



HAL
open science

Chapitre 6. Les ONG dans le champ Migration et développement au Sénégal

Liza Rives, Mélodie Beaujeu, Lama Kabbanji

► **To cite this version:**

Liza Rives, Mélodie Beaujeu, Lama Kabbanji. Chapitre 6. Les ONG dans le champ Migration et développement au Sénégal. Fabrique des politiques migratoires et pratiques associatives en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Sénégal, 2013, pp.46-54. hal-02326342

HAL Id: hal-02326342

<https://hal.science/hal-02326342>

Submitted on 25 Oct 2019

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.

Fabrique des politiques migratoires et pratiques associatives en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali et du Sénégal



Photos des activités du projet prises durant l'année 2012

Ouvrage édité par Mélodie Beaujeu et Lama Kabbanji

Chapitre 6. Les ONG dans le champ Migration et développement au Sénégal

Liza Rives

La mise en place d'instruments politiques et financiers par l'Union européenne et ses États membres afin de promouvoir le lien migration et développement a engendré une multiplication du nombre d'ONG travaillant sur cette thématique.

Le terme d'ONG étant associé à « un spectre large de définitions [...] juristes, politiques, sociologues, économistes ou anthropologues fournissent la leur⁵⁵ », nous avons, dans le cadre de cette étude, sélectionné 8 structures sénégalaises se définissant en tant que telle et ayant reçu des fonds issus du 10^e Fonds Européen pour le Développement⁵⁶ ou du Fonds migration développement de la CEDEAO. Ces structures ont été analysées à travers les programmes qu'elles mettent en place (voir chapitre précédent), leurs partenaires et la façon dont elles se positionnent dans le champ migratoire.

Place de l'État sénégalais dans les partenariats

L'analyse des partenariats fait apparaître l'État sénégalais comme étant le partenaire commun aux 8 ONG interrogées. Ne finançant pas le projet de ces structures, il joue néanmoins un rôle singulier auprès d'elles. Selon l'orientation du programme, qu'il s'agisse d'activités consacrées à la migration sénégalaise vers l'Europe ou bien d'activités liées à la migration au sein de la sous région, l'État joue un rôle différent. Dans le premier type de programme, il est associé comme partenaire technique pour mettre en œuvre une partie des activités. Par exemple, dans ce programme consacré à la migration de retour, l'ONG collabore avec plusieurs collectivités territoriales pour appuyer les migrants de retour dans leur démarche d'insertion économique.

«Le Conseil régional a accepté de mettre à notre disposition un local. La personne ressource sera là pour accompagner les migrants, les conseiller, les appuyer mais aussi il y a ce contact avec le comité technique du conseil régional qui est logé au niveau du conseil régional qui comprend un représentant du conseil régional, un représentant [de l'ONG], un représentant d'une [fédération de migrant], un représentant du Crédit mutuelle sénégalais et probablement un représentant de la fondation. Donc le comité technique régional est chargé d'étudier les dossiers et aussi d'accompagner les migrants. » (Entretien, Dakar, 2012)

Dans cette deuxième ONG travaillant sur la lutte contre l'émigration illégale, les collectivités territoriales sont également amenées à collaborer avec des collectivités territoriales :

« Et au niveau de chaque région nous avons mis en place un comité régional de suivi et dans ce comité régional de suivi nous avons les membres de [l'ONG], nous avons une collectivité locale ça peut être la mairie ou le conseil régional, nous avons la plateforme des acteurs non étatiques et nous avons aussi d'autres acteurs au niveau de la région. » (Entretien, Dakar 2012)

⁵⁵ Philippe Ryfman, 2009, *Les ONG*, La découverte, Paris, p. 17.

⁵⁶ Hors secteurs de concentration, le fonds finance des projets en lien avec les migrations, la culture et la société civile. Site de la Délégation européenne en République du Sénégal : http://eeas.europa.eu/delegations/senegal/eu_senegal/development_cooperation/pin_10_fed/index_fr.htm.

