

Dossiers thématiques Eduki

La Fondation Eduki présente une série de dossiers thématiques liés à la coopération internationale – destinés principalement au corps enseignant en Suisse – qui permet d’appréhender les enjeux actuels dans le domaine traité et donner un aperçu du travail des institutions internationales basées à Genève. Ce matériel s’inscrit dans une réflexion générale que porte la Fondation Eduki sur le multilatéralisme et la Genève internationale.

Pour ce dossier thématique, les lectrices et lecteurs trouveront un ample historique, les problématiques, ainsi que les institutions principales opérant dans ce secteur. Ces éléments sont complétés par des capsules d’interviews audio d’expertes et experts du sujet abordé.

Enfin, un [ABC de la coopération internationale \(en ligne\)](#) reprend les principales expressions employées dans le dossier. Dans le document séparé «Travailler en classe» figurent une rubrique avec des chiffres, des institutions et des exercices et des activités pour travailler le thème en classe, ainsi qu’un répertoire de liens utiles et ressources pédagogiques. Tout ce matériel se trouve sur le site www.eduki.ch.

Thèmes

1. L'aide humanitaire
2. Les déplacements forcés
3. Les mouvements migratoires
4. La gouvernance mondiale de la santé
5. Paix et Système des Nations Unies

Conseils de lecture des dossiers

Quatre types de liens cliquables sur la version pdf du document suivant :

- [Liens vers d'autres parties du présent dossier](#)
- [Liens vers des ressources externes \(sites web ou pdf téléchargeables\) ou vers l'ABC de la coopération internationale](#)
- Capsules d’interviews d’expertes et experts de la Genève internationale
- Liens vers le document « Travailler en classe », pour aller plus loin (chiffres, institutions, liens utiles et exercices)

Lien audio 

Travailler en classe 

Sommaire Dossier n°3

Avant-propos

p.4

Introduction

p.5

Acteurs et organisations

p.6

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

p.6

Des initiatives multilatérales pour gérer la migration

p.8

Les Représentants des Nations Unies pour les migrations

p.10

Thématiques et enjeux

p.11

Instruments juridiques

p.11

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948

p.11

La Convention des Nations Unies de 1990 sur les travailleurs migrants
et leur famille

p.11

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières de 2018

p.11

Le droit à la migration

p.11

Migrations et développement

p.11

Les politiques sécuritaires

p.14

La diplomatie de migration et les politiques diasporiques

p.16

Le rôle des ONG

p.18

Une nouvelle catégorie : le déplacement environnemental

p.19

Historique

p.22

L'histoire du phénomène migratoire depuis le 19^{ème} siècle

p.22

Bibliographie

p.25

Glossaire

p.26

Avant-propos

Penser et maintenir la paix du système international est une réflexion sur laquelle philosophes, penseurs, et politiques ont écrit depuis les temps anciens. Cet idéal pacifique a animé les discussions des réseaux juridiques et pacifiques du 19^{ème} siècle pour aboutir à la création d'organisations internationales chargées d'interpréter cet ambitieux dessein. Le système des Nations Unies, tel qu'il existe depuis la seconde moitié du 20^{ème} siècle, constitue le dernier aboutissement de ces réflexions, ainsi qu'un instrument multilatéral qui travaille chaque jour pour essayer d'atteindre cet objectif pacifique.

Il s'avère essentiel de faire connaître ce travail. Ce document a pour vocation d'éclairer le corps enseignant, les chercheuses et chercheurs et toute personne intéressée par une thématique qui est au cœur du travail de plusieurs organisations internationales (OI) et organisations non gouvernementales (ONG) présentes à Genève.

Le but de ce dossier est de mettre à disposition des connaissances générales sur le sujet, ainsi que de proposer des éléments pour en permettre une lecture critique. C'est la raison pour laquelle méthodologiquement, il est basé, à la fois sur les documents produits par les organisations elles-mêmes, et également sur la littérature secondaire. Des universitaires de plusieurs disciplines : histoire, science politique, anthropologie, et bien plus encore, étudient en effet depuis plusieurs décennies les différents sujets du multilatéralisme, ainsi que les réalisations des organisations internationales, pour en rapporter sur le temps long les évolutions, les succès ainsi que les limites. Eduki s'est inspiré de ces multiples travaux pour présenter une analyse détaillée des thématiques et des enjeux que recoupe l'énoncé très général de ces modules.

Personnes réfugiées ou migrantes : quelles sont les différences ?

Le sujet des déplacements forcés et des mouvements migratoires (traité dans les dossiers 2 et 3) constitue un des dossiers les plus brûlants pour les dirigeantes et dirigeants de ce monde et les tenants du multilatéralisme en particulier. Sous l'effet conjugué des crises politiques (guerres), naturelles (tremblements de terre, réchauffement climatique) et économiques, le nombre de personnes réfugiées et migrantes n'a fait qu'augmenter depuis le début du 21^{ème} siècle. Cette réalité met le système des Nations Unies, comme les ONG et les gouvernements, sous pression afin de répondre à cette demande, tout en essayant de maîtriser les revendications de leurs populations qui sont toujours plus réfractaires à accueillir des personnes immigrées sur leurs territoires. Les solutions inspirées de la charité et de l'humanité qui ont guidé les premiers pas de l'aide

humanitaire ne sont plus à même de répondre à une problématique des plus complexes qui recouvre des réalités certes humanitaires, mais aussi logistiques, politiques, économiques, géostratégiques et écologiques immenses.

Même si les thématiques sont liées, ce dossier propose de les traiter de manière séparée. En effet, Eduki a pris le parti de reprendre la dichotomie entre « personne réfugiée » et « personne migrante » qui est incarnée dans le système des Nations Unies par deux agences différentes, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Historiquement, ces deux catégories recouvrent des réalités différentes : la **personne réfugiée** est une personne qui migre car elle craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et ne peut ou ne veut retourner dans son pays (Convention de 1951 relative au statut des réfugiés). Tandis que la **personne migrante** est quelqu'un qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays, soit dans un autre pays, franchissant ainsi une frontière internationale (définition de l'OIM). Au début du 21^{ème} siècle un certain flou s'est développé et les deux organisations internationales précitées sont parfois amenées à s'occuper de l'une ou l'autre de ces catégories. Même si le terme « personne migrante » est générique et non défini dans le droit international, Eduki a choisi de maintenir cette distinction sémantique car elle recoupe néanmoins des cas de figure différents qui ont des implications elles aussi variées. Ainsi, les différences juridiques et morales ont des conséquences bien réelles selon qu'une personne est catégorisée comme « réfugiée » ou « migrante ».

La lectrice ou le lecteur trouvera pour chacun des sujets le travail de l'agence de l'Organisation des Nations Unies et des ONG qui lui sont afférentes, ainsi que les principales problématiques qui y sont liées sous forme de débat critique. Un ample historique permet d'inscrire ces thématiques dans le temps long et une partie statistique de recadrer les réalités. Une rubrique exercices et activités a été créée à l'attention spéciale du corps enseignant. Enfin, un glossaire reprend les principales expressions employées dans ce dossier.

Note de l'auteure : ce dossier a été réalisé principalement sur la base des travaux de Catherine Wihtol de Wenden et d'Antoine Pécoud. En raison du format de ce dossier, les sources utilisées ne sont pas mentionnées de façon systématique, mais référencées dans la bibliographie.

Introduction

Au début du 21^{ème} siècle, dans la plupart des pays européens ainsi qu'aux États-Unis, le thème de l'immigration est devenu très présent dans le débat public et un enjeu électoral majeur. Le débat s'est polarisé et les chiffres de l'immigration sont brandis pour justifier des mesures juridiques, politiques et sécuritaires.

Dans un monde globalisé, les individus sont mobiles, néanmoins l'augmentation des flux migratoires très importante depuis les années 1990 – lorsque les régions de départ que sont la Russie, la Chine et les pays du Sud ont massivement ouverts leurs frontières – est perçue comme une menace à la sécurité et à la stabilité parce que les États d'accueil ont des difficultés à contrôler ces flux. L'immigré du début du 20^{ème} siècle apprécié auparavant pour sa flexibilité et sa force de travail est devenu dans les discours politiques nationaux un immigré souvent en situation irrégulière qui devient une menace à l'encontre de l'ordre public, voire un criminel. S'est ainsi cristallisée une distinction entre les migrations provoquées par les conflits (personnes qui ont l'octroi du statut de [réfugiés](#)) et les [migrants économiques](#) ou les personnes migrantes liées à des mécanismes légaux comme les mariages mixtes, le regroupement familial, ou les études à l'étranger. L'[Organisation internationale pour les migrations \(OIM\)](#), sise à Genève, est l'Organisation du système des Nations Unies qui selon sa constitution, est chargée d'assurer la gestion humaine et ordonnée des migrations, de promouvoir la coopération internationale sur les questions de migration, pour aider à la recherche de solutions pratiques aux problèmes qui en découlent et de fournir une assistance humanitaire aux migrants dans le besoin, y compris aux personnes réfugiées et aux personnes déplacées internes. Elle a donc ce double rôle de conseil et d'aide auprès des gouvernants et des personnes migrantes elles-mêmes.

