et être en droit, dès lors, de répondre à des appels à projets et obtenir des cofinancements publics. Toutefois, comme en témoigne un membre de l'agence fortement impliqué dans le projet SND, les associations diasporiques ont bénéficié d'une attention toute particulière de la part de l'Agence, bien plus que d'autres catégories d'acteurs ou d'autres « associations de catégorie », point sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Dans les deux cas, la quête d'efficacité de la coopération au développement se manifeste également par l'attention accordée à l'efficacité financière de l'épargne et des transferts de fonds des migrants. En France, parallèlement au lancement du FORIM au début des années 2000, l'AFD et la coopération française soutiennent des projets de réduction des coûts des transferts. De son côté, parallèlement au projet SND, l'AICS soutient les initiatives sur ce sujet. Lors d'une réunion du groupe « Migration et développement » du CNCS, le 11 octobre 2019, la *Cassa Depositi e Prestiti* (qui correspond à la Caisse des Dépôts et Consignations française) présente un projet intitulé « Epargne sans frontière. Un service pour le développement de l'épargne des diasporas ». Mobilisant le concept d'« inclusion financière », la Caisse des dépôts insiste sur le fait que les diasporas font partie de ses clients, et que le développement de l'épargne des diasporas à travers de nouveaux instruments bilatéraux, entre Italie et pays d'origine, est un outil de concentration, de sécurisation et de transformation de l'épargne.

Ainsi, selon ce premier registre de justification, une organisation représentative des diasporas est nécessaire dans la mesure où elle permet de rendre visible les acteurs et les initiatives existantes, de centraliser l'identification de leurs compétences, de leurs besoins de formation et de renforcement des capacités, tout en favorisant les partenariats avec les autres catégories d'acteurs de la coopération. Dans le cas français comme dans le cas italien, le discours relatif à la quête d'efficacité de la coopération peut prendre des accents culturalistes : les associations de migrants contribueraient à l'enrichissement des coopérations du Nord par leurs connaissances supposées des langues, des cultures et des rapports sociaux dans les pays du Sud. Cette assertion reste à démontrer (Vincent-Mory, 2018).

Représenter les diasporas pour résoudre un déficit démocratique

Le second registre de légitimation de la mise en place d'une représentation des diasporas est celui de la participation démocratique d'une catégorie minorisée dans l'espace public.

Ainsi, le processus de reconnaissance des associations de migrant en France s'est distingué par la volonté de renverser le stigmate associé à la figure du « migrant » dans l'espace médiatique et politique, et de favoriser une égale visibilité et audibilité des composantes de l'espace de la coopération. La mise en forme puis la promotion d'un discours de valorisation des initiatives associatives migrantes s'est accompagnée de la création du sigle administratif et associatif « OSIM » pour les désigner. Ce dernier vise à renouveler le vocabulaire péjoratif associé aux personnes issues des migrations, tout en insistant sur leur proximité avec le commun des associations françaises de développement qui sont à cette même période désignées par le sigle administratif « OSI ». Le document intitulé « Les immigrés : acteurs de la coopération nord-sud » de septembre 1997, republié l'année suivante sous le titre « Les immigrés : acteurs de la solidarité nord-sud » par le groupe « MPM-SIM » tient lieu d'argumentaire en faveur de la reconnaissance politique des associations de migrants dans l'espace français de la coopération. La justification de la représentation des diasporas par l'impératif démocratique prend des tonalités différentes selon les acteurs. Du point de vue des leaders associatifs migrants, la dénonciation du rapport de minorisation dans lequel leurs associations sont inscrites, et l'expression d'une reconnaissance paritaire, occupent une place centrale dès les années 1990. Lors des Rencontres Nationales de 1997 par exemple, les interventions des leaders disent leur frustration de ne pas être maîtres de leur parole, ni des discours ou des propositions politiques qui les concernent. Ils ont le sentiment de ne pas être considérés comme des interlocuteurs légitimes, ni que leur parole puisse suffire. Ils expriment le souhait de s'émanciper de ce qu'ils vivent comme une tutelle des ONG, et d'être considérés, par les pouvoirs publics français, comme les premiers interlocuteurs au sujet de la relation entre migrations et développement. La demande de reconnaissance s'articule également avec une revendication d'accès aux fonds et aux dispositifs publics français pour l'aide au développement. En effet, à cette époque, malgré l'égalité de statut juridique avec les autres associations françaises de solidarité internationale, les OSIM sont contraintes de soumettre leurs projets de développement à la tutelle d'une ONG reconnue et légitime aux yeux des bailleurs publics pour espérer obtenir des cofinancements⁶⁰. Suspectes d'instrumentalisation et d'accaparement des biens publics, les OSIM ont le sentiment d'être pris dans un rapport inégalitaire qui ne leur permet pas d'interagir ou d'être reconnues comme des pairs (Fraser 2011). Fonder une organisation destinée à leur représentation permettrait de résoudre ce problème.

