



**HAL**  
open science

# Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD

Giulia Breda

► **To cite this version:**

Giulia Breda. Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2024, Migrations et développement. Enjeux politiques, 40 (1), pp.17-39. 10.4000/remi.25227 . hal-04585497

**HAL Id: hal-04585497**

**<https://u-paris.hal.science/hal-04585497v1>**

Submitted on 24 May 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



## Revue européenne des migrations internationales

vol. 40 - n°1 | 2024

Migrations et développement. Enjeux politiques

---

# Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD

*Knowledge and Power in Migration and Development Policies: The Example of the JMDI*

*Conocimiento y poder en las políticas de migración y desarrollo: el ejemplo del ICMD*

**Giulia Breda**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/remi/25227>

DOI : 10.4000/remi.25227

ISSN : 1777-5418

### Éditeur

Université de Poitiers

### Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2024

Pagination : 17-39

ISBN : 978-23-81940-26-7

ISSN : 0765-0752

Ce document vous est offert par Université Paris Descartes BIU Santé



### Référence électronique

Giulia Breda, « Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 40 - n°1 | 2024, mis en ligne le 15 mars 2024, consulté le 23 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/remi/25227> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/remi.25227>

---



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

# Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD

Giulia Breda<sup>1</sup>

La relation entre migration et développement est l'objet de différents discours au sein des champs académiques, institutionnels et associatifs et parmi différentes catégories d'acteurs (Lacroix, 2009). Dans mon travail de recherche, j'ai abordé la question de la construction du discours sur le lien entre migration et développement (« M&D *nexus* »), non pour définir les potentiels de la migration et des transferts des diasporas en termes de croissance économique ou sociale, mais plutôt pour étudier comment les organisations internationales (OI) contribuent à la construction de ce dernier. Mes réflexions replacent l'analyse de la production du discours institutionnel sur le « M&D *nexus* » au cœur du débat sur les investissements des migrants.

Les OI jouent un rôle particulièrement important par rapport aux autres acteurs dans la production et la circulation de discours et de modèles grâce à leur pouvoir normatif et à la performativité des discours et des expertises produits (Geiger et Pécoud, 2010 ; Marchetti, 2010 ; Inder, 2010 ; Bréant, 2012). Leur pouvoir normatif au niveau global est le résultat de plusieurs facteurs : le prestige dont elles jouissent, leur position de neutralité (au moins théorique) sur l'échiquier global, leurs réseaux étendus au Nord comme au Sud, et également leurs moyens de production de savoir et d'expertise. Ce discours est « performatif », car il ne décrit pas juste une réalité, mais il propose des actions pour la gérer.

C'est dans ce cadre que mon enquête s'est intéressée en particulier à la stratégie de positionnement dans le champ de la gestion internationale des migrations du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cette stratégie est déployée dans le cadre de leur Initiative conjointe pour la migration et le développement (ICMD) mais aussi à travers la construction et la diffusion d'une expertise sur le lien entre migration et développement au niveau local. Il sera question dans cet article d'observer non seulement quels facteurs influencent les choix discursifs et la construction de leur expertise, mais aussi d'analyser le rôle des enjeux de pouvoir qui traversent et modèlent les processus de transfert et construction de savoirs.

---

<sup>1</sup> Sociologue, docteure, Université Côte d'Azur, CNRS, IRD, Université Paris Cité, URMIS (membre associée), Nice, France ; membre de l'Institut convergences migration ; <https://orcid.org/0000-0001-9854-6260> ; [giulia.breda@univ-cotedazur.fr](mailto:giulia.breda@univ-cotedazur.fr)

Pour répondre à ces questionnements, je m'insère dans le champ des travaux sur les « *International migration narratives* » (IMN). Ceux-ci montrent comment les OI essaient de se présenter comme le lieu de débat pertinent sur les questions migratoires, tout en développant ce que Pécoud (2015) définit comme des « *International migration narratives* ». Les IMN présentent la migration comme un phénomène transnational à gérer de façon globale et se focalisent sur le fait que la migration est un phénomène normal : sa bonne gouvernance doit donc être centrée sur ses conséquences positives. Cela va de pair avec la diffusion du *New Public Management* et de la conception de la « chose publique » en termes de coûts-bénéfices dans un souci d'efficacité et de productivité. Les discours sur la « gestion » internationale des migrations se composent d'arguments économicistes, qui justifient un contrôle des migrations visant à maximiser les profits par la réduction des coûts. Cette gestion se caractérise d'approches « multi-niveaux » et de « décentralisation », ce qui permet aux OI de se créer leur place dans ce champ d'action (Pécoud, 2015). La dimension locale de la gestion des migrations est de plus en plus valorisée, car porteuse d'innovations et plus proche des problèmes pragmatiques des populations concernées (Lacroix, 2020).

Ces discours sont un outil central de l'*International migration management* (IMM) et ils sont fortement orientés par l'intérêt des pays d'immigration de contrôler les flux migratoires (Geiger et Pécoud, 2010). Pécoud et Geiger remarquent comment l'IMM suit trois tendances : celle de justifier une intervention de plus en plus pressante dans la thématique des migrations ; celle de conseiller des pratiques piochées dans l'éventail des actions déjà entreprises par les OI (*Counter trafficking, capacity building, best practices*) ; et celle de se baser sur des discours définissant comment la migration doit être comprise et comment on peut bien la gérer (Hess, 2010 ; Georgi, 2010). Ce travail d'harmonisation de la gestion et de création de partenariats au niveau global est entrepris par les OI, construisant ce que Geiger (2008) définit comme des « réseaux politiques », ou des négociations entre gouvernements, experts scientifiques, OI et société civile nécessaires à l'élaboration d'une position commune.

L'étude empirique des pratiques de construction des expertises des OI est limitée, car l'accès aux fonctionnaires onusiens et à leur lieu de travail est contraint par de nombreuses règles sécuritaires. Les débats scientifiques sur ces questions sont souvent théoriques ou basés sur l'analyse des productions écrites des OI. L'enquête de terrain au PNUD me permet de m'insérer dans ces débats, avec des données ethnographiques, produites à travers une observation participante de six mois en 2015 à l'ICMD. Dans ce cadre-là, j'ai pu observer, comment le PNUD, avec d'autres agences onusiennes, construit sa stratégie discursive sur le lien entre migration et développement, en produisant une analyse fine des contraintes liées à son positionnement dans le champ de la gestion internationale des migrations, ainsi que de l'imbrication des rapports de pouvoir dans le transfert de connaissance entre les « acteurs locaux » des pays d'émigration et les « acteurs globaux » de gestion internationale des migrations.

Dans cet article, une fois contextualisés les enjeux institutionnels de l'internationalisation de la gestion migratoire, j'analyse la stratégie de positionnement du PNUD dans le champ de la gestion internationale des migrations par le discours sur le lien entre migration et développement au niveau local : d'une part à

travers l'explicitation des rapports de pouvoir jouant dans la construction d'une expertise dépolitisée comme outil principal de positionnement dans le champ ; et d'autre part en relevant les enjeux de la stratégie de diffusion de cette expertise dépolitisée pour qu'elle devienne « *mainstream* ». L'article montre comment le PNUD joue un rôle véritablement politique, en tant que « médiateur » entre intérêts différents visant le consensus nécessaire à l'action politique.

## **L'internationalisation de la gestion des migrations et l'émergence du discours sur le lien entre migration et développement au sein des OI**

Depuis les années 1990, l'internationalisation des débats multilatéraux sur la gestion des flux migratoires s'accompagne de la prolifération d'institutions internationales et de forums de discussion entre une multitude d'acteurs pour la gestion concertée des migrations (Wihtol de Wenden, 2012). Cette prolifération s'observe à partir de la création, en 1993, de l'*International center for migration policy development* (ICMDP). L'année suivante, la question migratoire est soulevée pour la première fois dans un forum international multilatéral, lors de la Conférence du Caire sur la population et le développement (organisé par l'Organisation des Nations unies — ONU). Représentants d'institutions publiques internationales, nationales et locales, acteurs privés, organisations de la société civile ou acteurs académiques participent aux débats internationaux recherchant des solutions aux « crises » migratoires successives et la définition d'une « bonne gestion » des migrations internationales. Une des actions politiques proposées de manière récurrente pour atteindre cette « bonne gestion » est le soutien au lien entre migration et développement (M&D). Ce sujet apparaît comme particulièrement légitime dans les débats internationaux et il est présenté sous différentes formes : le développement du pays d'origine serait un instrument pour réduire les flux migratoires ; le lien entre M&D aurait un effet positif des investissements des migrants ; ou encore, il serait une promesse d'investissements des pays d'immigration, dans le cadre de négociations bilatérales, en échange de la mise en place de politiques de contrôle de l'émigration de la part des pays d'origine.