Le travail de cette agence onusienne s'inscrit ainsi dans un environnement globalisé éminemment complexe. Le réchauffement climatique, l'évolution démographique et les problématiques de l'eau et de l'énergie sont autant de sources diverses de migrations. Alors que ces dernières sont en constante augmentation, leurs effets pervers sont toujours plus criants : crise d'accueil des personnes réfugiées en Europe en 2015, clandestins échoués sur les plages de la Méditerranée, voyages dangereux et mortels depuis l'Afrique ou l'Amérique latine, traque des sans-papiers en Europe, trafic d'êtres humains, prostitution et déplacements massifs de populations suite à des drames environnementaux. Les organisations internationales doivent affronter tous ces défis dans un contexte politiquement sensible. Bien que fondée en 1951, ce n'est qu'en 2016 que l'OIM est intégrée au système des Nations Unies, ces dernières reconnaissant par-là l'importance que cette agence fasse partie du système qui gère les défis internationaux posés à la gouvernance mondiale.



En raison des migrations internes massives en Mongolie, près de la moitié de la population vit dans la capitale, Oulan-Bator. Ceci entraîne des problèmes tels que la pollution de l'air et des sols, des embouteillages et la désertification des zones rurales.

© OIM/A. Sergelen, 2021

Acteurs et organisations

L'organisation principale du système des Nations Unies qui s'occupe des migrations est l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Fondée en 1951 et intégrée au système des Nations Unies depuis le 19 septembre 2016, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est la principale organisation intergouvernementale dans le domaine de la migration. Elle est attachée au principe selon lequel une migration humaine et ordonnée profite aux migrants et à la société. Élu pour un mandat de cinq ans, le portugais António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino (1957-) en est devenu le dixième Directeur général en 2018. Il est le premier Directeur général non américain depuis la création de l'Organisation, à une exception près, celle du Néerlandais Bastiaan W. Haveman (de 1961 à 1969).

La mission de l'Organisation

L'OIM vient en aide aux migrants dans le monde entier, en élaborant des réponses efficaces à la dynamique changeante de la migration et, à ce titre, elle est une source clé de conseils en matière de politique et de pratique migratoires. L'Organisation œuvre dans des situations d'urgence, en développant la résilience de toutes les personnes en situation de déplacement, et en particulier celles en situation de vulnérabilité, ainsi qu'en renforçant les capacités des gouvernements à gérer toutes les formes et tous les impacts de la mobilité. L'Organisation est guidée par les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, notamment la défense des [droits humains](#) pour tous. Le respect des droits, de la dignité et du bien-être des migrants reste primordial (source OIM).

Le travail de l'Organisation est guidé par plusieurs cadres fondamentaux:

- › La Stratégie en 12 points adoptée par le conseil de l'OIM en 2007 qui expose les objectifs fondamentaux de l'Organisation et fournit une description efficace de la portée du travail de l'OIM.
- › Le Cadre de gouvernance des migrations (MiGOF) adopté en 2015 par les États membres qui définit les objectifs et les principes généraux qui, s'ils sont réalisés et adoptés, constituent la base d'une approche efficace à la gouvernance des migrations.
- › Une [vision stratégique](#) quinquennale élaborée en 2019, à la demande du Directeur général, pour soutenir la planification et l'orientation stratégiques globales de l'OIM. Ce document représente la réflexion de l'Organisation sur ses besoins et ses priorités, fondée sur une analyse du paysage de ce qu'apportera la mobilité au cours de la décennie à venir, et la manière dont l'OIM en tant qu'Organisation doit évoluer au cours du quinquennat 2019-2023, afin de faire face aux responsabilités nouvelles et émergentes.

Depuis 2015, l'OIM a également intégré les objectifs du développement durable (ODD) dans sa stratégie générale. L'objectif 10.7 fait référence à la rhétorique de l'OIM: « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de migrations planifiées et bien

gérées ». Consciente que des migrations bien gérées peuvent être tout à la fois une stratégie et un résultat de développement, elle a élaboré une stratégie institutionnelle visant à promouvoir le développement durable au profit des migrants et de leurs communautés. Ce faisant, elle s'emploie à maximiser le potentiel qu'offre la migration pour obtenir des résultats en matière de développement durable, en favorisant la prise en considération des incidences de la migration et des besoins des migrants dans la planification des politiques, dans tous les secteurs et à tous les niveaux de gouvernance. Cette approche se retrouve dans [le Pacte mondial sur les migrations](#) qui peut servir de feuille de route pour aider à réaliser les aspects des ODD relatifs à la migration.

Travailler en classe



Lien audio

Florence Kim (OIM)

La migration ne peut plus être gérée par les Etats seuls.

Une spécificité de cette Organisation au niveau de son financement est qu'elle fonctionne selon un budget de « projectisation ». Cela signifie qu'elle n'obtient que des fonds pour mener des projets spécifiques. Ce système comporte ainsi une grande souplesse organisationnelle et financière mais sans le dire il implique également que les États ne payeront que pour des projets dans lesquels ils voient leurs propres intérêts. Cette souplesse est couplée avec une organisation décentralisée dans laquelle les bureaux régionaux de l'OIM occupent une place importante puisque ce sont eux précisément qui sont responsables sur le terrain de l'obtention de ces financements. Certains observateurs ont ainsi souligné le caractère entrepreneurial de l'OIM dans la mesure où elle fonctionne comme une entreprise privée qui cherche des financements pour ses services (Pécoud 2017).

La situation de l'OIM paraît donc périlleuse. Non seulement elle doit intervenir dans un champ de compétence qui est miné car ses enjeux sont éminemment politisés, et en plus, elle-même est accusée de faire le jeu des États de destination de ces migrations de par ses politiques et donc d'être du côté de l'Occident. Cet état de fait s'explique en grande partie par l'histoire de l'Organisation, créée par les Alliés de la Seconde Guerre mondiale et pour des migrations qui se déroulaient au départ dans un contexte européen. Après la guerre, l'OIM représente l'agenda des pays occidentaux, mais cela n'empêche pas l'Organisation, au fil de son histoire, de développer sa propre dynamique et de mettre en place le paradigme désormais dominant sur la scène internationale, celui de « gestion des migrations ». L'approche multilatérale d'une question politiquement délicate prouve ici tout son potentiel. En effet, les États sont conscients de la nécessité de coopérer dans le domaine des migrations et dans le même temps ils veulent éviter un système normatif trop contraignant qui viendrait empiéter sur leur souveraineté. Dans ce maigre espace, l'OIM a élaboré une doctrine technocratique centrée sur cette notion de « gestion des migrations » qui est développée dans ses publications et s'inspire des principes du *New Public Management* (Pécoud 2017).

L'expression « gestion des migrations » est une traduction de l'expression *migration management*, vocable développé par l'universitaire et fonctionnaire international Bimal Ghosh dans les années 2000. En appliquant cette notion aux migrations internationales, l'intention de Bimal Ghosh est de montrer qu'une gouvernance globale du régime migratoire permet d'atteindre des objectifs plus ordonnés, prévisibles et humains. La gestion migratoire repose donc sur un postulat de base à savoir que si la migration est bien gérée, elle peut être bénéfique pour tout le monde : le pays d'origine, le pays de destination et les migrants eux-mêmes, d'où le fameux slogan : *win-win-win* (Gosh in Pécoud, 2015).

Ainsi théorisé, ce nouveau paradigme a inspiré une approche dépolitisée mise en place par l'OIM, dans le sens où en incluant toutes les parties (États de départ, États d'arrivée et migrants) sa stratégie aboutit à un résultat qui semble bénéfique pour tous. Paradoxalement, dans ce contexte dépolitisé, elle réussit ainsi à mettre en place des projets éminemment politiques. Antoine Pécoud (2017) va jusqu'à affirmer que « c'est précisément grâce à ses efforts de dépolitisation qu'elle parvient à jouer un rôle central dans les politiques migratoires des États ». En effet, l'OIM joue le jeu des pays occidentaux ; financée par ces derniers, elle mène des activités dans les pays de départ qui sont conformes à leurs intérêts. Cette

approche de l'OIM a révélé toute son efficacité dans différentes opérations qu'elle a menées comme « l'aide au retour volontaire et à la réintégration » où elle sert d'intermédiaire entre deux États dont la souveraineté est ainsi respectée, ou pour les politiques de migrations de travail à titre temporaire où elle fonctionne comme une agence internationale de recrutement privée à qui les parties (gouvernements) ont dévolu la tâche de recruter des migrants d'un État pour aller travailler dans un autre

Question débat

L'OIM, une organisation à but politique ?

La question migratoire occupe une place importante dans les débats politiques au sein des États occidentaux. Souvent perçue comme une menace, l'immigration mène les pays de destination à renforcer leurs dispositifs de contrôle aux frontières. Dans ce contexte, l'OIM se veut une voix forte et nuancée dans un débat de plus en plus polémique et polarisé. Elle développe une stratégie de « gestion globale des migrations » qui cherche à dépolitiser la question. Cependant, des voix critiquent l'action de l'OIM, qui tendrait à contrôler les migrations au niveau global, au bénéfice des grands pays de destination, ses principaux donateurs. Jouette-t-elle un rôle bien plus politique qu'elle ne l'admet ?