Du point de vue des partenaires des OSIM, le retournement du stigmate s'appuie sur deux arguments : leur utilité sociale grâce à leur « différence culturelle » (la dernière justifiant la première) ; leur investissement en faveur de l'intégration, prouvé par les actions collectives entreprises alliant entraide et développement. La résorption du déficit démocratique dans l'espace de la coopération passerait par le renforcement du processus d'intégration des acteurs migrants à la société française⁶¹. Dans cette perspective, autoriser leur visibilité et leur représentation serait une étape importante et témoignerait des bonnes dispositions des acteurs

⁶⁰ Compte-rendu de l'atelier « Cofinancement », 16 décembre 1998, 24 février 1999, 24 mars 1999, 21 avril 1999 et 19 mai 1999. Archives Privées.

⁶¹ Document « Les immigrés : acteurs de la coopération nord-sud », première version, septembre 1997. La version ultérieure et définitive du document, intitulée « Les immigrés : acteurs de la solidarité nord-sud », diffusée au mois de juillet 1998, reprend presque mot pour mot ces deux paragraphes. Celui-ci fait office d'argumentaire, de premier document de défense de la place des OSIM dans l'espace public.

institutionnels français en la matière⁶². L'impératif de changement de discours et de retournement du stigmate passe par l'emploi d'un discours de promotion et de la valorisation de la diversité. Le discours politique diversitaire, qui malgré ses ambiguïtés s'ajuste sans peine à l'esprit républicain (Doytcheva 2010), fonctionne à plein dans l'espace public français du tournant des années 2000. En ce sens, la lutte pour la reconnaissance dans l'espace de la coopération au développement devient une des dimension (ou un des lieux) d'une lutte politique plus générale en faveur d'une meilleure représentation des minorités (en particulier issues des migrations et ethno-raciales).

Comme dans le cas français, l'un des objectifs du projet SND italien est de contribuer au retournement du stigmate du migrant dans l'espace public italien, en diffusant un discours mettant en lumière les atouts, richesses et apports des diasporas dans la société italienne mais aussi dans les pays d'origine. À partir de 2014, l'expression « changer le discours » (*Cambiare la narrativa*) est fréquemment formulée, à la fois dans les documents écrits de présentation du projet, et dans les événements publics du projet SND. Elle exprime un objectif politique explicite destiné à contrer le discours antimigratoire et xénophobe, qui paraît médiatiquement et politiquement majoritaire aux membres du SND⁶³. À la suite d'autres observateurs et experts des politiques et des discours sur les flux migratoires, ces derniers considèrent qu'il y aurait en Italie un taux particulièrement élevé de désinformation sur les thématiques de l'immigration, comme l'a récemment formulé la commission parlementaire Jo Cox sur la xénophobie et le racisme. Selon un sondage de l'Institut Cattaneo mené en 2018, les Italiens seraient les citoyens européens ayant la perception la plus éloignée de la réalité en ce qui concerne le nombre d'étrangers vivant dans leur pays⁶⁴.

Ainsi, plusieurs salariés du projet SND envisagent le projet SND comme une opportunité de mobilisation politique. Les deux jeunes salariées que nous avons présentées dans la partie précédente sont fortement mobilisées sur les thématiques de l'accès à la citoyenneté des minorités issues des migrations. En témoignent leurs participations aux mobilisations en faveur d'une réforme de la Loi sur la citoyenneté autour de la réforme de la Loi sur la citoyenneté ou encore leur investissement dans la plate-forme CONNGI et son événement annuel intitulé « *Protagonisti!* » (acteurs/protagonistes). Pour elles, la question de la participation paritaire et de l'égalité des chances des jeunes italiens issus des migrations est un objet de préoccupation politique majeur. Ne souhaitant pas s'engager en politique sur ce thème, elles considèrent l'engagement associatif comme « une première réponse, la plus facile, pour essayer de changer quelque chose ». Dans leurs cas, cette conscience politique et cet engagement associatif naissent d'un processus de conscientisation à la croisée de plusieurs expériences : celle de l'invisibilité politique, médiatique, économique et sociale des afro-italiens dans l'espace public italien, la rencontre à l'Université d'autres personnes ayant un « background » africain, mais aussi une quête identitaire.

Au-delà du cas de ces deux jeunes femmes, la plupart des membres du projet SND l'envisagent comme un instrument de formation d'une identité collective des minorités ethno-raciales en Italie. Cette perspective est soutenue par deux discours complémentaires portés par les membres et les partenaires du SND. Lors d'événements du SND en région, l'équipe opérationnelle du SND affirme explicitement à l'auditoire leur intention de favoriser la formation d'une « masse critique » d'associations des diasporas, capable de parler en son nom

⁶² *Ibid.*

⁶³ SND, *Un Percorso Tra le Pratiche di Cooperazione di Cooperazione Internazionale*, Novembre 2017.