Dans les années 2000, l'Union européenne introduit officiellement le lien entre migration et développement comme nouvelle catégorie d'action politique de son « approche globale de la question des migrations et de la mobilité ». Les politiques utilitaristes et sécuritaires qui visent l'organisation d'une migration choisie et régulière ainsi qu'une répression de la migration irrégulière, ouvrent la possibilité de financer des projets de développement dans les pays d'origine et en particulier des projets portés ou impliquant des personnes migrantes. Se diffuse également dans la même période un discours institutionnel prônant la migration temporaire comme « triplement gagnante » (*triple win*) : les personnes migrantes qui ne se sédentarisent pas et qui continuent leurs aller-retour, si elles représentent une source de main-d'œuvre flexible pour le pays d'accueil, qui pèserait moins sur les caisses de la Sécurité sociale et poserait moins de problèmes au niveau « d'intégration », elles profiteraient de leur côté, d'une part, d'un marché de travail plus rémunérateur et, d'autre part, en restant liés au pays d'origine, elles pourraient y concentrer leurs investissements, constituant ainsi un moteur de développement pour ce dernier.

Différents aspects de ce discours sont critiqués par une pluralité d'acteurs de la société civile<sup>2</sup> et du monde académique (Perret, 2003). En premier lieu, la notion de « développement » n'est jamais mise en question ni définie malgré la pluralité de débats et controverses autour de cette dernière. En effet, l'essor de l'aide au développement comme catégorie d'action politique internationale advient au moment de la décolonisation, répondant au besoin des pays de l'« Ouest » de renforcer leurs alliances dans la lutte entre idéologies capitaliste et communiste pendant la guerre froide<sup>3</sup>. L'hégémonie américaine avait favorisé l'essor d'une conception du développement fondée sur les théories de la modernisation, l'idée d'un nécessaire changement culturel, d'un milieu traditionnel à une attitude moderne plus « rationnelle », sous-entendu occidentale, pour atteindre le développement économique (Walt Whitman Rostow). Dans les années 1960/1970, avec le succès des mouvements tiers-mondistes socialistes et communistes, particulièrement en Amérique latine, le mouvement des pays non-alignés augmente son influence dans les instances internationales. Ces facteurs, entre autres, permettent aux auteurs néomarxistes et aux théories de la dépendance et de l'échange inégal entre pays du « Nord » et du « Sud »<sup>4</sup> de trouver une place dans le débat politique international et de contribuer aux négociations d'un « nouvel ordre économique international »<sup>5</sup> (Rist, 1996), qui ne verra jamais le jour.

Depuis les crises économiques internationales des années 1970 et 1980 et la montée de l'idéologie néolibérale, la faillite des théories générales du développement et des approches précédentes de l'aide au développement est imputée à une gestion inefficace par les gouvernements nationaux. La perte de confiance dans le rôle de l'État dans la gestion centralisée du progrès est cohérente non seulement avec l'idéologie néolibérale, mais également avec les critiques post-coloniales, et la perte de crédibilité des théories générales sur la modernité basée sur les approches des philosophes postmodernes.

---

2 J'utilise ce terme pour désigner les organisations non gouvernementales à but non lucratif.

3 La volonté de « développer » ces pays en voie de décolonisation est exprimée pour la première fois dans le fameux point IV du discours d'investiture de Harry S. Truman en 1949. Les États-Unis s'engageaient donc à fournir une assistance technique et des investissements, dans le but de créer une prospérité qui serait bénéfique à la démocratie : « *In fact, the three — peace, freedom, and world trade — are inseparable* » (Truman Harry S. (1947) Address on Foreign Economic Policy, Delivered at Baylor University, *Truman Library*, [online]. URL: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/52/address-foreign-economic-policy-delivered-baylor-university>).

4 Sur ce point, se référer aux travaux de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Samir Amin, Immanuel Wallerstein et Arghiri Emmanuel.

5 Le « nouvel ordre économique international » remonte à la Conférence d'Alger de 1973 et consiste en une série de demandes faites par le Groupe des 77 et de négociations qui donneront lieu à autant de conférences internationales, financées par l'ONU et la Fondation Ford. Parmi les revendications énoncées dans la déclaration d'Alger, on trouve par exemple : le droit d'accéder aux nouvelles technologies sans devoir payer les droits des brevets ; le droit d'exporter en franchise douanière et de se protéger vis-à-vis de l'importation ; l'assurance d'obtenir des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt ; la mise en place de mécanismes de stabilisation des coûts des matières premières ; la possibilité de renégocier sa dette. Les pays du Sud demandent donc des mesures qui leur permettent de rentrer dans la compétition du marché capitaliste international dans une position de moindre faiblesse.

Le champ du développement se renouvelle avec les paradigmes du développement humain (Sen, 2001), qui vise à lever les obstacles à l'expression des capacités transformatrices des individus, les besoins essentiels et le développement soutenable à atteindre avec des approches *bottom-up*, la coopération décentralisée et la « bonne gouvernance ».

Ces débats ne sont jamais mentionnés dans les rapports des OI, et encore moins les études critiques sur le lien entre migration et développement. Le fait que l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) d'un pays ne réduise pas l'émigration, mais au contraire qu'elle l'augmente dans un premier temps est par exemple démontré par de nombreuses statistiques macroéconomiques (de Haas 2010). D'autres travaux soulignent l'approche ambivalente du discours sur le lien entre M&D, car fondée sur des politiques migratoires utilitaristes et discriminatoires vis-à-vis de certaines populations migrantes (Bakewell, 2008 ; Daum, 2007). Pour ce qui concerne le modèle triplement gagnant de la migration temporaire, les critiques mettent en évidence comment ce discours, qui semble promettre une libre circulation, justifie, dans de nombreux cas, une mobilité extrêmement contrainte (Hellio, 2008 ; Décosse, 2011 ; Wickramasekara, 2011). D'autres travaux interrogent la pertinence de considérer les investissements individuels comme des solutions aux problèmes de développement national (Bréant, 2016). Si les considérations générales sur le lien entre migration et développement ont perdu de leur intérêt scientifique, depuis les années 2000 on observe une augmentation importante de travaux empiriques témoignant de l'hétérogénéité des facteurs économiques, politiques, sociaux et culturels qui affectent la relation M&D à différentes échelles : à partir du niveau géopolitique jusqu'au niveau local et des relations familiales (de Haas, 2012 ; Lacroix, 2014 ; Breda et Mangane, 2018).

Cette même approche empirique aux questions de M&D se diffusent au sein des OI. Considérées comme le lieu propice pour organiser la résolution de « problèmes globaux » (Ghosh, 2000), les OI investissent ce même champ à travers, d'une part, l'organisation de forums de débat et, d'autre part, la gestion de projets de M&D souvent financés par les pays d'immigration (Pécoud, 2014), ainsi qu'à travers la production et la diffusion d'une expertise sur ces questions. Cette expertise est ensuite publiée dans une série de rapports qui encadrent discursivement et conceptuellement la relation entre migration et développement, devenant ainsi des références fondamentales dans ce champ en construction. Le Rapport mondial sur le développement humain (2009) du PNUD, intitulé : « Lever les barrières : Mobilité et développement humains » se focalise plus sur la question des inégalités et la dimension humaine du lien entre migration et développement. Les conclusions de ce rapport, qui se veut basé sur une démarche méthodologique scientifique quantitative et qualitative, n'ont pourtant pas de recul sur l'apparat discursif d'un développement « néolibéral » : les recommandations finales demandent de « lever » les obstacles qui entravent le libre choix de migrer. Le rapport explique que faciliter les mouvements est aussi dans l'intérêt des sociétés d'accueil et du système économique international qui nécessite une plus libre redistribution de la main-d'œuvre dans un marché globalisé.

Si la question est abordée de manière différente, en raison des différents mandats et « cultures » institutionnels, ces rapports se penchent sur les multiples aspects

du lien entre migration et développement, souvent avec des approches quantitatives, qui ne donnent pas une explication approfondie des dynamiques sociales influençant l'impact des migrations sur le pays et les territoires d'origine. Les rapports cherchent donc des solutions au sein du système actuel, sans mettre au centre du raisonnement les causes du sous-développement et des inégalités et leur suppression.

Les conclusions de ces rapports ont en commun de valoriser la migration régulière et bien gérée, car importante dans un marché du travail globalisé. Elles prônent le rôle central des diasporas et de ses transferts dans les pays d'origine ; le potentiel positif de la libéralisation de la mobilité de la main-d'œuvre et des programmes de migration circulaire ou temporaire ; le besoin de politiques globales et coordonnées entre pays d'origine et d'accueil pour que les opportunités et les défis des migrations internationales soient bien gérés. Ces processus de coordination demanderaient donc l'appui des agences onusiennes et de leurs experts.