Travailler en classe





Migrations et frontière

© Bonil (Equateur) – avec l'aimable

autorisation de Cartooning for Peace –

www.cartooningforpeace.org

Des initiatives multilatérales pour gérer la migration

D'autres organisations du système ainsi que de nombreuses ONG (comme par exemple la [Commission internationale catholique pour les migrations](#), dont le siège est à Genève) sont également concernées par les questions migratoires. Depuis la fin de la guerre froide et l'augmentation des migrations, le HCR en premier lieu, mais aussi d'autres agences qui avaient pourtant des mandats plus éloignés comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque mondiale ont commencé à cette période à étudier les liens entre migrations et développement, ainsi que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) qui s'est centrée sur l'[émigration](#) des professionnels de la santé ou encore l'[Office des Nations Unies contre la drogue et le crime](#) (UNODC) qui regarde les liens entre crime organisé et [immigration](#) irrégulière.

Très vite devant cette multiplication de partenaires, la nécessité d'un mécanisme de coordination s'est faite sentir. En 2003 est ainsi créé à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, le [Groupe de Genève sur la migration](#) (GMG) qui regroupe huit organisations du système (OIM, OIT, HCDH, PNUD, CNUCED, FNUAP, ECOSOC, ONUDC). Cette gouvernance mondiale des migrations se pérennise quand le GMG devient en 2006 le Groupe mondial sur la migration avec l'adjonction du HCR et de la Banque mondiale. Ce Forum regroupe en 2022 vingt-deux agences du système des Nations Unies. L'OIM reste malgré tout au centre de ces questions et continue d'assurer une position hégémonique au sein de ce groupe où elle arrive généralement à imposer son agenda.

Enfin, il faut mentionner le [Centre international pour le développement de politiques migratoires \(ICMPD\)](#), dont le siège est à Vienne. Fondé en 1993 par l'Autriche et la Suisse, l'Organisation regroupe 18 États membres en 2021. Son mandat est très similaire à celui de l'OIM puisque ses objectifs sont de renforcer les capacités régulatrices des États européens et de promouvoir l'européanisation des politiques migratoires. D'ambition plus modeste que le HCR ou l'OIM, le centre mène pourtant près de 70 projets dans 90 pays en 2021, et il constitue un centre de réflexion très important dans la conceptualisation des politiques migratoires de l'Union européenne.

Devant l'ampleur du phénomène migratoire d'autres initiatives multilatérales se sont également développées au début du 21^{ème} siècle. Suite à une initiative lancée à Genève en 2004, par quatorze organisations internationales et non gouvernementales, Kofi Annan, a proposé lors du Dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale sur les [migrations](#) internationales en septembre 2006, la mise en place d'un Forum qui serait un processus informel ouvert non seulement aux États membres et observateurs des Nations Unies mais également à certaines organisations avec statut d'observateur : [Le Forum mondial sur la migration et le développement](#) voyait ainsi le jour.

La reconnaissance par la communauté internationale de la place croissante que prennent les migrations, la volonté à la fois d'en réduire les effets indésirables et d'en tirer le plus grand avantage dans la perspective win-win-win (pour les États d'origine, ceux de départs et les migrants) est à l'origine le 19 septembre 2016 du Sommet des Nations Unies à New York pour les réfugiés et les migrants qui a adopté la [Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#). Elle reconnaît la nécessité de renforcer la coopération internationale en matière de migrations. Les États membres se sont engagés à cette occasion à négocier un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

Deux initiatives multilatérales récentes face à la croissance des flux migratoires

Le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)

Le premier Forum a eu lieu en Belgique en 2007 et est organisé chaque année depuis cette date par un pays différent. Ce lieu de rencontres est l'occasion de déployer une véritable gouvernance mondiale des migrations. Son principal objectif est « de traiter, d'une manière transparente, les aspects multidimensionnels, les opportunités et les défis de la migration internationale ainsi que ses liens avec le développement. Il s'agit aussi de réunir l'expertise de toutes les régions afin de renforcer le dialogue, la coopération et le partenariat et d'encourager des actions pratiques et concrètes aux niveaux national, régional et mondial. » (Source FMMD).

L'originalité de ce Forum est qu'il permet l'inclusion de la société civile dans les processus de discussion diplomatiques sur le sujet des migrations. Des représentants des milieux universitaires, d'ONG, de syndicats, du secteur privé ainsi que des acteurs représentant des personnes migrantes et de la [diaspora](#) sont invités à la table des discussions et leur expertise permet de soumettre des recommandations aux gouvernements. Depuis 2010 un espace commun réunit tous ces représentants de la société civile avec les gouvernements et les organisations internationales à l'ouverture de chaque sommet du FMMD afin de resserrer la collaboration. Ce Forum ne fait pas directement partie du système des Nations Unies, il n'a ni structure

administrative, financière ou politique ; il est néanmoins ouvert à tous ses États membres et le lien organique est assuré par la présence du Secrétaire général des Nations Unies à ses réunions annuelles ainsi que par la collaboration apportée par son représentant spécial.

Le Forum a le mérite de faire dialoguer les différents acteurs de la migration et constitue un lieu de rencontres et d'échanges d'expertises qui a permis notamment d'intégrer le lien entre migration et développement dans les recommandations politiques. Néanmoins, les résultats concrets sont lents à émerger, le Forum ne fait que soumettre des orientations et des propositions aux États.

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Connu plus simplement comme « Pacte sur les migrations » ce texte a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2018. Il a été l'occasion d'après négociations, d'une part entre États, et d'autre part avec différentes ONG et représentants de la société civile. Cet instrument a cherché à combiner à la fois le respect de la souveraineté des États, un partage égal des responsabilités et le respect des principes fondamentaux des droits humains comme la non-discrimination. Au final, il s'agit d'un instrument de droit souple, c'est-à-dire juridiquement non contraignant. Il est constitué de règles de conduite témoignant de la volonté de

la communauté internationale de gérer les migrations transnationales selon des principes communs et regroupe 23 objectifs pour une meilleure gestion des migrations aux différentes échelles (nationale, régionale, mondiale).

Malgré le fait qu'il ait été élaboré sous l'égide de la Suisse et le Mexique, la Suisse ainsi que 11 autres États se sont abstenus lors du vote. 152 États ont voté en faveur du pacte, 5 contre.

Comme son nom l'indique, l'objectif principal du pacte consiste en la mise en place par les États parties de conditions-cadres nécessaires au bon déroulement d'une migration sûre, ordonnée et régulière.

Plus concrètement, le pacte vise à améliorer trois objectifs principaux :

- › Une réorientation des politiques nationales et internationales des États sur la question migratoire ;
- › Une amélioration de la coopération internationale sur la lutte contre les passeurs-se-s et le trafic d'êtres humains, ainsi qu'une meilleure protection des victimes ;
- › L'amélioration des voies régulières de migration.

Les Représentants des Nations Unies pour les migrations

En sus des organisations du système des Nations Unies spécialement dévolues aux migrations, il existe un représentant spécial ou une représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations. Le Secrétaire général de l'ONU nomme en effet des représentants spéciaux pour des régions en conflit ou des problématiques sensibles.

Il s'agit d'experts internationaux qui le représentent lors de réunions avec les chefs d'État ou de responsables nationaux. Louise Arbour, en poste depuis 2017, a été précédée dans cette fonction de 2006 à 2016 par Peter Sutherland (1946-2018). Le rôle principal du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations est de gérer le suivi des dossiers liés à la migration ainsi que de superviser les nombreux déplacements de personnes réfugiées et de personnes migrantes dans le monde. Il ou elle collabore avec les différents États membres et dirige les activités de plaidoyer des Nations Unies en lien avec les migrations internationales. Par ailleurs, sa mission est de conseiller et de coordonner l'engagement des différentes entités des Nations Unies sur le sujet des migrations.



Louise Arbour (1947-)

D'origine canadienne et riche d'une longue carrière en droit, Louise Arbour débute en 1987 en tant que professeure et vice-doyenne à la faculté de droit de l'Université de York à Toronto. Lors de la même année, elle est nommée au poste de juge à la Cour suprême de l'Ontario. Première femme à occuper cette fonction, elle devient également en 1990 juge à la Cour d'appel de l'Ontario.

C'est en 1996 que le Conseil de sécurité des Nations Unies la nomme procureure générale du Tribunal Pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Trois ans plus tard, elle finit par revenir à la Cour suprême du Canada. En 2004, elle est nommée Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Après une série de conflits internes et notamment suite à la dénonciation en 2006 des attaques d'Israël au Liban, elle démissionne en 2008.

Entre 2009 et 2014, elle fut présidente et directrice générale de l'International Crisis Group (visant à prévenir et résoudre les conflits meurtriers sur la scène internationale).

Louise Arbour est nommée représentante spéciale pour les migrations en 2017 et s'est impliquée à ce titre dans l'élaboration d'un pacte mondial pour une « migration sûre, disciplinée et régulière ».