⁶⁴ Selon le sondage, les Italiens estimerait le volume d'étrangers présents sur le territoire italien à plus du double de la réalité. IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2018*. Scheda di Sintesi, 2019.

propre. Du point de vue des membres militants, la conscientisation des associations issues des diasporas est une étape indispensable pour qu'ils puissent parler à la première personne des problématiques qui les concernent et développent une maîtrise du discours qui les concerne. Pour d'autres, membres institutionnels ou experts, l'objectif de conscientisation est compris différemment. Un élément de discours revient fréquemment : celui d'initiatives de coopération « spontanées » et « inconscientes⁶⁵ ». Les leaders et les associations diasporiques feraient, comme M. Jourdain, de la coopération au développement sans le savoir. Malgré la nuance entre les deux appréhensions de l'impératif de formation d'une identité collective, membres et partenaires se retrouvent autour d'un même objectif : la conscientisation des acteurs diasporiques est une étape clé du processus destiné à les rendre visibles et audibles (par la représentation) dans l'espace public italien.

Des similarités rhétoriques à nuancer

Au-delà de leurs points de jonction, les objectifs posés par les processus français et italiens présentent des nuances. Si les deux cahiers des charges articulent recherche d'efficacité de la coopération et démocratisation de l'espace public, les accents sont cependant différents. Dans le cas français, une attention particulière est accordée au soutien financier des projets des OSIM (qui prendra la forme du programme Pra-OSIM dès 2002). A l'inverse, dans le cas italien, la question d'un soutien financier n'est pas à l'ordre du jour. Plutôt, la focale est placée sur la mise en mots et la promotion d'un nouveau discours capable de défendre la vision d'une Italie multiculturelle et de valoriser la richesse des contributions sociales, politiques et économiques des « nouveaux italiens », davantage que cela a pu être en France. Ce décalage entre les rhétoriques françaises et italiennes s'explique en partie par la différence entre les environnements politiques français du tournant des années 2000, et italiens des années 2015-2020. Dans le cas français, la reconnaissance des diasporas de la coopération s'inscrit dans un contexte politique et institutionnel favorable. Le soutien de la part de tous les ministères et institutions concernées est généralisé, la thématique de la lutte contre les discriminations est présente dans l'espace politique et médiatique. Dans le cas italien en revanche, le projet SND se déploie sous un vent médiatique et politique contraire. Malgré le soutien de la Vice-Ministre de la Coopération Emanuela del Re, les tensions avec les autres ministères, la diffusion de discours xénophobes, antimigratoires et de la désinformation dans l'espace médiatique obligent les membres et promoteurs du SND (y compris institutionnels et ministériels) à être attentifs à justifier leur présence et leur action.

Une seconde nuance entre les deux rhétoriques peut être apportée. Elle concerne la question des jeunes issus des migrations. En France comme en Italie, les institutions publiques partenaires les ont identifiées comme une catégorie de bénéficiaires de l'action publique et développent des dispositifs à leur égard. Toutefois la perspective italienne est ouvertement destinée à favoriser l'accès à la citoyenneté et à la participation politique. Cette préoccupation pour la citoyenneté et l'accès aux droits des « nouvelles générations » d'italiens s'intègrent avec une perspective intersectionnelle. La formulation des objectifs et des intentions du projet SND mobilise une terminologie qui permet de penser la lutte pour la représentation des minorités ethno-raciales comme l'une des dimensions d'une lutte plus globale en faveur de la représentation des groupes minorisés, qu'ils soient LGBTI+, religieux, porteurs de handicap ou jeunes. En France, les préoccupations institutionnelles sont davantage tournées vers les questions de l'intégration professionnelle, scolaire et culturelle. La distance française vis-à-vis

⁶⁵ SND, *Un percorso tra le pratiche... op. cit.*, p.3.

de la question de l'accès aux droits s'explique à la fois par le fait que les conditions d'accès à la citoyenneté sont moins contraignantes, mais aussi par la faiblesse des mobilisations militantes sur ce thème dans l'espace de la coopération. Comme nous l'avons vu, si les militants des « nouvelles générations » sont fortement impliqués dans le processus italien, ils sont quasi absents en France. Troisièmement, lorsque des leaders associatifs migrants du tournant des années 2000 s'intéressent à la « 2^{ème} génération », c'est en raison de leur préoccupation pour la continuité et de la reprise des initiatives de solidarité et de développement entreprises par leurs aînés – en particulier les associations villageoises et leurs réseaux fondés sur une base communautaire et ethno-nationale.

Malgré les nuances, le projet d'institution d'une représentation des diasporas repose sur un sens double, en France comme en Italie. Les registres de la quête d'efficacité, d'une part, et de la démocratisation, d'autre part, sont en mesure de lui donner sens. Mais comment coexistent-ils dans les processus de cadrage de la représentation ? S'articulent-ils ou entrent-ils en conflit ?

3.2. Du conflit à l'alliance : la domestication stratégique des discours et des paradigmes transnationaux

En réalité, la coexistence des deux registres de légitimation provoque des tensions. Ils sont présents à des degrés divers dans les discours de chacun des acteurs. Toutefois, les différences de cadrages rhétoriques provoquent incompréhensions et conflits entre les partenaires. Les oppositions révèlent aussi les rivalités entre acteurs en matière de propriété de la cause, c'est-à-dire pour déterminer qui, en définitive, est légitime pour nommer enjeux et protagonistes de la représentation des associations de migrants actrices de développement.