Les programmes consacrés à la migration au sein de la sous-région mettent en œuvre une collaboration différente. L'État sénégalais ne constitue plus le partenaire technique mais le bénéficiaire des programmes de renforcement de capacité. Les programmes mettent en place des activités de formation organisées par les ONG à destination de certains corps de l'État tels que les policiers, douaniers, agents de l'état civil qu'il s'agit de former aux droits relatifs aux accords de libre circulation au sein de l'espace CEDEAO. L'une des organisations rencontrées fait ainsi un travail de sensibilisation pour que les familles inscrivent leurs enfants à l'état civil dans le but qu'ils puissent bénéficier de « documents nécessaires en cas de circulation au sein de l'espace CEDEAO ». Parallèlement, elle forme les agents de l'État aux démarches d'enregistrement à l'État civil:

« Parce qu'il y a aussi des besoins du côté de l'État civil. Il y a certains agents qui n'ont jamais été formés, il y en a qui ont besoin de rafraîchissement par exemple sur les délais d'inscription parce qu'il est possible d'inscrire un enfant bien après sa naissance. Donc c'est aussi dispenser des formations auprès de ces agents pour qu'ils aient une meilleure connaissance de la loi, les informer sur les procédés. » (Entretien, Dakar, 2012)

A partir de l'analyse des partenariats noués entre ces ONG et l'État sénégalais deux constats peuvent être faits. Premièrement on observe que les partenariats entre ONG et État se localisent à différents niveaux et impliquent divers ministères n'étant pas, pour certains, en charge de l'orientation de la politique migratoire. La multiplication des acteurs étatiques avec lesquels collaborent les ONG engendre une absence de visibilité des programmes de ces dernières et une minimisation de leurs actions aux yeux des responsables politiques du ministère des Sénégalais de l'extérieur. Ainsi s'exprime un conseiller technique de ce ministère :

« Il y a beaucoup d'autres petits partenaires, qu'on connaît assez mal avec lesquels on a signé souvent un accord mais qui n'a pas vraiment prospéré mais on les retrouve au niveau de la société civile, c'est souvent des associations, souvent des petites ONG. » (Entretien, Dakar 2012)

Le deuxième constat porte sur le rôle de l'État. Les différents acteurs étatiques associés aux programmes de ces ONG constituent de simples collaborateurs ou des bénéficiaires mais ne sont ni les initiateurs ni les bailleurs de ces projets. Ainsi l'État ne détient pas le rôle d'orientation et de suivi des programmes des ONG. L'une des conséquences en est la multiplication de programmes forts semblables, développés de façon parallèle par l'État et les ONG. Pour ne citer qu'un exemple, le Bureau d'Accueil, d'Orientation et de suivi (BAOS) a notamment pour mission d'appuyer les migrants de retour dans leur projet de réinsertion économique⁵⁷. Or, et bien que l'une des ONG rencontrée dans le cadre de cette étude, développe également un projet d'accompagnement des migrants de retour dans leur démarche d'insertion économique, les deux structures ne communiquent pas sur leurs actions respectives.

Positionnement des ONG dans le champ migratoire

Suite à nos enquêtes de terrain, nous proposons une typologie du positionnement des ONG intervenant dans le champ migration et développement, construite à partir des indicateurs suivants :

⁵⁷ Site Internet du Ministère des Sénégalais de l'extérieur : <http://www.senex.gouv.sn/BAOS>

la part des activités relatives aux questions migratoires, l'implantation de ces ONG dans différents types de réseaux, les partenaires avec lesquelles elles travaillent, le type de programme mis en œuvre.

Les ONG établies

L'importance des questions migratoires dans les activités de l'ONG

Historiquement l'activité de ces ONG est basée sur le développement ou sur la défense des droits humains. Elles se sont positionnées sur les questions migratoires et ont mis en œuvre un certain nombre de projets depuis plusieurs décennies pour certaines d'entre elles, pour d'autres depuis le milieu des années 2000 lorsque l'émigration sénégalaises fit l'objet de surenchère médiatique. Au sein de ces structures, les activités liées à la migration sont inscrites dans la durée. On l'observe notamment par l'effet en cascade à travers lequel sont construits les projets. Ainsi, les premières initiatives permettent la mise en place de nouvelles activités. A titre d'exemple, une des organisations s'est spécialisée sur les migrations de retour par le biais de plusieurs projets menés successivement. Dans un premier temps, cette organisation a mis en œuvre une étude portant sur les migrants de retour, projet commandé par le BIT. Parallèlement, l'ONG a mené une activité de renforcement de capacité d'une fédération de migrants de retour. Elles développe par la suite un troisième projet portant sur l'accompagnement de migrants de retour, financé par le fonds migration et développement de la CEDEAO. Ainsi son travail auprès de la fédération lui permettra de valoriser son activité d'accompagnement et de trouver plus facilement des bénéficiaires. Les activités sont ainsi pensées par un effet boule de neige.