Thématiques et enjeux

Instruments juridiques

Les questions migratoires ne sont pas régies par un domaine juridique unique, en effet elles touchent à plusieurs spécialités telles que le droit humanitaire, le droit consulaire, les [droits humains](#), le droit des [personnes réfugiées](#) ou encore les lois portant sur la [traite des personnes](#). Il est donc difficile de faire émerger un cadre juridique unique qui engloberait tous les aspects des questions migratoires. La communauté internationale dispose néanmoins de plusieurs instruments juridiques internationaux de référence sur lesquels elle peut s'appuyer et développer son action en matière de droits pour les [personnes migrantes](#) :

- › [La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948](#) qui énonce le droit de toute personne à quitter un pays, y compris le sien.
- › [La Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits des travailleurs migrants et de leur famille](#) (signée par seulement une cinquantaine d'États, tous du Sud).
- › [Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières de 2018](#).

Néanmoins, cet arsenal juridique international laisse beaucoup de latitude aux États qui peuvent restreindre les flux migratoires en fonction des circonstances. Les migrations sont encore soumises au bon vouloir des gouvernements qui eux infléchissent leurs politiques migratoires pour des raisons économiques ou électorales. Afin de protéger les personnes migrantes, le but serait d'obtenir l'énonciation d'un droit à la mobilité comme droit humain. Ce droit international à la mobilité pensé et défini déjà par des philosophes (Emmanuel Kant, Hannah Arendt, Zygmunt Bauman) est soutenu dans certains milieux. En effet, il semble vraiment paradoxal que les Nations Unies aient fait de la mobilité un facteur essentiel du développement humain (*Mobilité humaine, des opportunités mutuelles*, Rapport du PNUD 2009) mais que les personnes mobiles soient toujours plus entravées par les politiques de contrôles des frontières. Les deux tiers de la population de la planète n'ont pas le droit de circuler librement (Wihtol de Wenden, 2013). Néanmoins, l'émergence du droit à la mobilité comme droit de l'homme du 21^{ème} siècle se heurte à deux obstacles essentiels : la souveraineté de l'État en matière de gestion des politiques migratoires et l'opinion publique qui est demandeuse d'une gestion sécuritaire de cette question.

Le droit à la migration

Les migrations ont affecté considérablement un des fondements de l'ordre politique : la place de l'État dans les relations internationales. L'individu, la [personne migrante](#) et les diasporas sont devenus depuis le début du 21^{ème} siècle des acteurs à part entière de l'ordre international qui viennent défier les États. Ils font partie de la multiplication des [acteurs non-étatiques](#), individuels et collectifs qui nourrissent des flux transnationaux qui remettent en cause l'autorité étatique par le bas. L'individu peut désormais, au nom d'un droit universel à la migration, s'opposer à sa nation d'origine et l'attaquer, par exemple, devant la [Cour pénale internationale](#). Toute une série de textes est venue appuyer cette obligation pour les États de protéger l'identité des minorités et renforcer le droit à la mobilité des

individus. À commencer par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui énonce en son article 14 « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. ». Le Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966 énonce lui en son article 12 que « Tout homme a le droit de quitter son pays, y compris le sien ». En 1992, les Nations Unies adoptent la Déclaration sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques et religieuses. Néanmoins, si ces textes affirment clairement le droit de sortir de son État et le droit à la mobilité, ils ne précisent pas de droit d'accueil par un autre État.

Migrations et développement

Suite à la publication du rapport onusien de 2006 *Migrations internationales et développement*, le Secrétaire général Kofi Annan appelait la communauté internationale à un dialogue constructif sur le sujet, le document soulignant les effets positifs de la migration pour les pays de départ comme pour les pays d'accueil. Les migrations internationales sont considérées comme un moyen idéal de promouvoir le co-développement ; c'est le début de la stratégie win-win-win. Selon un schéma théorique idéal, les migrations

pourraient induire des retombées positives pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil. En effet, ces derniers bénéficient de l'[immigration](#) pour des raisons économiques (besoin de main d'œuvre) et démographiques (vieillesse de la population), tandis que les personnes migrantes permettent le développement de leur pays de départ grâce à leurs activités (principalement les transferts de fonds, mais également les transferts de connaissances et les associations de co-développement). Néanmoins, dans les faits,

le lien positif entre migrations et développement est très contesté et sa réalisation dépend également des contextes géographiques.

L'ouverture des frontières aux migrants économiques est restée très dépendante des contextes économiques et des guerres depuis le début du 20^{ème} siècle et a fluctué au gré de la demande. La fin des années 1970 constitue une période charnière à cet égard. L'Europe, après les États-Unis (fin du programme Bracero en 1965), met fin à sa politique d'immigration de main-d'œuvre salariée, elle tente des politiques de retour dans le pays d'origine (Allemagne en 1972, Pays-Bas en 1975, France en 1977). Ces politiques de retour ont rarement été des succès notamment car elles reposaient sur l'idée que les migrants seraient des acteurs du développement de manière naturelle et démagogique en faisant l'impasse sur les réalités administratives et structurelles des pays de retour. Face à cet échec, les gouvernements européens prennent conscience de la nécessité de développer des politiques d'accueil et une nouvelle stratégie de co-développement émerge. En effet, le lien entre développement et migration est plus complexe qu'il n'y paraît. Les observateurs pensaient que la migration diminuerait de manière proportionnelle avec l'augmentation du développement économique d'un pays à l'image de ce qui s'était produit en Europe suite à la révolution industrielle. Cela s'est révélé exact pour l'immigration des pays d'Europe du Sud vers l'Europe du Nord – dont l'immigration s'est tarie dans le temps de manière concomitante à leur développement économique – et pareillement pour les flux de l'Europe de l'Est vers l'Ouest une fois ces pays intégrés dans le nouvel espace de l'Union européenne. Néanmoins, cette corrélation s'est révélée trompeuse pour les pays du Sud. L'aide au développement n'a pas réussi à freiner les flux migratoires et ce, en raison notamment de nombreuses guerres, de la corruption et d'une persistance de la pauvreté. De plus, le montant des transferts de fonds des émigrés vers leurs pays d'origine est trois fois plus élevé que l'aide au développement, ce qui motive d'autant l'émigration (Wihtol de Wenden, 2013).



Des migrants de retour participent à une activité de travail contre rémunération à Garango, dans l'est du Burkina Faso. © OIM/A. Bee, 2018

Exercice

À qui profite la migration ?

La migration est un sujet politiquement délicat. Tandis que des pays économiquement forts ont tout intérêt à attirer une main d'œuvre spécialisée dans certains domaines (santé, construction, travail domestique), ces mêmes pays, qui possèdent souvent des structures sociales importantes sont réticents à en donner l'accès aux migrants perçus comme des « citoyens temporaires ». Dans son poème, *Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen* (Nous avons fait appel à de la main-d'œuvre et des êtres humains sont venus) le célèbre écrivain suisse, Max Frisch, a très bien illustré le dilemme : les pays d'accueil souhaitent contrebalancer leurs manques de ressources par des travailleurs étrangers, sans pour autant prendre en compte qu'il s'agit d'êtres humains qui possèdent des droits, des familles ou encore des intérêts individuels. Mais en fin de compte, à qui profite la migration ?

Travailler en classe



À partir des années 1990, une nouvelle stratégie de co-développement reposant essentiellement sur l'idée que soutenir les initiatives des migrants eux-mêmes permettra le développement dans leurs pays d'origine est déployée. Dans cet esprit les associations de co-développement, les transferts de fonds et les diasporas sont soutenus et encouragés. Dans ce sens on peut affirmer que la migration est source de développement quand les transferts de fonds des migrants à leurs familles dans leurs pays d'origine permettent d'améliorer le niveau de vie de leurs compatriotes. De plus, des associations d'immigrés se sont constituées pour mener des projets de développement transfrontaliers. Néanmoins, ces aspects économiques positifs peuvent se révéler à double tranchant s'ils finissent par entraîner une dépendance rentière des populations des pays d'origine.

Dans la mesure où un pays de départ bénéficie d'un tel retour sur investissement sur ses migrants, il ne sera pas très enclin à servir les intérêts des pays d'accueil qui cherchent eux, à réduire l'immigration. C'est pour cette raison essentielle que le dialogue est si difficile entre les pays de départ et les pays d'accueil. Inversement, le développement d'un pays peut aussi inciter la migration. Certaines politiques de développement ont permis le décollage économique de pays qui se sont industrialisés provoquant dans un premier temps un exode des populations rurales vers les villes, puis motivant celles-ci à émigrer, soit par manque de perspectives, soit parce que désormais mieux éduquées et informées elles souhaitent vivre ailleurs.

Enfin, un exemple qui montre bien toute la difficulté des liens entre développement et migration est le phénomène de la « [fuite des cerveaux](#) ». C'est-à-dire des personnes de haut niveau de qualification issues de pays pauvres qui immigrer dans des pays riches pour y trouver de meilleures conditions salariales et de vie. Cette question était politiquement très délicate surtout dans les années 1970 quand les États-Unis ont cherché à attirer une migration très qualifiée. Les premières études considéraient cette émigration de cerveaux comme très défavorable aux développements économiques des pays de départ, les privant de leurs meilleures ressources humaines pour progresser. Vingt ans plus tard, de nouvelles études sont venues infirmer ces intuitions, et les tendances se sont inversées : des pays comme la Corée du Sud, l'Inde ou la Chine ont élaboré une politique de migration d'élites qui entraîne un rayonnement international du pays. Depuis le début du 21^{ème} siècle, certains pays européens (Allemagne et Grande-Bretagne notamment) mènent une politique de « frontières ouvertes » pour attirer les élites du monde entier. Ces personnes qualifiées permettent non seulement de développer l'économie de leur pays d'origine par l'envoi de devises, mais encore les réseaux ainsi tissés deviennent également profitables à tous, certains pays pouvant se profiler désormais comme « réservoir de cerveaux », à l'image de l'Inde en matière informatique. Par le biais des réseaux qui se mettent en place, l'exil des cerveaux permet le développement des compétences dans les pays d'origine, une migration de retour et un rattrapage scientifique des pays du Sud (Wihtol de Wenden 2013).