Divergences entre les registres de légitimation de la représentation

En Italie, les deux registres de légitimation de la représentation s'entrechoquent et provoquent des tensions entre les partenaires du projet. Le choix explicite de l'approche démocratique par l'équipe opérationnelle du SND provoque l'opposition de l'agence publique de développement AICS, c'est à dire de leur principal partenaire et bailleur. Projet d'une agence technique et non personne morale ou processus politique, le SND viserait, pour l'AICS, à identifier de nouvelles idées, de nouvelles compétences, de nouveaux acteurs, pour augmenter la quantité et la qualité des projets de coopération portés par les associations de migrants. Un quiproquo semble s'être développé, entre d'une part, des associations et leaders associatifs qui rejoignent la dynamique du SND par intérêt pour les problématiques liées à l'accès aux droits et à l'acquisition de la citoyenneté ; d'autre part l'AICS. Du côté de l'équipe du SND, des voix s'élèvent en interne pour regretter le manque de soutien de l'AICS, en particulier pour fixer les prochaines étapes vers la construction d'une représentation nationale des associations diasporique. En face, des voix dénoncent la confusion autour du sens du projet SND ainsi que son instrumentalisation par des militants aux objectifs bien différents de ceux fixés dans la feuille de route initiale. Vouloir faire du projet SND ou outil de changement des régimes migratoires ou des politiques d'accès à la citoyenneté en Italie serait le « détourner » et risquer de le faire échouer.

Les divergences se retrouvent tout autant à l'intérieur des catégories d'acteurs. Ainsi, l'enquête par questionnaire lors du 3^{ème} SND a montré que les attentes des leaders associatifs migrants vis-à-vis du projet de représentation des diasporas dans l'espace de la coopération au développement étaient hétérogènes. Une moitié d'entre eux ont exprimé leur quête d'un appui technique et de formations, mais aussi leur désir de mieux comprendre les arènes de la coopération (acteurs, dispositifs, réglementations, outils, opportunités...). A leur côté, l'autre moitié a mis en avant la volonté de se mobiliser en faveur de la participation citoyenne des italiens issus des migrations ; ainsi que le désir de sortir de l'isolement et de l'anonymat et de participer au mouvement de regroupement et à la visibilisation des associations de migrants. La formation de réseaux associatifs migrants butte sur cette diversité d'attentes. La tension entre acteurs n'est pas une singularité italienne. Elle était présente de manière similaire 20 ans auparavant en France. La tension entre les deux registres d'attentes vis-à-vis de la représentation des diasporas était également visible, comme en témoignent à la fois les compte-rendus des réunions des groupes de travail, le document de programme sur lequel se fonde le FORIM, ainsi que les entretiens que nous avons conduit plus de 20 ans après avec des acteurs de premier plan de cette période. En outre, les deux décennies de recul sur le processus français de reconnaissance révèlent que la tension entre les deux approches se maintient y compris après la création d'une représentation nationale des diasporas de la coopération. Elle prend la forme d'une oscillation entre primauté aux compétences et aux qualités (y compris techniques et substantives) des leaders associatifs migrants, et primauté à leurs caractéristiques descriptives (leur capacité à incarner, visiblement, le « leader migrant »). Cette oscillation se manifeste lors de l'élection des bureaux et des conseils d'administration successifs du FORIM, ou encore lors des choix en matière de composition des équipes dédiées à l'étude des dossiers de projets sollicitant une subvention Pra-OSIM. L'ambiguïté se maintient aujourd'hui.

Dépasser les conflits internes grâce aux ressources transnationales

Les tensions entre acteurs défendant des approches différentes de la représentation diasporique porte-t-elle à conséquence sur l'aboutissement du processus ?

Dans le cas français, il est remarquable que les divergences n'aient pas véritablement posé de contrainte au moment de la création d'une représentation structurée des diasporas de la coopération. Le calendrier en témoigne : moins de trois années se sont écoulées entre la toute première réunion du groupe de travail de la COCODEV « MPM-SIM », lançant le travail, et l'assemblée générale constitutive du FORIM. Pourtant, le groupe « MPM-SIM » a connu de nombreuses difficultés dues à la fois aux conflits entre leaders associatifs migrants et à la concurrence avec la politique de codéveloppement développée à la même période par le ministère de l'intérieur français. L'accélération du processus a été particulièrement visible lors des travaux du second groupe « OSIM et développement ». Le dépassement de l'opposition entre acteurs défendant des approches différentes s'explique par la dissymétrie entre les partenaires qui sont autour de la table. Bien que des leaders associatifs migrants participent, le processus est dirigé de bout en bout par un binôme institutionnel partageant la même perspective. Ensemble, ils établissent le calendrier de travail, identifient les présidentes et présidents d'associations à inviter à l'assemblée générale constitutive, rédigent les statuts du FORIM et fixent son programme d'action. Comparativement au processus italien, les acteurs diasporiques ont beaucoup moins de poids. Cette centralité de la décision et de l'initiative facilite l'avancée du processus.