Ces organisations développent deux types de projets : des projets d'étude ou de capitalisation leur permettant d'enrichir leurs connaissances sur les questions migratoires et de se positionner en tant qu'expert. Position qui leur permet de travailler avec différentes instances politiques comme le souligne le témoignage d'un responsable de programme:

« Nous avons également travaillé avec l'UMOA qui a tenu il y a un an et demi une rencontre pour mettre en place une plate-forme des collectivités territoriales de l'UMOA et avait fait appel à [nous] pour préparer les communications dans deux thèmes la coopération transfrontalière et l'autre c'était la migration [...] Nous avons participé à plusieurs réunions justement au niveau de la CEDEAO sur l'élaboration de leur approche commune de l'émigration donc tout un processus de discussion de la CEDEAO ici à Dakar et à Abidjan. » (Entretien, Dakar, 2012)

Ces organisations mettent également en œuvre des activités directement en lien avec les migrants tels que l'appui des migrants de retour dans leur démarche d'insertion, ou l'accompagnement de migrants dans des projets de développement communautaire.

Les différents projets développés sur les questions migratoires ont permis à ces ONG d'établir un nombre important de partenariats nationaux (organisations étatiques, fédération de migrants, ONG, associations, universités) et internationaux (organisations internationales, organisations intergouvernementales, ONG étrangères). Leurs programmes ont été financés par différents bailleurs (BIT, ONG étrangères, Fonds migration et développement de la CEDEAO, 10^e FED etc...), signe d'une expertise reconnue dans le domaine de la Migration et du développement. Enfin, la volonté d'inscrire

les questions migratoires dans la durée se traduit par la mise en place d'un poste dédié à ces questions.

Implantation dans des réseaux transnationaux

Les ONG établies font partie de réseaux transnationaux qui réunissent des associations basées en Europe et avec lesquels elles partagent la mise en œuvre des projets. Par exemple : deux d'entre elles ont établi un partenariat avec La Cimade sur un projet régional de défense des droits des migrants dans les pays de transit. Une autre a renouvelé sa collaboration en Europe avec une de ses antennes et un Institut de recherche spécialisé dans l'étude des phénomènes migratoires. Enfin l'une d'entre elles développe plusieurs projets avec différentes associations basées en Europe et travaille en partenariat avec le GRDR. Menés par des acteurs transnationaux ces projets sont relativement proches en terme d'activités développées. Ce sont en effet des projets de capitalisation et des études dans lesquelles les ONG basées au Sénégal jouent un rôle de diffuseur, tel que l'illustre le témoignage de ce responsable de programme qui évoque le rôle joué par son organisation dans un projet de collaboration avec des partenaires basés en Europe:

« A travers le projet MAFE nous avons organisé beaucoup d'espace de dialogue où on avait l'ensemble des représentants des organisations étatiques, le milieu universitaire, les ONG mais aussi les représentants des migrants où les différentes familles parce que dans la socialisation des migrants nous avons organisé des débats au niveau des quartiers et ces acteurs-là étaient structurés et représentés dans ces échanges, il y avait les universitaires, des décideurs ». (Entretien, Dakar, 2012)

Les partenariats transnationaux offrent à ces ONG plusieurs bénéfices. Par exemple, ils aident l'enrichissement et la mutualisation de connaissances sur les questions migratoires. Ainsi témoigne une responsable de projet à propos d'accords politiques passés entre la France et le Sénégal sur des questions migratoires :

« D'abord je pense qu'il y a un problème d'accès même à ces textes-là, il fallait certaines personnes ressources. Nous au niveau de notre organisation, nous avons la chance de voir ces accords via nos partenaires du Nord en passant par la Cimade ou le CCFD ». (Entretien, Dakar, 2012)

Le rôle de diffuseur joué par les ONG sénégalaises dans le cadre de ces partenariats leur permet de construire une forme de visibilité et d'entretenir une position d'expert au Sénégal.

Implantation dans des réseaux nationaux

Ce type d'ONG est également implanté au sein de différents réseaux nationaux dans lesquels elles tentent d'exercer une certaine forme de leadership. On les retrouve par exemple dans les réseaux institutionnels. Il s'agit d'espace de rencontre entre les acteurs de la société civile et les principaux bailleurs autrement dit des institutions internationales tels que l'Union européenne, la CEDEAO etc.

Ainsi un certain nombre de ces ONG sont membres de la Plate-forme des acteurs non étatiques⁵⁸, l'une d'entre elles y représente le point de référence sur les questions migratoires.

Les ONG établies font également partie de réseaux d'organisations non gouvernementales. Elles sont ainsi membres du groupe migration du Congad développant des missions «de renforcement des capacités de ses membres, de diffusion d'informations, de coordination des activités de développement, de lobbying et de plaidoyer pour l'émergence d'une société civile forte pouvant influencer les politiques⁵⁹.»