Au-delà du contenu des rapports et de leurs recommandations, il est intéressant ici de souligner les logiques institutionnelles qui ont poussé les OI à s'emparer de cet objet. En effet, l'émergence au sein des OI de ces débats sur les migrations internationales a été accompagnée par la volonté de Kofi Annan de positionner les migrations sur l'agenda onusien. Cela est un enjeu important et représente un tournant dans les équilibres géopolitiques, car la migration a toujours été un objet strictement lié à la souveraineté nationale et, depuis les années 1980, au contrôle des frontières. La mise en œuvre de la stratégie de Kofi Annan connaît une accélération, en particulier après la nomination de Peter Sutherland comme Représentant spécial des Nations unies pour les migrations internationales en 2006. Homme politique intégré dans les réseaux du pouvoir et du commerce international<sup>6</sup>, il organisera les Dialogues de haut niveau sur les migrations internationales et le développement en 2006 et 2013 ainsi que le premier Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD), réunissant tous les ans des acteurs politiques, chercheurs et membres de la société civile pour trouver des solutions communes à la gestion internationale des migrations.

Ces initiatives internationales, liées à l'ONU, émergent en parallèle à d'autres, comme l'« *International agenda for migration management* » (IAMM) lancé par la Suisse, et le « Dialogue international sur la migration » par l'OIM, qui créera la Commission globale sur la migration internationale (dix-neuf États membres) dont le but est de faire des recommandations et de placer la migration sur l'agenda global<sup>7</sup> (Pécoud, 2015).

À partir de 2006, Peter Sutherland joue un rôle important dans la création du Groupe mondial sur la migration (devenu en 2018 Réseau des Nations unies sur les migrations) avec l'objectif d'assurer une meilleure coordination quant au traitement des problématiques liées à la migration (Pécoud, 2014). Le groupe réunit les différentes agences onusiennes travaillant sur les questions migra-

---

6 Entre autres, il a été membre de la Commission européenne (CE) entre 1985 et 1989 et Directeur général de l'OMC entre 1993 et 1995.

7 URL : <https://www.iom.int/global-commission-international-migration> (consulté le 16/05/2019).

toires, dont l'OIM (officialisée comme l'agence des migrations de l'ONU en 2018). Cela a permis d'imposer sur le long terme le lien entre M&D dans l'agenda du dialogue multilatéral, pour lequel l'ONU représente le médiateur principal, jusqu'à la signature des Pactes mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en 2018 (Crépeau et Purkey, 2023).

## **Étudier les enjeux de la construction du discours sur M&D : une observation participante à l'ICMD**

C'est dans ce contexte que l'ICMD a été lancée en 2008 et s'est conclue en 2016 sous l'impulsion et avec le financement de la Commission européenne (CE) et de l'Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC). Définie comme une initiative « inter-agence », elle profitait de la contribution de plusieurs agences onusiennes<sup>8</sup>, et sa directrice était détachée de l'OIM au PNUD. Elle était donc pensée pour être une initiative temporaire<sup>9</sup>, hébergée par le PNUD, mais mise en œuvre en partenariat avec plusieurs agences onusiennes et nationales, dont les objectifs et les pays cibles ont été négociés, d'une part, avec les bailleurs de fonds européens (CE et SDC) et, d'autre part, avec les gouvernements des pays cibles.

Mon enquête a été réalisée dans le cadre d'un stage qui s'est déroulé entre février et août 2015 dans l'Unité de gestion de l'ICMD, à Bruxelles. Dans le cadre de ce travail, j'ai été impliquée dans plusieurs activités relatives à ce qui est défini par l'ICMD comme Stratégie de gestion des connaissances. Celle-ci visait la production de l'expertise de l'ICMD à partir des connaissances des acteurs des projets de développement financés sur le terrain des pays d'émigration. J'ai donc pu côtoyer pendant une période de six mois les personnes responsables de la conception des outils de production de données de l'ICMD, de leur mise en œuvre, et enfin de la restitution de ces données dans des rapports publics. En participant aux différentes phases de la SGC, j'ai pu observer plusieurs aspects de ce travail : les conversations relatives aux prises de décision et aux choix des outils d'enquête ; leur mise en œuvre, les réponses apportées par les personnes sources, la traduction et la sélection des informations venant du terrain, effectuées par les responsables du programme au moment de l'écriture des rapports publics. J'ai donc eu accès à différents types de données relatives d'une part aux justifications de la part des différents acteurs des choix effectués dans ce travail, et d'autre part aux contraintes qui limitaient les possibilités de choix. Je me base également sur d'autres interviews que j'ai pu mener pendant le stage et après, dans lesquelles j'ai obtenu des informations relatives aux parcours des enquêtés, et complété mes données sur la perception que les participants au programme avaient de leur travail. En ce qui concerne les acteurs de terrain, les sources auxquelles j'ai eu accès depuis Bruxelles ont été complétées par des

---

8 L'Organisation internationale du travail (OIT), Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ONU Femmes et le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA).

9 Financé pour quatre ans (2008-2012), puis renouvelé pour quatre ans (2012-2016). En 2016, la deuxième phase de l'ICMD s'est achevée et en l'absence de volonté politique aucun fond n'a été mis à disposition pour poursuivre son travail sur le terrain. L'initiative a été transférée à l'OIM, qui est devenue la même année l'Agence des Nations unies pour les migrations.

interviews avec des acteurs mettant en œuvre quatre projets, en Tunisie et au Maroc.

Pour l'étude des données produites, le concept de « champ » de la sociologie Bourdieusienne m'a aidé à fixer le cadre d'analyse des stratégies des acteurs en les rattachant aux contraintes et possibilités liées à leurs positions spécifiques dans les rapports de force qui traversent le champ de la gestion internationale de migrations (Bourdieu et Passeron, 1970). Cette notion me permet aussi de mieux décrypter les luttes pour la détention du « capital spécifique » de ce champ : le discours légitime sur le lien entre migration et développement. Ce capital donne la légitimité dans la définition des « bons » moyens pour atteindre le développement (Amiel, 2002). Ce cadre d'analyse permet d'aborder en même temps la structuration des positionnements des acteurs ainsi que leurs stratégies en tant que produits de leur position et de leur rôle dans le champ de la gestion internationale des migrations. L'approche par le champ est aussi intéressante, en ce qu'elle me permet de mettre le discours sur migration et développement au centre de mon analyse. Ce discours devient donc le « capital spécifique » dans le champ de la gestion internationale des migrations : les acteurs qui dominent le champ sont ceux qui détiennent la légitimité de définir ce qu'est la bonne relation entre migration et développement, et de prescrire les meilleures façons de l'atteindre ; prescriptions officiellement reconnues par les autres acteurs.

Pour ce qui concerne l'analyse de l'influence des rapports de pouvoir dans la construction et le transfert de connaissances, la sociologie des relations internationales m'aide à décrire le rôle normatif des OI au niveau macro-structurel, et la sociologie des politiques publiques, notamment les travaux sur la construction de l'action politique de Jobert et Muller, me donne les instruments pour analyser plus spécifiquement les stratégies de dépolitisation dans la phase de conceptualisation du lien M&D et son objectif. Ces outils analytiques naissent pour étudier la co-construction des politiques publiques au niveau national, un contexte profondément différent de l'espace supranational investi par le PNUD.

Ces différences ne sont pas un obstacle à la mobilisation de ces auteurs pour ce qui concerne l'analyse de la phase de conceptualisation des problèmes publics que cela soit au niveau national ou international. En effet, l'action politique est composée, selon Jobert et Muller, en quatre étapes : la politisation des problèmes sociaux, la formation des acteurs, la prise de décision et la mise en œuvre des politiques. Dans la phase de politisation des problèmes sociaux, une « situation de conflit et de tension nécessite une interprétation pour devenir politisée [...]. L'interprétation du problème détermine ainsi largement le système d'acteurs qui sera mobilisé dans la lutte politique », organisée en allégeance à des collectivités plus vastes et représentant de « divers intérêts sociaux qu'on peut situer dans la structure sociale » (Jobert et Muller, 1987 : 37). Ces auteurs considèrent la dépolitisation comme un type d'interprétation des problèmes sociaux qui se fonde sur une mauvaise gestion de la part des institutions compétentes et dont le choix des solutions retombe donc en dehors de la sphère politique. Le processus de politisation des problèmes sociaux nécessite une phase de « médiation » (entre intérêts) pour définir les intérêts pertinents et construire un système d'acteurs concernés.

En jouant le rôle de conceptualisation de la « bonne manière » de gérer le lien entre migration et développement, le PNUD met donc en œuvre une médiation entre acteurs « locaux » et acteurs « globaux » dans la production de politiques de gestion internationale des migrations, en définissant une hiérarchie entre les intérêts. Cette médiation se met en place de trois manières différentes : à travers l'organisation ou la participation aux débats internationaux ; à travers la production et la diffusion de discours et d'expertises ; en posant de standards internationaux pour le financement des projets de développement avec les objectifs du Millénaire pour le développement (2015) et puis les objectifs de développement durable (ODD) 2030).