La comparaison révèle ici la profonde différence avec le processus de cadrage italien. Le conflit entre les deux registres de légitimation paraît plus explicite et plus vif, et pourrait, plus qu'en France, porter à conséquence sur l'aboutissement du processus de reconnaissance des associations des diasporas. Dans la mesure où elle oppose en particulier le commanditaire du projet – l'Agence AICS – et l'équipe opérationnelle du projet SND, empêche-t-elle la réalisation du projet ? La construction d'une représentation des diasporas de la coopération en Italie est-elle vouée à l'échec ?

En réalité, la forte inscription des arènes italiennes dans la gouvernance multi-niveau fournit des ressources nouvelles pour dépasser les oppositions et construire une alliance entre partenaires aux objectifs dissemblables. Malgré leur opposition sur le fond, les parties prenantes ont adopté un discours dans lequel chacune se retrouve. Ce discours s'articule autour du paradigme de l'inclusion, qui est mobilisé à la fois dans le texte de la Loi de coopération 125/2014, dans les documents de travail de l'AICS, dans la communication publique et interne du projet SND, mais aussi dans le dialogue entre partenaires. La rhétorique de l'inclusion et de l'inclusivité est présente partout. Le succès du discours de l'inclusion s'explique par sa capacité à fonctionner comme un mot clé capable de masquer les divergences de perspectives et de réunir les partenaires. Pour un camp, il évoque les revendications en matière de citoyenneté, d'accès aux droits, de reconnaissance des minorités ethno-raciales (afro-italiens par exemple), tandis que pour l'autre camp, il soutient et justifie l'objectif de maximisation de l'efficacité de la coopération au développement.

L'inclusion est un mot-clé des arènes internationales contemporaines, circulant à l'échelon global parmi les acteurs inter-gouvernementaux, qui se trouve ici domestiqué (Della Porta & Tarrow 2005) par l'arène nationale italienne. La circulation est rendue possible par l'alignement italien avec les cadres transnationaux de la migration et du développement que nous avons identifié en première partie et sa perméabilité aux paradigmes qui y circulent. Les agents de l'OIM ont joué un rôle central dans cette dynamique de circulation et de domestication du paradigme de l'inclusion dans l'espace public italien. L'objectif d'inclusion est repris directement de la position et des documents de cadrage de l'OIM sur le sujet de la migration et du développement.

En effet, l'inclusion semble être devenue le nouveau paradigme du développement. Placée au cœur de l'Agenda 2013, elle est mise en avant à la fois dans les documents du PNUD et de l'ONU relatifs aux 17 objectifs pour le développement durable (ODD) – en particulier le texte de la Résolution adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies du 25 septembre 2015. Ainsi par exemple, l'introduction de la déclaration appelle à construire des « sociétés justes et inclusives » et à créer les conditions pour une « croissance économique soutenue et inclusive⁶⁶ ». Le paradigme de l'inclusion est soutenu par la *whole-of-society approach*. Cette expression, est devenue la perspective majoritaire dans toutes les initiatives intergouvernementales et internationales. Elle désigne une nouvelle norme des programmes selon laquelle tous les acteurs doivent être impliqués : non seulement les différentes composantes des gouvernements, mais aussi le secteur privé, des autorités locales, les organisations de la société civile, les ONG, les chercheurs et le monde académique, les

⁶⁶ « We resolve, between now and 2030, to end poverty and hunger everywhere; to combat inequalities within and among countries; to build peaceful, just and inclusive societies; to protect human rights and promote gender equality and the empowerment of women and girls; and to ensure the lasting protection of the planet and its natural resources. We resolve also to create conditions for sustainable, inclusive and sustained economic growth, shared prosperity and decent work for all, taking into account different levels of national development and capacities ». Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* A/RES/70/13/35 Declaration, p.3.

fondations et les organisations internationales. Selon les Nations Unies, l'approche *whole-of-society* est indispensable pour réussir la mise en œuvre effective de l'Agenda 2030. Le principe est de « ne laisser personne derrière ». Cette nouvelle norme se justifierait parce que les partenariats pluri-acteurs seraient une condition « fondamentale » pour réussir « la conception, la mise en œuvre, le financement et l'évaluation des solutions de développement⁶⁷ ». Par conséquent, défendant l'implication de toutes les composantes privées et publiques des sociétés, l'approche dite du « whole-of-society » paraît contribuer au soutien de l'implication des diasporas dans les politiques et les initiatives de développement.