Une autre de ces organisations tente de fédérer un groupe d'acteurs de la société civile afin d'interpeller le gouvernement sur des questions relatives à la politique migratoire. Dans ce cadre elle organise des rencontres en 2012 invitant ces organisations à débattre afin d'appréhender les politiques migratoires au Sénégal mais également de renforcer les capacités de mobilisation de ces organisations. Voici un extrait de texte d'invitation diffusé par cette organisation:

«Dans le cadre des rencontres mensuelles sur la thématique «Migration et développement, soucieux du renforcement des capacités de la société civile dans le domaine de la gestion des questions liées à la migration [...] [L'ONG] et ses partenaires [européens et maliens] organisent une rencontre-débat réunissant les organisations de la société civile basée à Dakar autour du lien entre Co- développement et développement local⁶⁰.» (Entretien, Dakar, 2012)

Membres actifs dans ces différents réseaux, ce type d'ONG déplore le manque de dialogue avec les instances étatiques sénégalaises. Elles l'expliquent par un nombre trop important d'instances gouvernementales travaillant sur les questions migratoires :

«Parce qu'on avait remarqué qu'il y avait 13 ministères qui agissaient en même temps sur les questions de migration chacune de son côté» (Entretien, Dakar, 2012)

La multitude d'interlocuteurs étatiques rend difficile la création d'un espace de dialogue entre les acteurs de la société civile et pose la question de l'efficacité des actions de plaidoyer des réseaux nationaux d'organisations non gouvernementales.

Deuxième type d'ONG: Les ONG en voie d'établissement

L'importance des questions migratoires dans les activités de l'ONG

Dans ce type d'ONG le champ migratoire a été investi à la fin des années 2000, début des années 2010. Certaines de ces structures ont été créées récemment, d'autres traditionnellement spécialisées dans les questions du développement et du genre se positionnent désormais sur la migration.

⁵⁸ « Acteurs non étatiques est le terme officiel utilisé par l'Accord de Cotonou pour désigner une large gamme d'acteurs du développement - autres que les gouvernements » Cette plate-forme réunit les acteurs non étatiques et des membres de la délégation de la commission européenne à Dakar dans le but de mettre en œuvre les accords de Cotonou, le suivi de l'exécution du Plan Indicatif National et des différents programmes menés dans ce cadre. Voir site : <http://www.plateforme-ane.sn/-La-Plate-forme-.html>

⁵⁹ Site : <http://www.congad.org/index.php/2012-07-15-17-18-54/2012-11-08-11-11-27>

⁶⁰ Lettre d'invitation à la première rencontre débat organisée par Diapol, initiative développée dans le cadre d'un projet financé par le Fonds Migration et développement de la CEDEAO

Contrairement au premier groupe qui met en œuvre plusieurs projets de nature différente, les ONG en voie d'établissement développent leurs premiers projets et privilégient le champ de l'expertise. Elles mettent en œuvre des projets d'étude, de formation, de diffusion. Par exemple, une des structures assure un travail de diffusion et de formation auprès de la population et des autorités étatiques sur la liberté de circulation dans l'espace de la CEDEAO. Une autre réalise une étude sur les conditions de circulation des femmes au sein de la sous-région et forme certains corps de l'État aux droits de circulation des femmes migrantes. Ce type d'ONG, à travers le rôle de diffusion que leurs activités leur confèrent, s'assure d'une certaine visibilité auprès des institutions étatique mais également de la société civile.

L'inscription des questions migratoires au sein de ces structures fait l'objet d'une stratégie d'organisation voire de réorientation à long terme des activités traditionnelles. Ainsi elles se dotent de chargés de programmes spécialistes des migrations, jouissant d'un certain réseau. A titre d'exemple, dans l'une de ces structures, la chargée de programme a étudié les questions migratoires à l'université et a participé à des études menées par le BIT. Dans une autre structure, une des responsables a travaillé un certain nombre d'années à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Implantation dans des réseaux transnationaux

Contrairement au premier groupe d'ONG, ce type d'ONG ne collabore pas avec des structures basées en Europe dans la mise en œuvre de leur programme. Certaines d'entre elles travaillent avec des consultants ou des collaborateurs dans les pays de la sous-région. Cela s'explique notamment par la nature des programmes qu'elles développent. Il s'agit ici de programmes portant sur la migration au sein de la CEDEAO, tandis que le premier groupe travaille sur la migration Sénégal-Europe.