Des travailleurs et travailleuses des Philippines rapatriés du Liban, où le conflit a laissé de nombreux migrants de différents pays en détresse, rentrent chez eux à l'aide de l'OIM. © OIM/A. Jacinto 2006

Les politiques sécuritaires

Depuis la chute du mur de Berlin, une série d'événements politiques à l'échelle internationale a poussé les populations et les gouvernements à faire une série d'amalgames entre immigration et sécurité nationale. C'est un nouveau défi pour la diplomatie multilatérale des migrations. La montée de l'islamisme, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les violences urbaines dans différentes villes européennes, tous ces événements ont concouru à accroître le lien entre immigration et sécurité. L'immigration est devenue un défi, voire un danger pour certains pays qui y répondent essentiellement en termes sécuritaires, c'est-à-dire le renforcement des contrôles aux frontières et la vigilance quotidienne à l'égard des étrangers, entachant ainsi le respect de certains droits fondamentaux. En effet l'immigration irrégulière tend de plus en plus à être confondue avec la criminalité organisée et la délinquance simplement car les réseaux mafieux qui organisent le franchissement des frontières sont souvent similaires.

La question des frontières et la crise de 2015

Une série de guerres et de crises en Syrie et en Libye depuis 2011, en Afghanistan (depuis 2001) et dans la Corne de l'Afrique ont engendré une nouvelle vague d'immigration depuis 2014. Ce nouveau flux de migrants issu de ces régions en conflit a constitué un vrai défi pour les Européens qui ont vu leurs politiques d'immigration et d'asile de Schengen (1985) et de Dublin (1990) remises en cause. Les images en direct à la télévision de ces migrants débarquant sur les côtes européennes, s'échouant en mer ou parqués dans des

camps de fortune ont mis les gouvernements sous la pression de leur opinion publique, dans un contexte de progression des mouvements populistes et des extrêmes droites. Ce sont 625'000 **demandeurs d'asile** en 2014 et 1,3 million en 2015 qui arrivent aux frontières de l'Europe. Cette crise de l'accueil des personnes réfugiées a remis sur la table la nécessité pour l'Europe de développer une politique commune de l'asile. Mais entre les pays qui sont au premier rang géographiquement et regroupent les migrants dans des camps provisoires, ceux qui ont fermé leurs frontières, et ceux qui ont fait preuve de générosité, les pays européens ont expérimenté une grande fissure dans la solidarité européenne.

La situation tendue a en effet engendré des fractures dans les sociétés européennes qui se font durablement sentir entre partisans et opposants à l'accueil des personnes réfugiées. C'est dans ce cadre qu'on a parlé de « Forteresse Europe », image qui explique bien les difficultés auxquelles sont confrontés ces nouveaux migrants : la frontière entre les Européens et les non-Européens s'est institutionnalisée.

Aux États-Unis les questions sécuritaires se sont cristallisées sur la menace islamique et la question de la frontière avec le Mexique, les décisions les plus radicales étant prises par l'administration Trump (2017-2021) qui décrète, dès son élection, la construction d'un mur à la frontière mexicaine et l'impossibilité pour tout étranger musulman d'obtenir un visa américain. En réalité, sous couvert d'arguments sécuritaires, c'est plutôt l'immigration qui est rejetée.

Aux États-Unis comme en Europe, la transformation progressive de l'image du migrant en figure criminelle et l'association entre immigration et illégalité dans les esprits, ont eu comme conséquence négative importante un renforcement des mesures sécuritaires aux frontières. Les sans-papiers sont dévalorisés, parqués dans des installations de fortune et traités comme des individus de seconde zone alors que nombre d'entre eux n'aspirent qu'à la liberté du droit de circuler et de s'installer hors de leurs frontières nationales, certains parce qu'ils l'ont voulu, tandis que d'autres parce qu'ils y ont été obligés.

Les projets de gestion des frontières

Afin de lutter le plus efficacement possible contre la migration clandestine et la criminalité transfrontalière les États ont mis en place des nouvelles stratégies de gestion de leurs frontières.



Vivre ensemble © C. Belkhamza, 2015 (Tunisie) – avec l'aimable autorisation de Cartooning for Peace – www.cartooningforpeace.org

Le saviez-vous ?

Le migrant : instrument de démagogie politique

En Suisse, les campagnes d'affiches utilisés par le parti politique Union démocratique du centre (UDC) sont un exemple de comment la représentation négative du migrant est utilisée à des fins politiques.

[Lien vers RTS Découverte](#)

L'Union européenne a développé un concept de gestion intégrée des frontières (GIF) dont les prémises remontent à la mise en place de l'[espace Schengen](#) en 1985 et la libre circulation des personnes dans l'espace européen. Afin de gérer les frontières extérieures (c'est-à-dire les frontières des États membres qui bordent les pays tiers), cette responsabilité a été dévolue aux États en question qui ont une responsabilité en matière de contrôle et de surveillance. Ce modèle – qui a permis une harmonisation des règles et des procédures de contrôles aux frontières – a connu plusieurs évolutions et transformations depuis les années 2000. Il a circulé dans d'autres régions du monde et a également inspiré la pratique de l'OIM.

En effet l'Organisation a développé toute une série de projets qui visent à renforcer les capacités de ses États membres en la matière. Elle cherche ainsi à développer la coopération locale entre agents de part et d'autre de la frontière ; à promouvoir la coopération bilatérale entre États voisins ; ainsi que la coopération multilatérale sur ces questions de gestion des frontières (source OIM). Le but de ces programmes est de former les services de douanes et de police nationaux, afin de les familiariser aux nouvelles technologies et nouvelles pratiques comme le contrôle des passeports, la maîtrise des nouveaux outils biométriques, la détection des fraudes, la lutte contre la traite humaine et la contrebande. Beaucoup de ces projets de l'OIM se situent en Afrique comme en janvier 2021, l'ouverture d'un nouveau poste de contrôle frontalier entre l'Éthiopie et le Kenya. Ce poste, situé à Neprumus dans le district de Dasenech en Éthiopie, est à cheval sur l'un des itinéraires migratoires les plus fréquentés de la frontière entre l'Éthiopie et le Kenya, long de 830 kilomètres, sur un axe majeur pour les migrants éthiopiens qui tentent de rejoindre l'Afrique du Sud. L'Éthiopie constitue le pays d'origine le plus important de migrants internationaux du continent (source OIM).

Ce programme de gestion de frontières qui vise la régulation des flux migratoires et le ralentissement de l'immigration illégale du Sud sert finalement les intérêts des occidentaux qui tentent d'enrayer de leur côté l'immigration illégale et ses effets corollaires comme le travail au noir, la corruption et la mafia. En effet, les activités et les stratégies de contrôles de l'OIM semblent certes viser le bien-être des individus, mais en dressant un tableau noir de la migration, et en insistant sur les risques de l'exploitation humaine, l'OIM motive surtout les migrants potentiels à rester chez eux, et par là même joue la politique de ses pays donateurs, à savoir les pays industrialisés (le budget de l'OIM provenait en 2008 à 72% des pays du G7) (Pécoud 2015).

Trafic et traite des êtres humains

La crise d'accueil des personnes réfugiées de 2015 s'est inscrite dans une nouvelle dynamique migratoire plus large qui a débuté après la chute du mur de Berlin en 1989, entraînant des mouvements migratoires plus importants en provenance de l'Est et du Sud. Dans les années 1990 le phénomène de «traite des personnes» désigne une forme de mobilité associée à la contrainte, à l'exploitation et à l'implication de professionnels de la migration souvent liée au crime organisé. Les efforts multilatéraux pour lutter contre la traite sont bien plus anciens et remontent déjà au 19^{ème} siècle, mais dans ce contexte un pas important a été franchi avec l'adoption par les Nations Unies en 2000, de deux traités internationaux portant sur le trafic illicite des migrants et la traite des personnes. Il s'agit de deux protocoles qui font partie de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée à Palerme en 2000: le Protocole

contre le trafic de migrants par terre, air et mer et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Le second Protocole a fourni la première définition internationalement acceptée de la traite des personnes. Plusieurs organisations internationales sont concernées par cette question, au premier chef desquelles l'OIM qui a développé un ambitieux programme, largement financé par les pays occidentaux, afin de participer à l'effort de lutte contre ce trafic. L'Organisation participe à la gestion d'une série de mesures multilatérales pour lutter contre la traite des personnes: les contrôles aux frontières, la coopération régionale en matière d'échange d'informations et de mise en réseaux des acteurs concernés, la formation et le renforcement des capacités dans les pays d'origine et de transit et la prise en charge des victimes (assistance médicale et juridique, et aide au retour). De nombreuses campagnes d'informations ont également été lancées par l'OIM depuis le début des années 1990 dans les pays de départ sous formes d'affiches, de films ou de spots publicitaires. Elles visent essentiellement à dissuader les migrants potentiels de partir en les avertissant des dangers encourus d'une migration illégale.