L'inclusion des diasporas est l'une des trois pistes défendues par l'OIM pour répondre à l'agenda international en matière de maximisation du *migration and development nexus*. Cet agenda international se définit par la mobilisation des ressources et des capitaux multiples des migrants, c'est-à-dire leur capital financier (épargne et remises), humain (compétences), social (réseaux) et parfois culturel (valeurs). Dans cette entreprise de maximisation, l'OIM pointe trois pistes principales : les transferts de fond en direction de leurs familles élargies (689 MM \$ estimés par la BM en 2018), l'entrepreneuriat migrant, mais aussi et surtout l'implication des diasporas⁶⁸. Cette dernière expression signifie que « les migrants qui partagent la même origine, le même pays, région ou continent de résidence s'organisent en groupes qui peuvent être mobilisés pour contribuer au développement des pays auxquels ils appartiennent⁶⁹ ». Pour favoriser la prise en compte des diasporas et de leurs initiatives dans les politiques de développement, l'OIM prône ce qu'elle nomme « stratégie des 3 E (engaging, enabling, empowering). Celle-ci consiste à a) impliquer les migrants et les communautés transnationales dans les processus de développement ; b) créer les conditions pour développer le plein potentiel des migrants et de leurs organisations ; c) soutenir les communautés transnationales par la formation, le financement et le soutien technique. Cette stratégie des 3^E répond en tous points aux processus de reconnaissance des diasporas qu'ont connu l'espace français et italien de la coopération. La position et le vocabulaire mobilisés par l'OIM dans ses rapports relatifs à la migration et au développement en Italie sont repris par les promoteurs et les membres du SND, d'autant plus que, comme nous l'avons expliqué en première partie, le siège romain de l'OIM publie des rapports relatifs à la situation italienne et propose des conseils. Ainsi par exemple dans son rapport 2019, l'OIM insiste sur le fait que les nouvelles générations d'italiens et les diasporas peuvent être des agents de changement social et participer à une société italienne « plus cohésive et multiculturelle⁷⁰ ».

L'implication d'un acteur intergouvernemental dans l'arène nationale italienne modifie la donne. Elle apporte crédibilité aux dynamiques mise en œuvre, tout en proposant des argumentaires et des outils rhétoriques nouveaux. Les partenaires des arènes italiennes font un usage instrumental des discours internationaux autour de l'inclusion et du *whole-of-society approach*, grâce auxquels ils parviennent à articuler les registres de l'efficacité et de la reconnaissance et proposer une mise en mot capable d'unir sous la même bannière des acteurs aux postures opposées.

⁶⁷ Le Global Compact, qui n'a pourtant pas été ratifié par l'Italie du gouvernement Salvini, insiste lui aussi dans son objectif 19 sur l'importance de bâtir « des conditions pour que les migrants et les diasporas puissent donner leur pleine contribution au développement durable dans tous les pays ».

⁶⁸ OIM, *Migrazione, Integrazione, Sviluppo...op. cit.*, p.35.

⁶⁹ *Ibid.* p.39-42.

⁷⁰ *Ibid.* p.6

Conclusion

A l'aide d'une comparaison franco-italienne, ce papier a exploré les processus de cadrage de la représentation des diasporas de la coopération. Comment et pourquoi des dynamiques de reconnaissance des diasporas émergent dans les arènes françaises et italiennes de la coopération ? L'étude a mis en lumière plusieurs aspects. D'abord, si la représentation des diasporas se structure de plus en plus dans une gouvernance multi-niveau, l'échelon national reste déterminant. E, effet, si la transnationalisation des scènes politiques de la coopération au développement joue un rôle capital d'ouverture aux diasporas, les acteurs nationaux conservent les rôles-clé de pivots, d'ordonnateurs, voire d'initiateurs. Ensuite, la comparaison entre les acteurs mobilisés dans ce processus de cadrage, en particulier les leaders associatifs migrants, s'est elle-aussi révélée riche d'enseignement. De manière inattendue, la structure du leadership de la mobilisation française est proche de la structure italienne : les leaders associatifs migrants qui se mobilisent et qui occupent les positions de représentations sont majoritairement africains, bien insérés dans les réseaux institutionnels, dotés de capitaux multiples et politiquement engagés. Enfin, les discours de mobilisation et de légitimation d'une représentation des diasporas se construisent dans l'enchevêtrement entre ces composantes. En France comme en Italie, deux registres de légitimation de l'émergence d'une représentation diasporique se font face. Toutefois les tensions entre partenaires nées de la confrontation ou de la concurrence entre ces deux rhétoriques semblent avoir été dépassées. Dans le cas français, la centralisation du processus décisionnel a permis la prise de décision et la bonne avancée du calendrier du projet de naissance du FORIM. Le cas italien s'est révélé particulièrement intéressant. Alors que les mobilisations militantes de membres du SND et les vents politiques et médiatiques contraires ont contribué à intensifier le conflit et les enjeux du projet, la perméabilité aux discours transnationaux et la présence d'un acteur international dans l'arène nationale ont favorisé la domestication du discours international sur l'« inclusion » et le « whole of society ». Celui-ci est capable d'unir sous une même ombrelle langagière des positions divergentes, tout en accordant une légitimité supplémentaire aux initiatives et aux acteurs qui s'en revendiquent.

Ce papier a identifié plusieurs éléments structurants, dans l'espace européen de la coopération au développement, de la construction d'une représentation des diasporas, tout en éclairant les transformations diachroniques de la reconnaissance des diasporas et en soulignant des singularités. A la lumière de ces dernières, plusieurs remarques conclusives méritent d'être avancées. En premier lieu, les travaux scientifiques relatifs à la cause des migrants acteurs de développement tendent à insister sur son intrication avec les politiques sécuritaires et la gestion des flux migratoires, dans son façonnement comme dans ses conditions de traitement dans l'espace public. Or notre étude comparative démontre l'importance majeure des politiques de coopération. La combinaison entre champ politique de la coopération et de l'intégration est et demeure plus significative que la combinaison entre champs politiques de la coopération et du management des flux migratoires. Cela ne veut pas dire que ces combinaisons n'existent pas : mais ce ne sont pas elles qui organisent l'apparition de la question de la reconnaissance, de la participation et de la représentation des acteurs associatifs migrants.