## **Le positionnement du PNUD dans le champ de la gestion internationale des migrations**

*« Le rôle de la diaspora est finalement la partie de la relation entre migration et développement qui a été la moins bien articulée par le passé. La Commission européenne nous a donc demandé de les aider pour mettre en place une stratégie vis-à-vis des membres de la diaspora. [...] Le PNUD a répondu favorablement, tout en soulignant que la migration n'est pas un vecteur au centre de son mandat et en demandant de pouvoir collaborer avec d'autres agences et d'autres organisations internationales, notamment l'OIM, pour mettre en place une initiative de cette envergure. Parce que, effectivement, il s'agit d'une initiative qui touche un certain nombre d'aspects, et que donc une plateforme d'interaction est vraiment la façon la plus efficace de procéder. » (Entretien à l'ICMD<sup>10</sup>, juin 2015)*

Ce paragraphe résume l'objectif général de ICMD, qui a été conçue sur la base d'une coopération renforcée entre le PNUD et l'OIM. La directrice de l'ICMD était détachée au PNUD par l'OIM, et la moitié de ses employés sur le terrain, appelés les « points focaux » (PF), travaillent dans les bureaux de l'OIM dans les pays où les projets étaient mis en œuvre. Cela paraissait cohérent, car le lien entre migration et développement a toujours été pour l'OIM un axe de travail central financé par ses états membres en parallèle avec les « retours volontaires ».

Si le PNUD était l'agence responsable de la mise en œuvre de l'ICMD, il devait consulter régulièrement les autres agences et partager avec elles certaines des tâches à accomplir dans le cadre du programme. C'était principalement le cas de l'OIM, qui contribuait activement à la mise en œuvre des projets, et de l'Organisation internationale du travail (OIT), avec en particulier son Centre international de formation (CIF-OIT). Ces agences ont été sélectionnées pour leur expertise dans des domaines recoupant ceux de l'ICMD, mais aussi parce qu'elles disposent de bureaux dans les pays où l'ICMD mettait en place ses projets. Elles doivent donc se coordonner pour soutenir l'action de l'ICMD, par exemple en partageant des partenariats déjà existants, des connaissances et des infrastructures déjà présentes et un réseau établi. Ou du moins, pour ne pas faire deux fois le même travail dans ces pays et éviter les tensions dues à une éventuelle compétition pour l'obtention de financements ou d'accords institutionnels (Browne, 2016). Cette collaboration se traduit en pratique par une « réunion technique » (*technical meeting*) semestrielle au cours de laquelle l'ICMD informe

---

10 Le nom et le rôle des personnes interviewées ne sont pas explicités par souci d'anonymat quand ces derniers ne sont pas indispensables pour l'argumentation.

les agences partenaires de l'avancement du programme et des possibles partenariats sur le terrain ou au niveau international. Cette collaboration avait été une nécessité pour le PNUD depuis la conception de l'ICMD :

*« Pour le PNUD, répondre à l'appel à projets de la CE seul, aurait comporté le risque de ne pas avoir beaucoup d'impact en termes de compréhension de ce fameux lien entre migration et développement, qui à l'époque, même si on en discutait régulièrement, n'était pas encore concrètement démontré, en 2007. Il nous manquait un certain nombre de faits, et aussi et surtout de savoirs : si cette relation se déclinait différemment d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre, etc. Et donc, c'est le PNUD qui a fait en sorte qu'il y ait d'autres agences qui rentrent dans ce consortium, notamment l'OIT et l'OIM, qui ont été les deux agences les plus actives durant cette phase de conception [...] »*

(Entretien à l'ICMD, juin 2015)

Pour ce qui concerne le positionnement dans le champ de la gestion internationale des migrations, l'ICMD devait prendre en compte les intérêts de plusieurs acteurs internationaux. Pour l'Union européenne, principal bailleur de fonds de l'ICMD, le lien entre migration et développement était (et reste) un des objectifs centraux de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM). Pourtant, sa mise en œuvre n'était pas évidente pour la CE, en particulier pour ce qui concerne la nécessité d'atteindre les « diasporas » présentes en Europe. Il aurait été impossible pour la CE de toucher une pluralité d'acteurs issus de l'immigration avec un programme de développement classique, qui aurait nécessité des partenariats officiels avec des organisations déclarées, surtout pour l'octroi de fonds. Pour les mêmes raisons, la mise en œuvre de la CE, directement dans les pays d'émigration, de projets de développement sur un sujet aussi politisé aurait présenté des obstacles au niveau des échanges diplomatiques internationaux.

*« C'est donc l'UE elle-même qui était à la recherche d'un partenaire, pour justement trouver les moyens d'impliquer ces petits acteurs comme détenteurs des projets, pour qu'ils puissent recevoir des fonds pour mettre en œuvre des actions concrètes. [...] Et donc, c'est vraiment la Commission qui s'est tournée vers le PNUD, qui est allé activement à la recherche d'un partenariat avec le PNUD, en tant qu'agence en charge du développement dans le système onusien. Le développement est la partie de la relation entre "migration et développement" qui a été la moins bien articulée dans les politiques européennes ; donc la CE cherchait du soutien dans la mise en place d'une stratégie en ce sens et vis-à-vis des membres de la diaspora. L'idée principale de l'UE à l'époque était celle de produire un appel à projets : l'idée était de mettre à disposition des fonds à travers un processus traditionnel [...] et ils reconnaissaient qu'à cause de la rigidité de leurs propres mécanismes de financement, l'UE n'était pas directement capable de le faire et il fallait donc passer par un intermédiaire.*

*Le PNUD a donc été l'agence identifiée à ce moment-là. »*

(Entretien avec un des membres de l'Unité de gestion de l'ICMD, juin 2015)

L'intérêt de déléguer la question du lien entre migration et développement venait du fait que le PNUD jouit d'une présence disséminée dans les pays d'origine, dans lesquels il construit des partenariats avec différents types d'acteurs depuis l'après-guerre. De plus, cette agence onusienne est considérée *super-partes*, chose qui aurait facilité les négociations avec les acteurs des pays d'émigration. Enfin, il est intéressant de souligner que l'ICMD a été créée pendant une longue

période de réflexion interne qui a précédé les négociations de l'agenda de développement global post-2015, qui pour la première fois prend en compte les questions migratoires dans les nouveaux ODD de l'ONU.

En effet, un long travail de consultations internationales aboutit, en septembre 2015, à l'approbation par l'Assemblée générale de l'ONU de « l'Agenda Post-2015 » (2015-2030) et de nouveaux ODD. Contrairement à ce qui avait été le cas par le passé, ces ODD ont été négociés par tous les pays de l'ONU, et non plus formulés par des spécialistes. Les objectifs sont au nombre de dix-sept (avec 169 cibles associées), et ils ne s'adressent plus seulement aux pays du Sud, mais aussi aux pays du Nord dans l'objectif de réduire la pauvreté tout en freinant le changement climatique<sup>11</sup>. Dans les conversations au sujet des ODD entre fonctionnaires onusiens à la Maison de l'ONU à Bruxelles, on parlait de « changement historique » de perspective.

Une autre nouveauté provient du fait que la migration est insérée de façon transversale dans les ODD. Le mandat du PNUD institutionnalise l'action pour le renforcement du lien entre migration et développement. La migration devient donc un atout des objectifs globaux de développement, légitimant l'intervention d'une organisation internationale comme le PNUD. Néanmoins, si les objectifs de développement soulignent des aspirations globales, leur mise en œuvre doit impliquer des acteurs locaux et mobiliser la gouvernance locale. Ce langage est cohérent avec la stratégie de « *downsizing* », de décentralisation du pouvoir de décision, provenant du *New Public Management*. Les membres de l'ICMD explicitent dans toute leur production écrite, comme lors des réunions, la valeur ajoutée de leur travail au niveau local, et ce aussi dans une stratégie de distanciation d'autres initiatives de développement au niveau national. La concurrence de ces acteurs est illustrée par la prolifération de publications. Ces manuels visent à donner aux décideurs politiques et aux praticiens du développement les instruments pour bien gérer la migration. Il fallait donc trouver un angle d'approche différent, qui montre la valeur ajoutée de l'intervention du PNUD dans ce domaine : celle-ci est représentée par l'approche locale.