Des affiches en Europe centrale et de l'Est montraient ainsi des femmes dans des situations misérables comme dans une cage avec le slogan «Veux-tu échanger ta dignité, ta liberté et ta santé pour une cage?» ou dans les mains d'un homme l'échangeant contre de l'argent «Tu seras vendue comme une poupée!». En 2005 en Ukraine, on trouvait de grandes affiches représentant un passeport avec la photo d'une jeune femme barrée de l'inscription «vendue» (Nieuwenhuys 2008).

Cette politique d'information a souvent été critiquée car elle repose sur deux postulats de base qui sont soumis à caution: le premier c'est qu'elle donne une vision exclusivement négative des réalités migratoires et deuxièmement elle catégorise les migrants en victimes. Or de nombreuses études ont prouvé que les «victimes» ne sont pas toujours ignorantes des réalités qui les attendent et que leur choix est souvent fait en toute connaissance de cause d'une part, et d'autre part que les réalités qu'elles fuient sont souvent bien pires encore.



[Lien audio](#) 

Florence Kim (OIM)

La migration en elle-même ne favorise pas la traite des personnes.



Une jeune femme migrante sur l'île de Lesbos en Grèce. Les femmes et les enfants réfugiés sont particulièrement à risque d'exploitation sexuelle.

© OIM/A. Nero, 2014

La diplomatie de migration et les politiques diasporiques

Les politiques d'immigration sont bien documentées par opposition aux politiques d'émigration dont les informations sont parfois lacunaires. On a observé néanmoins, suivant les régions du monde, que les politiques d'émigrations étatiques ont évolué : parfois d'abord interdites, elles ont ensuite été contrôlées, puis les États ont désormais intégré qu'ils pouvaient faire de leurs émigrants un atout.

Le rapport de l'ONU de 2000 intitulé *La migration de remplacement : une solution contre la baisse et le vieillissement des populations ?* a fait couler beaucoup d'encre, car il a favorisé toutes sortes de théories complotistes et alimenté les idées de certains mouvements politiques. Il a néanmoins eu le mérite de mettre en lumière la valeur ajoutée des migrations pour certains pays à faible croissance démographique. En effet, le rapport anticipe le vieillissement de la population européenne ainsi que des pénuries de main-d'œuvre en 2030 et souligne qu'il serait nécessaire d'obtenir plusieurs millions d'immigrés afin de répondre aux besoins de son marché du travail. Les émigrants – surtout ceux qui sont qualifiés – font ainsi parfois l'objet d'une compétition entre les grands pays d'immigration (États-Unis, Canada et Europe) dans le contexte de vieillissement de leurs propres populations. Ce sont l'Afrique, l'Inde et la Chine qui constitueront les plus grands réservoirs démographiques à l'horizon 2050. Ces flux migratoires potentiels peuvent être considérés comme une opportunité plutôt qu'une menace.

D'autres pays à forte émigration évaluent désormais bien différemment leurs populations émigrantes. En effet, ces dernières constituent à la fois « une ressource économique (transferts de fonds), diplomatique (ambassadeurs du pays à l'étranger), culturelle (diffusion de la religion de la langue et de la culture), politique (le vote des ressortissants) voire démographique (dans les pays de départ où la population est en déclin) » (Wihtol de Wenden 2013).

C'est dans ce contexte qu'on parle de politiques diasporiques. Les États de départ disposent de plusieurs instruments pour ce faire, qui vont des visas, aux politiques de nationalité fondées sur le droit du sang, en passant par l'acceptation de la double nationalité, le vote accordé aux ressortissants qui se trouvent à l'étranger pour certaines élections, le soutien à des organismes culturels, le financement de lieux de culte, et ainsi de suite. On parle de diaspora quand « un même groupe national ou ethnique est réparti entre plusieurs pays d'accueil, qu'il entretient un fort sentiment communautaire, que des réseaux transnationaux fonctionnent entre les membres du groupe à travers le monde et que des associations contribuent à défendre leurs intérêts collectifs » (Wihtol de Wenden 2013). Certaines diaspora existent en Europe depuis plusieurs décennies comme la diaspora chinoise (50 millions), ou indienne (30 millions).

Des pays à forte émigration comme le Maroc (diaspora de 3 millions en Europe), la Turquie (diaspora de 4,5 millions en Europe) ou le Mexique utilisent ou cherchent à mobiliser leurs migrants dans une sorte de diplomatie de marchandage avec leurs voisins. Non seulement ils sollicitent leurs binationaux comme outil d'influence à l'intérieur des États d'accueil pour leurs propres intérêts en jouant sur leurs allégeances, mais de plus les migrants peuvent faire l'objet de chantage comme dans le cas de la Turquie avec l'Union européenne lors de la crise migratoire de 2015. Le Mexique a finalement étendu les droits politiques à ses émigrés en 2005. Par le droit du sol pratiqué aux États-Unis, le vote mexicain concourt à la défense des droits des immigrés. Un autre cas qui a eu un certain écho dans la Genève internationale est celui de l'Érythrée qui a introduit une « socialisation du contrôle de la mobilité par le contrôle des personnes ». Tout en autorisant l'émigration légale, l'Érythrée exige le paiement d'un impôt diasporique ce qui lui assure le contrôle des flux financiers de ses migrants. En plus d'une taxe imposée, l'État gère ses communautés à l'étranger à travers un réseau de clubs et d'associations pour s'assurer de la loyauté des personnes émigrées. Un dernier exemple de politique



Biélorussie. Le HCR et l'OIM interviennent pour aider les personnes bloquées à la frontière polonaise. © UNHCR/K. Golubeva, 2021

diasporique est celui de l'Inde qui a porté une attention particulière à sa diaspora occidentale riche et qualifiée en lui accordant la double nationalité en 2003. Le but est de faire de ces personnes une tête de pont entre l'Inde et les cercles politiques décisionnaires dans les capitales occidentales (Wihtol de Wenden 2013).

Certaines relations autour des émigrants sont d'ailleurs devenues tellement problématiques qu'elles ont nécessité des accords bilatéraux entre pays de départ et pays d'accueil afin de gérer certains aspects comme le service militaire, la reconduction à la frontière, la politique de réinsertion et la gestion de la main-d'œuvre. Dans cet esprit, des accords bilatéraux ont été conclus entre l'Italie et la Libye ou la France avec neuf pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne, accords qui visaient essentiellement à limiter les flux migratoires en échange de politique de développement. Ainsi, alors que d'un côté la gestion multilatérale des questions migratoires prend une ampleur inédite, paradoxalement, on assiste également au retour d'une gestion bilatérale et pragmatique de ces mêmes migrations (Wihtol de Wenden 2013).

Les migrants comme arme politique

À plusieurs reprises dans l'histoire récente des migrations, des États ont utilisé les migrants comme une arme politique. En effet, certains pays ont connu une grande mutation migratoire : la Turquie, comme le Maroc et l'Algérie qui étaient anciennement des pays d'émigration sont devenus des pays d'accueil et de transit pour les migrations originaires d'Afrique subsaharienne, du Proche et du Moyen-Orient. Conscients du désordre que des arrivées massives de migrants peuvent entraîner dans les sociétés d'accueil, divers États ont visé le point faible de l'Union européenne, son incapacité à protéger ses frontières en cas de flux important. En 2015, le Président de la Turquie, Recep Tayyip Erdogan, a su parfaitement jouer de la peur des sociétés européennes qui vivent les migrations comme une menace, en autorisant le passage de milliers de migrants

vers l'Europe et en défiant les dirigeants européens d'amplifier cette vague si ces derniers ne lui fournissaient pas des contreparties financières et politiques importantes.

Avant lui, au début des années 2000, les dirigeants marocains et algériens avaient usé du même stratagème, avec des succès très mitigés, puisque leur politique a plutôt poussé l'Union européenne à développer des politiques sécuritaires, la mise en place de gardes-frontières et de zones tampons hors d'Europe. Cette dernière tourne de plus en plus le dos à la Méditerranée en l'érigant comme une frontière symbolique. Les deux villes de Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles sur la côte marocaine, qui constituent les seules frontières terrestres de l'Europe avec l'Afrique, sont devenues des territoires où des milliers de migrants tentent d'entrer illégalement, espérant ainsi rejoindre l'Union européenne par la porte espagnole. Ceci provoque régulièrement de fortes tensions politiques entre le Maroc et l'Espagne (Wihtol de Wenden 2013).