En second lieu, on observe que la place accordée aux migrants et aux diasporas est inégale entre France et Italie. Alors qu'en Italie, les diasporas sont nommées dans la Loi comme l'une des 6 catégories d'acteurs contribuant à la politique nationale de coopération, les Lois

françaises se révèlent bien plus timides sur le sujet. Le texte de Loi le plus récent⁷¹ affirme son alignement avec l'approche globale des migrations adoptée par le Conseil Européen en 2005, mais aussi avec l'ensemble des politiques mises en œuvre depuis cette date par l'Union Européenne en la matière. Toutefois, il ne se prononce pas sur l'inclusion et la représentation des diasporas. L'accent est plutôt placé sur la mise en cohérence entre politiques de développement et politiques migratoires, dans la continuité, au fond, avec l'approche initiée à la fin des années 1990 sous la bannière du « codéveloppement » articulant gestion des flux migratoires et coopération au développement. Cette timidité a été soulignée par les instances consultatives et de conseil du gouvernement, qui ont d'ailleurs souligné le flou et la faiblesse de la prise en compte des diasporas dans la Loi française. Le Conseil Economique Sociale et Environnemental (CESE) émet ainsi en 2020 une préconisation explicite à l'adresse du gouvernement et du parlement français, en lui conseillant d'« Impliquer davantage la diaspora organisée dans le pilotage et l'évaluation de la politique française d'APD, et valoriser et soutenir plus fortement les diasporas engagées pour le développement de leurs pays d'origine⁷² ».

Cette première étape de l'analyse comparée de la représentation des diasporas de la coopération doit à présent être prolongée par une réflexion complémentaire. Dans la pratique comme dans les représentations des leaders associatifs migrants, comment s'articule ce type de représentation avec d'autres types de représentation, notamment électorale, dans les pays d'accueil comme d'origine ? Cette question est cœur de la prochaine étape de cette recherche.

⁷¹ Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029210384>

⁷² CESE *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, *Avis du Conseil économique, social et environnemental*, février 2020 p.26. [En ligne] https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273649_0.pdf

Bibliographie

Ambrosini, Maurizio, Berti, Fabio, *Persone e Migrazioni. Integrazione Locale e Sentieri di co-sviluppo*, Milan, FrancoAngeli, 2009.

Balleix, Corinne, « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, vol. 4, n° 236, 2010, p. 95-107.

Banegas, Richard, Marchal, Roland, Meimon, Julien, « La fin du pacte colonial? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique africaine*, vol. 1, n° 105, 2007, p. 7-26,

Caponio Tiziana, Scholten Peter, Zapata-Barrero Ricard (ed.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, Taylor & Francis, 2019.

Caponio Tiziana, Jones-Correa Michael (2018), "Theorising Migration Policy in Multilevel States: The Multilevel Governance Perspective", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.44, n°12.

Cefaï, Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p. 43-66, p. 50.

Cinalli, Marco, Giugni, Marco, « Institutional Opportunities, Discursive Opportunities and the Political Participation of Migrants in European Cities », in Morales Laura, Giugni Marco (dir.) *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Migration, Minorities and Citizenship*. Palgrave Macmillan, London, 2011.

Cordeiro, Albano, *L'immigration*, Paris, La Découverte, 1983.

De Haas, Hein, « Migration and Development : A Theoretical Perspective », *International Migration Review*, vol. 44, n°1, 2010, p. 227-264.

Della Porta, Donatella, Tarrow, Sidney, "Transnational Processes and Social Activism: an Introduction », in DELLA PORTA Donatella, TARROW Sidney (dir.), *Transnational Protest and Global Activism*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2005, p. 1-17.

Disch, Lisa, "Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation", *American Political Science Review*, n°105, vol.1, 2011, p.100-114.

Doytcheva Milena, « Usages français de la notion de diversité, permanence et actualité d'un débat », *Sociologie*, vol. 1, n° 4, 2010, p. 423-438.

Dumitru, Speranta. « Qu'est-ce que le nationalisme méthodologique ? Essai de typologie », *Raisons politiques*, vol. 54, no. 2, 2014, pp. 9-22.

Faist, Thomas, « Transnationalization and Development. Toward an Alternative Agenda », *Social Analysis*, vol. 53, n°3, 2009, p. 38-59.

Faist, Thomas, « Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus », *Population, Space and Place*, vol. 14, n°1, 2008, p. 21-42.

Fraser, Nancy, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 2011 (2005).

Fraser, Nancy, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance », *Revue du MAUSS*, vol. 1, n° 23, 2004.

Geiger, Martin, Pécoud, Antoine, *The Politics of International Migration Management*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

Hercog Metka, « The Privileged and Useful Migrant: an Evaluation of Changing Policy and Scholarly Approaches Towards High-Skilled Migration », National Centres of Competence in Research (NCCR), Working Paper n°16, 2018.