En effet, la crise des théories générales du développement et la critique du rôle des gouvernements nationaux dans la gestion centralisée du progrès suite aux crises économiques des décennies 1970 et 1980, ont également impacté le fonctionnement du PNUD qui a dû réformer son fonctionnement dans le sens d'une plus grande efficacité et d'évaluations régulières de ses actions. De plus, l'approche « *bottom-up* » est aujourd'hui dominante au sein du PNUD : l'action des praticiens en partenariat avec les acteurs locaux serait plus « juste », car elle prendrait soin de respecter les vrais besoins et les cultures locales (« *bottom-up* »). Plus efficace

---

<sup>11</sup> La création de 244 indicateurs (dont une partie mesure la préservation de l'écosystème, critères dans lesquels les pays du Sud sont souvent au-dessus des pays du Nord dans le classement) mesurant le niveau de concrétisation de ces objectifs cimenter leur poursuite : ces objectifs deviennent le point de départ des projets de développement au niveau global, et les indicateurs servent aux gouvernements à évaluer leur prestation, et à savoir à quels financements de la coopération internationale ils ont droit. Le développement *mainstream* correspond donc aux objectifs du Millénaire pour le développement. Ils sont prônés par l'agence onusienne comme ayant une « valeur ajoutée » par rapport à d'autres discours sur le développement, car ils présentent des indicateurs quantitatifs permettant de « mesurer » le développement et d'évaluer la réussite des projets et programmes mis en place à cet effet.

et durable, elle permettrait aux acteurs locaux de s'approprier les objectifs des projets une fois le projet international terminé (« *ownership* »). Du point de vue managérial, cette action pour le développement est aussi plus rapide et efficace, car elle contourne la lente bureaucratie nationale et les éventuelles négociations entre différents intérêts politiques, clientélistes ou partisans. Elle évite aussi que : « *l'argent de la coopération ne se perde à différentes étapes du processus de financement des projets locaux passant par l'administration nationale* »<sup>12</sup>. Une action plus proche des acteurs locaux donne aussi une impression de cohérence avec les valeurs démocratiques de la gestion de la res-publica, qui passe par la participation des citoyens. La décentralisation a en effet été poussée par le PNUD dans tous les pays dans lesquels il agit.

L'ICMD se focalise donc sur le financement de projets au niveau local. La première phase a vu le financement de cinquante-et-un projets dans seize pays différents. L'appel à projets (*Call for proposals*), organisé par le PNUD pour sélectionner les projets à financer au niveau local, a été suivi d'une phase de sélection des projets par la CE et le PNUD. Un des critères de sélection imposés par la CE était que 50 % des moyens financiers devaient être investis dans les pays voisins de l'Union européenne (dans le cadre de l'*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), et 50 % dans les pays faisant partie de l'Instrument de coopération au développement de la CE (*Development Cooperation Instrument*), et de mettre en place un programme global : « *un programme qui puisse produire des informations adaptées à tout usage, partout dans le monde, adaptant son langage et sa façon de les présenter à tout contexte* »<sup>13</sup>.

Ayant constaté la non-durabilité des projets de la première phase, la deuxième phase de l'initiative (2012-2016) sur laquelle je me focalise, en y ayant conduit mes observations, a développé une approche différente, basée non plus sur une sélection via une procédure d'appel à projets, mais basée sur une sélection venant d'en haut. En effet, une étude panoramique faite à la fin de la première phase a permis d'établir une cartographie des projets qui fonctionnaient le mieux au niveau local, sur la base de laquelle les pays et les projets qui encouragent le plus la collaboration entre société civile et autorités locales ont été sélectionnés, le but étant de les aider à diffuser leurs « bonnes pratiques » dans d'autres localités.

La définition des « bonnes pratiques » est une réponse à la limite prétendue d'une approche locale : même si les résultats sont satisfaisants et réappropriés par les communautés locales de façon durable, le territoire affecté est limité et le processus de changement n'est pas forcément généralisable. Le risque est que le projet reste « *une bulle. [...] Il faut donc privilégier le niveau méso (les régions, les gouvernorats, les provinces, etc.) pour avoir un bassin politique suffisant en termes productifs et de services* »<sup>14</sup>. Un travail de plaidoyer serait donc à entreprendre au niveau national pour que les politiques étatiques soient favorables au processus en cours. On voit donc que si la gouvernance locale est considérée comme importante, elle peut accomplir ses objectifs seulement si elle est soutenue par la gouvernance nationale.

---

12 Entretien avec un employé PF, mai 2015.

13 Entretien à l'ICMD, mai 2015.

14 Entretien à l'ICMD, juin 2015.

## Les relations de pouvoir dans le transfert de connaissances au sein de l'ICMD

Dans sa phase finale, pendant laquelle j'ai conduit mon observation participante, l'ICMD finançait deux projets dans huit pays (soit seize projets en tout). Au sein de ces projets, l'ICMD collaborait avec des associations de la société civile, des autorités locales et des associations de la diaspora avec trois objectifs principaux : d'une part pour renforcer les capacités politiques de gestion du lien entre migration et développement au niveau local ; puis pour développer des stratégies de généralisation au niveau national de ces mêmes politiques (*upscaling*) ; et enfin pour développer des outils de diffusion de ces pratiques au niveau global (*mainstreaming*). La création de réseaux d'acteurs et d'outils de diffusion des « bonnes pratiques » auprès des décideurs politiques a comme objectif la mise en œuvre des politiques qui soient cohérentes au niveau global, et maximisent l'effet positif de la migration sur le développement local.

Ainsi, l'ICMD a pour mission de mener à bien des projets de M&D au niveau local tout en faisant remonter des « connaissances » du terrain. C'est sur les « preuves » venant de ses projets que le PNUD élabore son expertise et puis la diffuse sous forme de rapports et outils de formations auprès des différents acteurs du réseau. La collecte de ces « preuves » a été réalisée en suivant la Stratégie de gestion des connaissances de l'ICMD, qui comportait différentes étapes : après avoir sélectionné les projets de migration et développement, les partenaires locaux ont été formés pour apprendre le jargon de l'ICMD, puis il leur a été demandé de transmettre les informations provenant du terrain par le biais de rapports de suivi. Les informations ont ensuite été « codifiées » en « produits de connaissance<sup>15</sup> » et puis diffusées.

L'Unité de gestion (*Management unit*), composée de quatre fonctionnaires du PNUD basés au siège de l'ICMD à Bruxelles, a sélectionné les projets locaux et les partenaires avec des représentants de deux financeurs de l'ICMD : la CE et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC). Un critère de sélection important, après avoir vérifié que le contenu du projet répondait aux objectifs de l'initiative, était que les acteurs locaux responsables du projet avaient déjà une certaine expérience de la coopération internationale ou qu'ils étaient capables de gérer les procédures complexes de gestion de projet. Ce critère introduit donc un biais lié à des intérêts géopolitiques ainsi qu'une sélection sur la base du « professionnalisme » des partenaires.

Une fois les partenaires locaux sélectionnés, les coordinateurs de l'ICMD leur ont demandé de répondre à un questionnaire sur l'approche du PNUD en matière de développement durable. Les thèmes du questionnaire étaient principalement axés sur les normes de coopération internationale. En fait, après la première série de questions générales sur le lien entre la migration et le développement local, l'accent a été mis sur la gestion de projet, la mobilisation des ressources et la création de partenariats. Des formations ont ensuite été organisées par l'Unité de gestion pour combler les lacunes en matière de connaissances. Cela

---

15 Les « produits de connaissance » sont représentés par tout support en ligne ou papier utilisé par l'ICMD pour diffuser des informations : des blogs, des récits de terrain, des newsletters, des rapports, etc.

montre que les connaissances de l'ICMD sur le développement et la gestion des migrations sont considérées comme un point de départ. Après avoir créé ces formulaires d'auto-évaluation, l'Unité de gestion a influencé l'acquisition des compétences et des connaissances des acteurs locaux en les définissant et en les encadrant. Une fois formés, les acteurs locaux participeraient plus efficacement à la co-construction de l'expertise factuelle sur la manière de gérer le lien entre la migration et le développement, ainsi qu'au réseau mondial à travers lequel l'ICMD diffuse cette expertise et promeut la mise en œuvre de projets de recherche et de développement. Cette expertise « ascendante » a été alimentée par les concepts et le vocabulaire inhérents aux connaissances produites « d'en haut ». L'objectif de l'ICMD était également de créer un réseau qui partage un jargon à partir duquel des actions communes pouvaient émerger. Ces actions étaient ensuite répandues entre les différentes parties prenantes et étaient donc plus faciles à institutionnaliser.

L'objectif principal de la Stratégie de gestion de connaissances était donc d'agir en coordination avec les partenaires locaux dans la collecte de « preuves », de « bonnes pratiques » et de « leçons apprises » sur le terrain. Les responsables de la collecte de ces données étaient les « points focaux » (PF) : les consultants engagés par l'ICMD et basés au siège du PNUD/OIM dans les capitales des pays où les projets étaient mis en œuvre. Le rôle de ces PF était de suivre les projets et de rédiger des rapports réguliers avec les acteurs locaux. Ces activités de suivi, de contrôle et de rédaction de rapports étaient au cœur de leur travail en tant qu'intermédiaires faisant remonter les informations des acteurs locaux vers l'Unité de gestion à Bruxelles. Les formulaires des rapports de suivi qu'ils remplissaient étaient créés par l'Unité de gestion à Bruxelles et posaient deux types de questions : la première portait sur les progrès réalisés et les activités menées, et les réponses fournies étaient utilisées par l'Unité de gestion pour s'assurer que tout se déroulait comme prévu. La seconde portait sur les leçons apprises, les erreurs commises et les difficultés rencontrées. Les acteurs locaux ont reconnu, lors des entretiens que j'ai menés sur le terrain, qu'ils préféraient garder le silence sur les difficultés et les erreurs, et rendre compte de l'avancement du projet sous le meilleur jour possible. Cela a représenté un biais dans la collecte des données.