Implantation dans des réseaux nationaux

Les ONG en voie d'implantation se mobilisent à l'échelle nationale, cependant elle privilégient un certain type de réseaux, le réseau institutionnel plutôt qu'associatif. A titre d'exemple, la présidente d'une de ces structures est une membre active de l'Observatoire ACP de l'Union européenne sur les migrations à Dakar.

«Et au niveau européen il se trouve que l'Europe a invité également l'Afrique au dialogue dans le cadre par exemple de l'ACP, l'ACP je crois est un programme au niveau de l'Union européenne, donc l'observatoire sur les migrations, notre présidente est membre du conseil d'administration de cet observatoire-là ACP-Union européenne sur les migrations». (Entretien, Dakar, 2012)

A travers leurs stratégies d'organisation, la mobilisation de réseaux spécifiques, surtout institutionnels, et les partenaires avec lesquelles elles travaillent, ces organisations tendent à affirmer leur place dans le champ d'action relatif au migration.

Les ONG isolées

L'importance des questions migratoires dans les activités de l'ONG

Ce dernier type d'ONG intègre la question migratoire au sein de ses programmes depuis le début des années 2010. Ce sont des organisations qui ont plus d'une vingtaine d'années et qui œuvrent traditionnellement pour l'émancipation des femmes ou le développement. Elles mettent en œuvre leur premier projet portant sur l'amélioration de la liberté de circulation au sein de la sous-région. Contrairement aux deux premiers types de structures qui investissent entre autre le champ de l'expertise, ces ONG se spécialisent dans la mise en œuvre technique. L'aspect étude et enrichissement de connaissances sur la thématique migratoire semblent être mis de côté. Ainsi une responsable de programme reconnaît son manque de connaissance en matière de politique migratoire:

«Moi je ne suis pas au courant de ces accords parce qu'en réalité la CEDEAO qui doit vulgariser ces accords ne le fait pas. Elle doit donner les documents aux ayants droits, c'est-à-dire aux populations mais elle ne le fait pas. Quand on ne travaille pas directement sur la migration on ne peut pas être au courant des textes mais évidemment dans le cadre d'un projet c'est un document de base très important qu'il faut avoir mais moi j'avoue que je ne suis pas au courant.» (Entretien, Dakar, 2012)

L'intégration des questions migratoires au sein de leurs activités n'est pas envisagée dans la durée. Contrairement aux ONG établies et en voie d'établissement, les ONG isolées ne cherchent ni à se positionner ni à acquérir une visibilité sur les activités en lien avec la migration. Continuer à travailler sur cette nouvelle thématique dépend du renouvellement des financements tel que l'illustre le témoignage d'une responsable de l'une de ces structures:

«Ça, ça ne dépend pas de nous ça dépend d'eux, c'est les partenaires, s'ils veulent prolonger ils te donnent les ressources, s'ils ne veulent pas prolonger c'est comme ça.» (Entretien, Dakar, 2012)

La thématique migratoire ne constituant pas un axe stratégique de l'activité de ces ONG, aucune d'entre elles ne s'est dotée d'un responsable de programmes spécialiste ou dédié à cette nouvelle thématique de travail. Dans cette structure, la responsable de programme explique que le cœur de son activité est d'appuyer des organisations qui sont libres de choisir la thématique sur laquelle elles souhaitent travailler. Ainsi les questions migratoires ne constituent pas un axe privilégié de travail.

«Il va y avoir une deuxième réunion organisée avec les partenaires (les structures financées par la CEDEAO). Dans ces réunions c'est une bonne occasion de trouver des partenaires potentiels parce que comme je vous l'ai dit nous travaillons toujours avec des partenaires locaux, on peut trouver des initiatives sur le terrain qui peuvent être intéressantes. Notre but c'est de travailler avec des initiatives locales de participer à l'amélioration technique et qu'elles soient par la suite en mesure de gérer de façon autonome.» (Entretien, Dakar, 2012)

Implantation dans des réseaux transnationaux

Dans le cadre d'activité en lien avec la migration, ce type d'ONG ne collabore pas avec des organisations étrangères dans la mise en œuvre de projet.

Implantation dans des réseaux nationaux

Toujours dans le cadre d'activités relatives à la migration, ces ONG sont peu impliquées dans des réseaux nationaux qu'ils soient institutionnels ou associatifs.

L'ancrage de la thématique migratoire au sein des activités de ce type d'ONG est faible, engendrant un certain isolement dans ce champ d'action. En effet, la collaboration avec des partenaires spécialisés sur la question est quasiment absente, voir inexistante. Les activités développées en lien avec la migration ne font pas l'objet d'une inscription dans la durée mais semblent être le fruit d'une stratégie opportuniste d'obtention de fonds.