Honneth, Axel, *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte, 2006 (2004).

Kapur Devesh, « Remittances : The New Development Mantra », G-24 Discussion Paper Series, n°29, 2004, United Nations Conference of Trade and Development [En ligne] URL : http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420045_en.pdf, consulté le 1er février 2018.

Kastoryano, Riva, *Etats et communautés : en deça et au-delà des frontières*, Habilitation à diriger les recherches en sciences politiques, Sciences-Po Paris, t. 1. 2004.

Lacroix Thomas, *Hometown Transnationalism. Long Distance Villageness among Indian Punjabis and North African Berbers*, London, Palgrave Macmillan, 2016.

Lacroix Thomas, Sall Leyla, Salzbrunn Monika, « Transnationalisme villageois et développement : Kabyles algériens, Chleuhs marocains en France et Panjabis indiens en Grande-Bretagne », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 28, n°1, 2012, p. 71-84.

Lendaro Annalisa, *L'immigré-e travailleur-se. La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, Thèse de sociologie, sous la direction d'Eric Verdier et Maurizio Ambrosini, Università Degli Studi di Milano, Université d'Aix-Marseille, 2011.

Mansbridge, Jane, « Should Blacks represent Blacks and Women Represent Women? A contingent "Yes" », *The Journal of Politics*, vol. 61, n°3, August 1999, p. 628-657, p. 629.

Mansbridge, Jane, « Clarifying the Concept of Representation », *American Political Science Review*, vol. 5, n°3, 2011, p. 621-630.

Meimon, Julien, *En quête de légitimité. Le Ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse de sciences politiques, sous la direction de Johanna Siméant, Université de Lille, 2005.

Mellino, Miguel. « Racisme, antiracisme et migrations : l'Italie au cœur de la conjoncture politique européenne », *Revue européenne des migrations internationales*. 2018, vol.34 no 1. p. 11-19.

Mezzetti, Petra, Ceschi, Sebastiano, *Ripartire dall'Africa. Esperienze e Iniziative di Cosviluppo*, Roma, Donzelli, 2019.

Meyer, Jean-Baptiste, « Savoirs, Diasporas et Identités Projectives », *Hermès*, CNRS Editions, vol. 3, n°40, 2004, p. 350-354.

Pastore Ferruccio, « Europe, Migration and Development. Critical Remarks on an Emerging Policy Field », *Development*, August 2007, p.4.

Pilati Katia, Morales Laura, "Participation of Migrants in Europea, Cities. Patterns of civic and political engagement", in Caponio, Tiziana, Zapata Barrero Ricard, Scholten Peter (dir.) *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, London, Routledge, 2019 p. 77-103.

Portes Alejandro, Fernández-Kelly Patricia (dir.), *The State and the Grassroots. Immigrant Transnational Organizations in Four Continents*, New York/Oxford, Berghan, 2015.

Prost, Yannick. « Migrations : l'impasse européenne », *Politique étrangère*, vol. automne, no. 3, 2018, pp. 157-169.

Saward, Michael, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Saward, Michael, « Unorthodox Representation and Democratic Equality », ECPR Glasgow, September 2014.

Stocchiero, Andrea, Padoan, Veronica, « Un nuovo patto delle diaspore per lo sviluppo sostenibile », 2018. [En ligne] <https://www.cespi.it/it/ricerche/un-nuovo-patto-delle-diaspore-lo-sviluppo-sostenibile>. Consulté le 1 mai 2020.

Théry, Irène, « Expertises de services, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise, en sciences sociales », *Droit et société*, vol. 2, n° 60, 2005.

Vincent-Mory Claire, *Le petit monde du développement porté par les migrants. Une sociologie de la reconnaissance des 'associations de migrants' dans les arènes françaises de la coopération, 1981-2014*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Paris Nanterre, 2018.

Vincent-Mory Claire, « Dopo il co-sviluppo. Il caso francese », in Mezzetti, Petra, Ceschi, Sebastiano, *Ripartire dall'Africa. Esperienze e Iniziative di Cosviluppo*, Roma, Donzelli, 2019, p. 181-196.

Vincent-Mory Claire, « Leaders associatifs migrants et mobilité transnationale. Une réflexion sur les trajectoires et activités associatives des membres d'OSIM en France », *Emulations*, n°17 : « Entre migrations et mobilités. Itinéraires contemporains », p. 47-60.

Voirol, Olivier, « Les luttes pour la visibilité. Esquisse d'une problématique », *Réseaux*, vol. 1, n° 129-130, 2005, p. 89-121

Wimmer, Andreas, Glick Schiller, Nina, « Methodological Nationalism, the Social Sciences and the Study of Migration : an Essay in Historical Epistemology », *International Migration Review*, vol. 37, no 3, 2003, p. 576-610.

Zapata-Barrero Ricard, "Local politics and political participation", in Caponio Tiziana, Scholten Peter, Zapata-Barrero Ricard (dir.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, Taylor & Francis, 2019, p.75-76.