De plus, les questions du rapport de suivi étaient formulées de telle manière qu'elles laissaient peu de place aux acteurs de terrain pour rapporter ce qu'ils jugeaient important. Il s'agissait de questions ciblées, conçues pour recueillir des informations montrant comment la gouvernance locale est essentielle pour parvenir à un lien positif entre la migration et le développement, comment inclure la migration dans la planification du développement local et comment les acteurs locaux devraient gérer les projets de migration et de développement par le biais de partenariats public-privé et dans le cadre de la coopération internationale.

Lorsque les rapports ont été envoyés à l'Unité de gestion, ils ont été sélectionnés et progressivement ajoutés aux « produits de connaissance » de l'ICMD. Ces derniers ont pris différentes formes : publications liées aux résultats généraux de l'ICMD, articles de blog, livres blancs sur une question spécifique, recueils de bonnes pratiques, outils de formation, etc. Pour s'adapter au discours de l'ICMD sur la gestion et le développement, des informations provenant du

terrain ont été sélectionnées, mais elles ont également dû être « traduites » afin de pouvoir être utilisées dans des analyses plus générales. Pour ce faire, ces informations ont été transcrites dans le jargon de l'ICMD et ont fait l'objet d'un processus de modération qui met l'accent sur certains aspects et en ignore d'autres. Un exemple est le témoignage d'un réfugié » qui a été transcrit par un employé « point focal », et envoyé à l'Unité de gestion. Ce témoignage indique principalement la vulnérabilité de l'auteur qui conclut son récit en remerciant les institutions du pays d'accueil de l'avoir aidé et protégé. L'Unité de gestion a demandé au PF de réécrire une partie de ce « récit de terrain » afin qu'il mette davantage l'accent sur l'impact du développement au niveau local. L'importance d'un système d'asile performant au niveau national ne correspondait pas à la ligne discursive de l'ICMD, qui visait à valoriser le rôle positif des réfugiés au niveau local.

Nous voyons ici le processus de « traduction » en action : les témoignages doivent s'inscrire dans un cadre et un schéma discursif déjà existants. Ce cadre a structuré le discours sur le lien entre migration et développement et il a été conçu pour devenir un système de référence international : un discours général dont les principes visent à faciliter la bonne gouvernance des migrations. L'ICMD a rassemblé des « preuves » d'actions et des tendances universelles concernant le lien entre migration et développement qui peuvent être appliquées au niveau global. Selon un représentant de la direction de l'initiative, il était essentiel « d'identifier des éléments standards », c'est-à-dire un modèle pour l'institutionnalisation de la planification locale de la gestion et du développement « qui puisse être reproduit au niveau mondial ».

Avec le même objectif, tous les textes publiés ont fait l'objet d'une révision par l'Unité de gestion. L'objectif de ce travail d'édition était principalement de vérifier que le contenu était cohérent avec la stratégie de l'ICMD. Si la dimension locale et/ou l'impact de la migration sur le développement n'étaient pas suffisamment soulignés, l'auteur a été invité à revoir sa copie. Afin de fournir un compte rendu unifié de la gestion des migrations, tous les acteurs concernés devaient maîtriser le même langage. Ce langage est suffisamment général, vague et flexible pour couvrir toutes les positions et tous les intérêts conflictuels et pour servir d'outil de consensus, ce qui correspond aux récits de la gestion internationale des migrations.

On peut donc parler de « production » de bonnes pratiques au cours de la phase de codification, qui consiste à promouvoir les facteurs de réussite et à exclure les informations sur les échecs, voire les critiques. Ce processus de sélection et de traduction de l'information a également servi à justifier les analyses et les recommandations politiques de l'ICMD.

Le processus de sélection des bonnes pratiques et des réussites est en effet politique : il identifie les priorités et les partenaires parmi différents groupes sociaux ayant des besoins et des objectifs différents (Klein *et al.*, 2015). La production et le transfert de connaissances n'étaient pas seulement ascendants, du local au mondial, mais aussi circulaires. Les bonnes pratiques étaient celles mises en œuvre par des partenaires locaux de l'ICMD et dont les expériences pouvaient correspondre aux analyses abstraites et globales de l'ICMD (Breda, 2019).

## **Stratégies de résistance à la « mainstreamisation » du lien local entre migration et développement**

Le but final de l'initiative était de diffuser des politiques locales liant la migration au développement au niveau national et global. Pour y parvenir, les « produits de connaissance » devaient être diffusés aux différents acteurs du réseau international de l'ICMD sous la forme de rapports et d'outils de formation. En effet, la Stratégie de gestion des connaissances comprenait également la création du « M4D Net », un réseau en ligne où les partenaires de l'ICMD pouvaient trouver des informations ou échanger des expériences et des questions.

Les activités de diffusion, de vulgarisation et de sensibilisation sont énumérées dans un document intitulé « Politique ». Son objectif était de planifier des actions pour promouvoir plus directement les réformes des politiques de développement local visant à « intégrer », et donc à institutionnaliser les « bonnes pratiques » codifiées par la Stratégie de gestion des connaissances. Ces activités ont été déployées à trois niveaux : local, national et mondial. Aux niveaux local et national, l'ICMD a préparé un plan d'action pour plaider en faveur de l'adoption de son approche de la gestion et du développement et pour conseiller les acteurs institutionnels concernés, les autorités locales et la société civile. Cette action s'est également étendue aux universités et aux écoles de fonctionnaires, qui ont la possibilité d'utiliser les rapports et les cours en ligne élaborés par l'ICMD.

Au niveau mondial, l'objectif était de favoriser les échanges entre pairs et de sensibiliser les autorités locales par la diffusion des enseignements et des bonnes pratiques tirés des projets afin de réformer les approches et les actions politiques. La réalisation de cet objectif reposait en partie sur des outils en ligne, mais aussi sur un travail plus proactif de la part de l'ICMD par l'organisation et la participation à des réunions, des forums et des conférences internationales. Au cours de ces réunions, les partenaires locaux de l'ICMD ont parfois été invités à présenter leurs « *success stories* ».

Cependant, l'accueil réservé au discours de l'ICMD n'a pas été homogène. Alors que les acteurs aux échelons institutionnels nationaux et locaux dans les pays de mise en œuvre ont eu tendance à répéter la rhétorique de l'ICMD, plusieurs entretiens menés dans des contextes plus informels avec des membres d'associations de la société civile partenaire ont révélé un discours plus critique. En effet, les entretiens ont mis en évidence que nombre de ces acteurs étaient critiques du discours à cause, notamment, de son éloignement des réalités du terrain et des problèmes locaux. Il est intéressant d'observer comment ces acteurs ont participé à des projets liant migration et développement tout en adoptant une position hérétique sans nécessairement l'afficher officiellement. Ce double discours leur a permis de continuer à poursuivre leurs objectifs locaux tout en bénéficiant des financements de la coopération internationale à court terme et en jouant le jeu de l'aide au développement à long terme<sup>16</sup>. Lorsque des critiques ont été explicitement exprimées par des acteurs locaux, elles ont

---

<sup>16</sup> De telles stratégies de résistance existent également au sein du PNUD parmi les quelques centaines de fonctionnaires, souvent issus d'horizons différents, qui s'engagent dans des débats et des critiques internes.

été laissées de côté parce qu'elles étaient considérées par l'Unité de gestion de l'ICMD comme « contextuelles », localisées, et caractérisées par un « manque de compréhension des enjeux plus larges ».

L'échec n'est quasiment pas mentionné dans les rapports bien que plusieurs projets n'aient pu aboutir. Ces échecs avaient pourtant des causes très intéressantes, qui auraient permis d'approfondir la compréhension du lien entre migration et développement : des actions des projets pour l'intégration économique des migrants ont échoué en raison du manque de confiance des migrants dans les institutions ; la participation politique des migrants à la prise de décision au niveau local a parfois été impossible dans un contexte politique centralisé ; l'intégration sociale des migrants de retour a pu être entravée par des jeux de concurrence au sein de la société d'origine, etc. Les causes des problèmes récurrents sont omises par l'ICMD. L'objectif est de présenter de manière logique et simple une série d'actions positives à entreprendre. L'analyse des expériences sur le terrain n'est pas menée pour comprendre pourquoi les projets n'aboutissent pas, ou pourquoi, dans certains cas, ils ne sont pas considérés comme une priorité par les acteurs locaux. En particulier, les demandes explicites et les critiques des acteurs locaux, lorsque les problèmes rencontrés ne relèvent pas de la compétence des autorités locales, ont été ignorées : la facilitation des visas par les pays d'immigration, la mise en œuvre de programmes d'échange de travail qui ont été approuvés, mais qui ne sont pas efficaces, et la protection des migrants dans les pays d'accueil, sont toutes des questions centrales pour les migrants qui ne peuvent être résolues que si leurs gouvernements adoptent une position forte dans les négociations internationales. Cette question n'est pas abordée explicitement dans le discours de l'ICMD.