À l'automne 2021, le président de la République de Biélorussie, Alexandre Loukachenko, orchestre dans le même esprit la venue de milliers de personnes migrantes originaires du Moyen-Orient, par avion, en leurs promettant un passage facile vers l'Union européenne via leur frontière avec la Pologne. Une grave crise politique s'ensuit avec l'Union européenne qui accuse la Biélorussie de créer artificiellement cette crise. Cette dernière démentant et reprochant à l'Europe son manque d'humanité, des milliers de migrants se retrouvant coincés à la frontière polonaise dans des conditions difficiles. La crise est amplifiée par les relations déjà tendues à l'intérieur de l'Europe avec la Pologne. Dans ces différents cas de figure, la volonté, les besoins et les conditions économiques des personnes migrantes n'entrent même pas en ligne de compte. Les États les utilisent comme de simples objets pour obtenir des contreparties financières de l'Union européenne pour sortir de leur isolement diplomatique, ou assouvir une vengeance sur les mesures que celle-ci leur fait subir (comme des sanctions économiques).

Exercice

Un « délit de solidarité »

Les pays européens répriment l'entrée, le séjour et la circulation des migrants en situation irrégulière. L'aide qui leur est apportée constitue aussi une infraction pénale, notamment pour lutter contre l'activité des organisations criminelles qui exploitent financièrement la détresse des migrants (« passeurs »). Mais les particuliers qui aident des migrants pour des raisons humanitaires tombent également sous le coup de la loi. En Suisse, les amendes se comptent par centaines chaque année. Associations et ONG appellent les États à réformer leur législation sur ce point. Peut-on condamner les actes de solidarité au nom de la lutte contre l'immigration irrégulière ?

Travailler en classe



Le rôle des ONG

L'immigration ne concerne plus uniquement les relations entre les États ou avec les OI mais également une pluralité d'**acteurs non-étatiques**. De nombreuses ONG travaillent en faveur des migrants de deux manières essentielles. En premier lieu, les ONG et des associations civiques sont associées aux efforts qui tentent de faire du migrant un acteur reconnu du système international en défendant le droit à la mobilité, et en développant progressivement un droit de migrer s'incorporant aux conventions internationales relatives aux droits humains. Elles participent aux pratiques pour la mise en place d'une gouvernance mondiale des migrations qui serait gagnante pour toutes les parties (pays de départ, pays d'accueil et les migrants eux-mêmes) notamment en œuvrant au sein de grands Forums tels le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) ou au sein des Nations Unies, en participant à l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, adopté en 2018 et qui repense la manière de gérer les migrations au niveau international.

En second lieu, les ONG s'efforcent à la fois de dénoncer et de corriger les effets pervers engendrés directement par les migrations. Les crises migratoires consécutives à des guerres, les noyades des migrants en mer, les clandestins retrouvés morts ou vifs sur les Îles Canaries, au large de Malte et de la Sicile, les voyages périlleux en mer Égée, dans la Manche, au Sahara ou en Amérique centrale, la traque des sans-papiers en Europe, le trafic des êtres humains et la prostitution forcée en Asie, en Afrique et en Europe de l'Est ; tous ces périls s'ajoutent à une liste de déplacements massifs de populations et de migrations forcées qui s'allonge de jour en jour. De nombreuses ONG aux niveaux local ou international s'efforcent de venir au secours des migrants dans toutes ces situations de détresse à l'image de SOS Méditerranée.

SOS Méditerranée

Afin de faire face aux naufrages des embarcations de fortune des migrants en Méditerranée, des citoyens ont fondé l'ONG **SOS Méditerranée** en mai 2015. L'indignation à la base de la création de cette ONG rappelle celle qui présida à la création de Médecins sans frontières (MSF) en 1971. En 2013, l'Italie constitue une des portes d'entrée principales de l'immigration clandestine sur le continent européen. Suite à un naufrage engendrant la mort de 366 migrants à Lampedusa le 3 octobre 2013, le gouvernement italien crée l'opération *Mare Nostrum* une intervention militaro-humanitaire afin de secourir en mer les bateaux de personnes réfugiées en perdition. En un an la marine italienne repêche plus de 150'000 migrants, principalement des pays d'Afrique subsaharienne, mais le coût de cette opération est élevé, et les autres pays européens rechignent à aider l'Italie qui en supporte les frais. Les détracteurs de *Mare Nostrum* affirment que ces sauvetages auraient l'effet inverse de celui recherché, encourageant plutôt la traversée pour les clandestins car une fois secourus ils sont acheminés en Italie et traités comme des demandeurs d'asile.

C'est en réaction à l'arrêt de l'opération *Mare Nostrum* en octobre 2014 qu'est créée l'ONG SOS Méditerranée par l'allemand Klaus Vogel, capitaine de marine marchande et l'humanitaire française, Sophie Beau. Il s'agit d'une association européenne avec des bureaux en Allemagne (Berlin, créé en mai 2015) en France (Marseille, créé en juin 2015) en Italie (Milan, créé en février 2016) et en Suisse (Genève, créé en août 2017) qui poursuit trois missions principales :

sauver des vies, protéger les rescapés et témoigner de la situation en mer. Depuis février 2016, l'ONG porte secours aux embarcations en détresse dans les eaux internationales au large des côtes libyennes. Elle a développé avec succès une plateforme de *crowdfunding* afin de financer ses opérations, 90% de ses dons étaient d'origine privée en 2020. L'association a d'abord affrété l'Aquarius ; puis l'Ocean Viking, un navire battant pavillon norvégien a pris sa suite en août 2019, prêtant assistance à près de 33'000 personnes depuis ses débuts. SOS Méditerranée s'est associée à MSF jusqu'en avril 2020 pour organiser des opérations de sauvetage, et depuis juin 2020 l'ONG a ses propres équipes médicales. En 2020, la Méditerranée centrale enregistre la majorité des décès en mer Méditerranée : 983 des 1'417 morts recensés sur les trois axes migratoires méditerranéens, sans compter les embarcations disparues sans laisser de traces. L'Ocean Viking reste cinq mois en détention administrative dans un port sicilien en 2020, mais lors de 13 opérations subséquentes il parvient à secourir 903 personnes (SOS Méditerranée, rapport d'activités 2020).

L'ONG développe ses activités en les justifiant juridiquement sur les droits fondamentaux de la personne, le droit maritime et le principe d'assistance à personne en danger par-delà les politiques réglementaires internationales et nationales, néanmoins plusieurs États européens estiment ses opérations illégales et mettent des bâtons dans les roues de l'ONG par exemple en retardant l'autorisation des migrants de débarquer des navires, obligeant les responsables à décréter l'état d'urgence à bord. En 2017, Luigi Di Maio, l'un des leaders du Mouvement 5 étoiles italien, qualifie de « taxis de la mer » les navires affrétés par des ONG humanitaires pour des opérations de sauvetage en Méditerranée, leur reprochant d'encourager le phénomène migratoire. C'est avec l'obstination qui est la sienne que Roberto Saviano lui répond et témoigne dans un ouvrage de cet enjeu migratoire (Saviano 2021).

Travailler en classe



Une nouvelle catégorie : le déplacement environnemental

Plusieurs rapports alarmistes (rapports Myers 1995 et Stern 2007) ont fait des prévisions annonçant que les réfugiés climatiques pourraient atteindre les 150 à 200 millions en 2050. Le phénomène de migration pour raison environnementale a pourtant toujours existé, de nombreux phénomènes écologiques poussant les hommes à migrer dans le passé. Un exemple bien documenté est celui de la migration irlandaise de la fin du 19^{ème} siècle. L'Irlande connaît en effet entre 1845 et 1852 une très grande famine liée à un parasite qui anéantit presque intégralement les cultures de pommes de terre, poussant des millions d'Irlandais à émigrer en Angleterre et aux États-Unis. Le phénomène est donc ancien. Ce qui change au début de ce 21^{ème} siècle, est la double prise de conscience, à la fois des dégradations de l'environnement (suite à des études approfondies qui en ont tracés les marqueurs), et des conséquences que cela pourraient entraîner. En effet, l'ampleur du phénomène qui touche le plus souvent des régions pauvres, s'est accélérée. Au-delà des pronostics sur la quantification exacte de ce phénomène, au début du 21^{ème} siècle, les experts estiment désormais que l'environnement, au même titre que l'économie et la politique, doit être considéré comme un facteur de migration à part entière. Si dans un premier temps l'expression « réfugié environnemental » a été utilisée, les experts lui préfèrent désormais celle de « déplacé environnemental » et ce pour plusieurs raisons. D'abord, cela permet d'englober à la fois les personnes qui migrent à l'intérieur et à l'extérieur des frontières (alors qu'un réfugié est une personne qui franchit une frontière). De plus, le terme de réfugié renvoie à la définition de la Convention de Genève de 1951 qui englobe la notion de persécution, notion non adaptée aux questions environnementales. Enfin, comme le souligne Christel Cournil (2014) le « HCR s'est clairement positionné sur l'utilisation erronée des expressions de « réfugiés climatiques » ou de « réfugiés environnementaux » qui selon lui conduit à une confusion grave avec le droit international existant ».

Certains acteurs du système international ont plaidé pour la renégociation de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés afin d'y inclure les facteurs environnementaux ou alors de proposer un nouveau cadre juridique liant le système de gouvernance du changement climatique existant aux agences humanitaires onusiennes. C'est dans ce contexte que vise à intégrer la problématique du déplacé

environnemental dans un cadre normatif, qu'en 2011 un groupe de travail international a développé un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières.