L'hypothèse par défaut est que la cause de l'inaboutissement des projets est le manque de connaissances et de compétences des acteurs locaux, qui devraient donc être formés et inspirés par des exemples de réussite. Cette conception ne tient pas compte de l'influence du contexte structurel et aplanit toute stratification sociale en ignorant les luttes de pouvoir. Les solutions proposées se limitent donc à des conseils très concrets sur la manière de mettre en place un projet de migration et de développement afin de répondre aux critères de la coopération internationale, ou sur la manière d'intégrer la migration dans la planification du développement local. Les causes des inégalités sociales ne sont ni recherchées ni identifiées ; c'est davantage le processus de changement politique qui est décrit par l'ICMD.

## **Le PNUD comme médiateur entre acteurs « locaux » et acteurs « globaux »**

Pour analyser l'action politique du PNUD, je me fonde sur les travaux de Jobert et Muller qui montrent comment le processus de politisation des problèmes sociaux nécessite une phase de « médiation » (entre intérêts) pour définir les intérêts pertinents et construire un système d'acteurs concernés. La mise en place des décisions est, de conséquence, aussi hétérogène et accroît les incertitudes de l'action publique, qui, n'arrivant pas à imposer des objectifs communs, se limite de plus en plus à des régulations procédurales et de coordination souple de projets (Mayntz, 1993). Pour réduire l'incertitude, les gouvernants

doivent travailler en amont de la décision à travers la formation des acteurs, agissant sur leurs représentations. La formation des acteurs associés à la construction de la politique sert à limiter leur autonomie en fixant des normes d'actions, et des modèles de référence cohérents avec les codes des politiques publiques :

- « Les politiques publiques opèrent à travers des codes, des modèles de référence qui assurent la continuité de leur action. Les codes ont une triple dimension :
- une dimension cognitive : le code doit donner des éléments d'interprétation des forces qui déterminent l'évolution probable du secteur de la société ;
  - une dimension normative : le code définit les valeurs dont il faudra assumer le respect dans cette évolution ;
  - dimension instrumentale enfin. Le code définit aussi un ensemble de principes d'action qui veulent orienter l'action publique (en fonction de ce savoir et ces valeurs). »  
(Jobert et Muller, 1987 : 47)

Dans la genèse sociale des politiques publiques, les intérêts sectoriels sont en décalage avec les intérêts globaux de la société (ou des représentations dont s'en font les élites au gouvernement). Les représentations des rapports entre global et sectoriel sont élaborées par des « médiateurs » :

- « Les médiateurs élaborent le référentiel des politiques publiques. Leur fonction est double : décoder les RGS (rapports global/sectoriel), c'est-à-dire les rendre intelligibles aux acteurs en présence, à travers l'élaboration d'une philosophie de l'action ; [...] recoder ce RGS en des termes susceptibles d'agir sur le réel, c'est-à-dire en normes et en critères d'intervention politiques. » (Jobert et Muller, 1987 : 71)

Pour ce qui concerne le rôle de médiateur du PNUD dans le multilatéralisme complexe, son expertise sur la bonne gestion du lien entre migration et développement, à l'usage des différents acteurs en jeu, poursuit l'objectif de diffusion des normes et d'harmonisation des pratiques au niveau global. La recherche de modèles universels, qui caractérise cette visée globale, à travers des preuves à repérer auprès d'une pluralité d'acteurs et de contextes de terrain, constitue la phase de la création d'un réseau d'acteurs nécessaire à légitimer son rôle politique de médiateur. L'objectif sera ensuite de discerner des tendances communes à ces acteurs dans le processus d'institutionnalisation du lien entre migration et développement au niveau local. Analyser les différences entre les diverses réalités de terrain ; comprendre les problématiques observées durant les activités importe peu pour l'aspiration « globale » du projet. L'essentiel est de déceler des éléments standards, un modèle reproductible — au moins en principe — de processus d'institutionnalisation de l'insertion de la migration dans les politiques de développement locales. Les intérêts sectoriels sont considérés comme n'étant pas en phase avec les intérêts globaux de la société ou avec les représentations élaborées par les élites gouvernementales.

Ainsi, c'est autour de ce lien entre le niveau local (projets, autorités, associations, migrants) et le niveau global (ONU, Union européenne, gouvernements du Nord comme du Sud) que la médiation s'articule. La diffusion des rapports et des outils de formation, l'organisation de forum de débat, l'insertion de la migration dans les ODD sert à promouvoir une culture de gestion rationnelle et non politisée des migrations et du lien entre migration et développement au niveau global.

## Conclusion

Avec la diffusion de son expertise, le PNUD participe donc à la nouvelle politique de gestion internationale des migrations grâce à son rôle de médiateur entre, d'une part, la conception qu'ont les élites internationales des intérêts de la société globale, et d'autre part les intérêts « sectoriels », nationaux ou locaux. Cela est possible dans la mesure où l'ICMD ne se présente pas comme une initiative politique, mais plutôt technique. L'action collective est considérée de manière très limitée, comme étant la mise en œuvre d'un projet, pour lequel il est nécessaire d'anticiper et rationaliser à l'avance les objectifs et les outils à disposition, pour pouvoir ensuite les contrôler et les réguler. Dans la « cité par projets » du système néolibéral, gérer et guider l'action collective est donc le rôle d'une entité technique plutôt que politique (Boltanski et Chiappello, 1999).

Le langage technique et dépolitisé de l'expertise sert la médiation, en évacuant les rapports de pouvoir et les intérêts antagonistes des acteurs représentants de différents groupes sociaux positionnés à des niveaux différents de la stratification sociale globale. Mais « l'activité définitionnelle joue un rôle majeur dans la fabrique d'une solution [...] elle est d'abord et avant tout une activité politique » (Zittoun, 2013).

Ce langage est aussi cohérent avec le paradigme du développement néolibéral qui voit les problèmes sociaux comme le résultat d'une mauvaise gestion de la part des institutions, et dont la solution ne nécessite pas une négociation entre les intérêts des différents acteurs concernés. Ces derniers sont sélectionnés à travers les appels à projets, à l'aide de critères imposés par les bailleurs de fonds et de l'ICMD du point de vue des contenus des projets comme de la compétence technique des acteurs partenaires.

Néanmoins, les nouvelles normes d'action n'étaient pas incorporées par tous les acteurs de l'ICMD de la même façon, et des résistances se sont manifestées sous plusieurs formes. Les visions du monde et les besoins des acteurs qui vivent et agissent dans des territoires à la marge de la globalisation ne sont pas toujours cohérents avec ce qui est proposé par les OI. Les témoignages de certains acteurs locaux ont dévoilé le caractère trop abstrait du discours « fédérateur » de l'ICMD, dans lequel on ne peut pas retrouver les réponses aux nécessités du terrain, malgré qu'il soit présenté comme construit sur des preuves de terrain. Les multiples façons de reproduire, nier, ou transformer le discours sur le lien entre migration et développement montrent que celui-ci, malgré le fait de se dire fondé sur les savoirs locaux, n'était pas partagé par tous ceux supposés le co-construire. En effet, l'objectif de l'ICMD était moins celui de restituer les réalités de terrain complexes que de servir d'outil au PNUD pour se positionner comme médiateur dans le champ de l'émergente politique globale de la gestion des migrations.

La participation d'acteurs locaux à la formulation de politiques aide à fixer les modèles de référence des politiques, leurs codes cognitifs, normatifs et instrumentaux. L'action de l'ICMD a servi d'une part à diffuser l'interprétation du problème « migration » comme un manque de bonne gouvernance (dimension cognitive) ; à établir les principes de bonne gouvernance à mettre en pratique pour résoudre les problèmes (dimension instrumentale) ; enfin, à diffuser les

valeurs néolibérales « apolitiques » de la libre circulation des personnes égales entre elles et libres d'investir (dimension normative). Les causes des problèmes sociaux n'étaient ni étudiées ni nommées. C'est plutôt au processus de changement politique que s'intéressait l'Unité de gestion.

En évitant de s'intéresser aux causes du « sous-développement », on détourne le regard des rapports de pouvoir et de domination qui lient différents acteurs sociaux entre eux pour se focaliser sur les mécanismes techniques de gestion du sous-développement. Cela exclut les réalités de dépendance et exploitation de différentes réalités migratoires. Chez certaines populations, spécifiques par leur position dominée dans la stratification sociale, les contraintes structurelles encadrent fortement les parcours migratoires et les choix d'investissement. Les priorités et volontés politiques des acteurs présents sur ce terrain sont antagonistes, ce qui les empêche de collaborer et de fonder des partenariats équitables.

## Références bibliographiques

**Amiel Irène** (2002) *Pratiques solidaires et (ré) importation d'expériences issues du Tiers-Monde : approche compréhensive du champ du développement*, Thèse de doctorat en sociologie, Lille, Université de Lille.

**Bakewell Oliver** (2008) "Keeping them in their place": the ambivalent relationship between development and migration in Africa, *Third world quarterly*, 29 (7), pp. 1341-1358.

**Boltanski Luc et Chiappello Ève** (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

**Bourdieu Pierre et Passeron Jean-Claude** (1970) *La reproduction. Éléments d'une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les Éditions de Minuit.

**Bréant Hugo** (2016) What if diasporas didn't think about development? A critical approach of the international discourse on migration and development, in Fassil Demissie Ed., *Africans on the Move*, London, Routledge, pp. 1-14.

**Bréant Hugo** (2012) Démontrer le rôle positif des migrations internationales par les chiffres. Une analyse de la rhétorique institutionnelle du système des Nations unies, *Mots. Les langages du politique*, 3 (100), pp. 153-171.

**Breda Giulia** (2019) *(Co) Développement et gestion internationale des migrations : contrôler le savoir pour savoir contrôler*, Thèse de doctorat en sociologie, Nice, Université Côte d'Azur.

**Breda Giulia and Mangane Abdourahmane** (2018) Different Investment Strategies Versus a Unique Co-development Discourse: A Case Study of Tunisian and Senegalese Migrants in France, in Marco Caselli and Guia Giraltoni Eds., *Globalization, Supranational Dynamics and Local Experiences*, Dordrecht, Springer, pp. 251-268.

**Browne Stephen** (2016) Why the UN Cannot Deliver as One (and How It Could), *FUNDS Briefing*, 43, [online]. URL: [https://futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS\\_Brief43\\_DaO\\_Dec2016.pdf](https://futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS_Brief43_DaO_Dec2016.pdf)

**Crépeau François and Purkey Anna** (2023) The emergence of a global migration policy conversation. A retrospective on two mandates of the United Nations Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (2011-2017), in Antoine Pécoud and Hélène Thiollet Eds., *Research Handbook on the institutions of global migration governance*, Cheltenham, Edward Elgar Handbook, pp. 119-131.

**Daum Christophe** (2007) Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse, *Revue internationale et stratégique*, 4 (68), pp. 49-59.

**Décosse Frédéric** (2011) *Migrations sous contrôle. Agriculture intensive et saisonniers marocains sous contrat « OMI »*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS.

**Geiger Martin** (2008) Les organisations intergouvernementales et la gouvernance des flux migratoires, *Hommes et Migrations*, 1272, pp. 8-20.

**Geiger Martin and Pécoud Antoine** (2010) *The politics of international migration management*, Dordrecht, Springer.

**Georgi Fabian** (2010) For the benefit of some: The international organization for migration and its global migration management, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds, *The politics of international migration management*, Dordrecht, Springer, pp.45-72.

**Ghosh Bimal** (2000) Towards a new international regime for orderly movements of people, in Bimal Ghosh Ed., *Managing Migration: Time for a New International Regime*, Oxford, Oxford University Press, pp. 6-26.

**Haas Hein (de)** (2012) The migration and development pendulum: A critical view on research and policy, *International Migration*, 50 (3), pp. 8-25.

**Haas Hein (de)** (2010) Migration and Development: A Theoretical Perspective, *The International Migration Review*, 44 (1), pp. 227-264.

**Hellio Emmanuelle** (2008) Importer des femmes pour exporter des fraises (Huelva), *Études rurales*, 182, pp.185-200.

**Hess Sabine** (2010) "We are Facilitating States!" An Ethnographic Analysis of the ICMPD, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds., *The Politics of International Migration Management*, Dordrecht, Springer, pp. 96-118.

**Inder Claire** (2010) International Refugee Law, "Hyper-Legalism" and Migration Management: The Pacific Solution, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds., *The Politics of International Migration Management*, Dordrecht, Springer, pp. 220-251.

**Jobert Bruno et Muller Pierre** (1987) *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

**Lacroix Thomas** (2020) Réseaux des villes hospitalières : un panorama global, *e-migrinter*, [en ligne] consulté le 13/11/2023. DOI : <https://doi.org/10.4000/e-migrinter.2281>

**Lacroix Thomas** (2014) Conceptualizing transnational engagements: a structure and agency perspective on (hometown) transnationalism, *International Migration Review*, 48 (3), pp. 643-679.

**Lacroix Thomas** (2009) *Migration, Développement, Codéveloppement : quels acteurs pour quels discours ?*, [en ligne]. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00820369/document>

**Lascoumes Pierre** (1996) Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *La gouvernabilité*, pp. 325-338.

**Kalm Sara** (2010) Liberalizing movements? The political rationality of global migration management, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds., *The politics of international migration management*, Dordrecht, Springer.

**Klein Asmara, Laporte Camille et Saiget Marie** (2015) *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.

**Mayntz Renate** (1993) Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm, in Jan Kooiman Ed., *Modern governance: New government-society interactions*, London, Sage, pp. 9-20.

**Marchetti Chiara** (2010) Expanded borders: policies and practices of preventive refoulement in Italy, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds., *The politics of international migration management*, Dordrecht, Springer, pp. 160-183.

**Pécoud Antoine** (2015) *Depoliticising Migration: Global Governance and International Migration Narratives*, Dordrecht, Springer.

**Pécoud Antoine** (2014) Les transferts de fonds vus par les organisations internationales : construction d'un enjeu et élaboration d'un agenda politique international, *Autrepart*, 4-5 (67-68), pp. 13-30.

**Perret Virgile** (2003) Les discours sur la société civile en relations internationales : portée et enjeux pour la régulation démocratique de la mondialisation, *Études internationales*, 34 (3), pp. 381-399.

**Rist Gilbert** (1996) *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.

**Sen Amartya** (2001) *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press.

**Walters William** (2010) Imagined migration world: The European Union's anti-illegal immigration discourse, in Martin Geiger and Antoine Pécoud Eds., *The politics of international migration management*, Dordrecht, Springer, pp. 73-95.

**Wickramasekara Piyasiri** (2011) *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End*, *Global Union Research Network Discussion*, Paper No. 15, Geneva, Global Union Research Network, [online]. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1834762](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1834762)

**Wihtol de Wenden Catherine** (2012) Dynamiques migratoires dans le monde, *Humanitaires*, 33, pp. 68-73.

**Zittoun Philippe** (2013) *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de sciences Po.

**Giulia Breda**

**Savoir et pouvoir dans les politiques de migration et de développement : l'exemple de l'ICMD**

Cet article interroge l'internationalisation de la gestion des migrations par l'étude de la construction et de la diffusion d'une expertise sur le lien entre migration et développement par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). À travers une observation participante de six mois en 2015 au sein de son Initiative conjointe pour la migration et le développement (ICMD), l'étude analyse les rapports de pouvoir en jeu dans la « co-construction » ainsi que dans la diffusion au niveau global de cette expertise technique. L'article montre que ce sont bien des normes et des critères d'intervention politique qui sont développés et diffusés par le PNUD dans une expertise technique qui a pour finalité de créer du consensus entre les intérêts des élites internationales des intérêts globaux de la société mondiale d'une part, et les intérêts « sectoriels », nationaux ou locaux d'autre part.

**Knowledge and Power in Migration and Development Policies: The Example of the JMDI**

This article examines the internationalisation of migration management through a study of the construction and dissemination of expertise on the link between migration and development by the United Nations Development Programme (UNDP). Through a six-month length participant observation in 2025 within its Joint Migration and Development Initiative (JMDI), the study analyses the power relationships at stake in the "co-construction" and global dissemination of this technical expertise. The article shows that it is indeed standards and criteria for political intervention that are developed and disseminated by the UNDP in technical expertise that aims at creating consensus between the interests of international elites and the global interests of world society on the one hand, and "sectoral", national or local interests on the other.

**Conocimiento y poder en las políticas de migración y desarrollo: el ejemplo del ICMD**

Este artículo examina la internacionalización de la gestión de la migración a través de un estudio de la construcción y difusión de conocimientos técnicos sobre el vínculo entre migración y desarrollo por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A través de seis meses de observación participante en 2025 dentro de su Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD), el estudio analiza las relaciones de poder en juego en la «co-construcción» y difusión global de este conocimiento técnico. El artículo demuestra que, en efecto, son normas y criterios de intervención política los que elabora y difunde el PNUD en el marco de una experticia técnica que pretende crear consenso entre los intereses de las élites internacionales y los intereses globales de la sociedad mundial, por un lado, y los intereses «sectoriales», nacionales o locales, por otro.