Connu sous le nom d'**initiative Nansen** ce projet est né dans le cadre des événements qui ont marqué le 60^{ème} anniversaire de la Convention de Genève en 2011. Emmené par le juriste suisse Walter Kälin, le groupe de travail, financé par les gouvernements de Norvège et de Suède et avec le soutien additionnel de la Commission européenne, a établi son secrétariat à Genève. L'approche juridique s'est concentrée sur les droits des individus et sur les mesures de protection adéquates en cas de catastrophes naturelles. Le droit international actuel possède, en effet, une lacune juridique en matière de déplacement transfrontalier consécutif à une catastrophe naturelle ou un changement climatique. Le processus n'a pas abouti à la création d'un statut mondial de protection des déplacés environnementaux ni même d'une convention internationale. Pour l'instant, le processus a surtout montré la nécessité de construire un consensus avec les États et les agences internationales sur ces questions, et le travail s'oriente plutôt vers des mécanismes de conférences régionales avec les parties prenantes (Tuitjer et Chevalier 2015).

Travailler en classe



Sirajganj, une communauté située au Bangladesh, est touchée par l'érosion de la rivière qui a provoqué le déplacement de nombreuses personnes à plusieurs reprises.
© OIM/A. Nero, 2016

OIM et déplacés environnementaux

L'OIM a progressivement reconnu la place de l'environnement comme facteur à part entière de la migration et l'a intégré dans son agenda institutionnel. C'est à partir des années 1990 que l'Organisation s'intéresse aux migrations environnementales en publiant une première étude en 1992. En effet, à cette période, les débats sur le changement climatique arrivent sur le devant de la scène et en parallèle les liens entre les politiques migratoires et le développement sont également de plus en plus étudiés. Le contexte motive ainsi l'inscription de la question de la migration environnementale sur l'agenda des États et sur celui de l'OIM. C'est parce que le débat sur le changement climatique prend de plus en plus de place sur la scène internationale que progressivement l'OIM inclut aussi cette question dans son agenda. Elle commence à cette période à mener des travaux selon la thématique de « migration, environnement et changement climatique » qui reflète la prise de conscience par les États de l'importance de l'environnement dans la lecture des phénomènes migratoires. Cette thématique revêt une importance toujours plus grande au fil des ans tant et si bien que l'OIM possède depuis 2015 une nouvelle division dédiée spécialement aux questions de migrations, d'environnement et de changements climatiques. Une enquête interne menée par l'OIM en 2013 auprès de ses 130 missions dans le monde a révélé « qu'au moins un tiers des pays membres de l'OIM était concerné par les migrations liées aux changements environnementaux et climatiques, ainsi que par les impacts des catastrophes naturelles soudaines et les impacts de la lente dégradation de l'environnement » (Ionesco 2015). Néanmoins, comme pour toutes les autres questions touchant à la gouvernance internationale des migrations, la mise en place d'un cadre institutionnel international relatif à cette thématique est rendu très difficile, tout d'abord car le facteur environnemental est parfois combiné à d'autres facteurs responsables de la migration, mais aussi car le changement climatique lui-même constitue une problématique complexe.

L'OIM a néanmoins désormais complètement intégré à son agenda la problématique migration, environnement et changement climatique et son action dans ce domaine revêt deux formes parallèles : l'action opérationnelle et le processus politique. Cela signifie que l'OIM est désormais partie prenante à des opérations sur le terrain lors de catastrophes naturelles. L'Organisation s'associe aux opérations humanitaires et répond aux besoins des personnes déplacées. Suite à la réforme de l'organisation des services humanitaires de l'ONU en 2006 et après l'accord du Comité permanent inter-organisations en décembre 2005 mettant en place une démarche conjointe avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), l'OIM assure désormais la direction de la coordination et de la gestion des camps temporaires accueillant les personnes déplacées après les catastrophes naturelles au niveau mondial. L'OIM a en outre développé un outil permettant de rassembler des données sur les camps et les déplacements en situation de crise : la matrice de suivi des déplacements (Ionesco 2015).

En sus de l'aide d'urgence apportée lors de catastrophes naturelles, l'OIM mène également de nombreux projets - de la corne de l'Afrique aux Îles du Pacifique en passant par les Caraïbes - afin d'aider les gouvernements et les populations dans des situations de migrations environnementales.

Depuis le projet européen Each-For (Environmental Change and Forced Migration Scenarios) de 2008 on distingue trois catégories qui nécessitent des réponses politiques et pratiques souvent différentes (Wihtol de Wenden 2013).

La première, les **migrants environnementaux** qui choisissent délibérément de quitter leur lieu de vie pour des raisons liées à l'environnement (désastres naturels, dégradations de sols, élévation du niveau de la mer), les **déplacés environnementaux** forcés de quitter leur lieux de résidence en raison de processus environnementaux, et les **déplacés du développement** en raison de projets humains qui impactent l'environnement (construction de barrage comme en Chine, infrastructures de transports ou projets de conservation de la nature et vie sauvage).

Parallèlement à ses actions opérationnelles, l'OIM mène des activités de recherche. Depuis 2009, elle publie des rapports cherchant à théoriser les acquis de ses activités liées au changement climatique. L'OIM cherche ainsi à mettre en place des projets afin de stabiliser des communautés dans des zones à forte pression migratoire en offrant en particulier aux populations des solutions alternatives à la migration. La difficulté pour l'OIM est d'arriver à convaincre les politiques du bienfondé de ses actions de terrain. On constate tout de même que la problématique des migrations dues au changement climatique apparaît de plus en plus dans le discours des acteurs internationaux : dans les agences de l'ONU, comme dans les Forums, à l'instar du Groupe global pour la migration (GMG) ou du Forum global sur la migration et le développement (FMMD).

L'OIM collabore également avec de nombreuses autres ONG et institutions sur ces questions de migration et climat afin de mettre en place des solutions viables. Elle a ainsi collaboré avec l'action de la Convention des Nations unies pour combattre la désertification (CNUCD) ou encore avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Elle a mis sur pied un atelier du dialogue international sur la migration (IDM) en 2011 sur la thématique « Changement climatique, dégradation de l'environnement et migration » afin d'attirer l'attention des responsables politiques sur l'urgence de la question climatique pour les migrants.

Find a Way (trouver un moyen pour répondre à l'urgence climatique) constitue une initiative de l'OIM centrée sur la résilience et la force de ceux qui migrent en raison du changement climatique et selon ses propres mots représente l'engagement pris par l'Organisation pour trouver des solutions face à l'adversité. À travers des efforts politiques et sur le terrain, grâce à la recherche et à la sensibilisation, l'OIM amène la migration climatique et environnementale au cœur des efforts internationaux, régionaux et nationaux. Elle prépare les communautés à être plus résistantes face au changement climatique et elle œuvre aux côtés des gouvernements pour gérer la migration interne et se préparer à la migration climatique.

L'histoire de Ioane Teitiota

Ioane Teitiota, un pêcheur-agriculteur originaire des îles Kiribati dans le Pacifique, a immigré en Nouvelle-Zélande en 2007 pensant son île menacée de disparition d'ici 2050 à cause de la montée des eaux. En 2013, sa demande d'asile est rejetée et le gouvernement néo-zélandais lui demande de retourner dans son pays d'origine. Il fait alors appel au Comité des droits de l'homme en 2015 et porte plainte :

« M. Teitiota affirme qu'en le renvoyant à Kiribati la Nouvelle-Zélande a violé le droit à la vie qui lui est garanti par le Pacte, car l'élévation du niveau de la mer a entraîné dans ce pays une pénurie d'espace habitable, situation qui à son tour génère de violents différends fonciers mettant la vie de l'auteur en péril, ainsi qu'une dégradation de l'environnement se traduisant notamment par la contamination des réserves d'eau douce par l'eau de mer. »

En effet, M. Teitiota souligne les difficultés existantes des habitants de son île : salinisation des eaux, pollution,

destructions des récoltes, inondations fréquentes, érosion des terres, et augmentation du nombre d'habitants provoquant des conflits entre communautés.

« Après avoir longuement analysé les normes du droit international des droits humains, le tribunal a estimé que si, dans bien des cas, les effets des changements environnementaux et des catastrophes naturelles ne justifiaient pas de considérer que les personnes touchées relevaient du champ d'application de la Convention relative au statut des réfugiés, il n'existait pas non plus de règle ou de présomption stricte et irréfragable d'inapplicabilité de cet instrument, et qu'il convenait donc d'examiner avec soin les circonstances particulières de l'affaire. »

Pour la première fois, les dégradations environnementales graves sont donc considérées comme pouvant compromettre le droit à la vie des individus. Toutefois et malgré cet argumentaire, la demande est rejetée : « au motif que M. Teitiota n'était

pas en danger imminent, le Comité a néanmoins estimé que les personnes qui fuient les effets du changement climatique et des catastrophes naturelles ne devraient pas être renvoyées dans leur pays d'origine si leurs droits humains fondamentaux s'en trouvaient menacés », a souligné un porte-parole du HCR, Andrej Mahecic, lors d'une conférence de presse à Genève.

Cette décision est historique et pourrait permettre de mieux développer la protection et l'aide d'urgence des déplacés lié à une composante environnementale dans l'avenir.



Montée des eaux, République des Kiribati dans l'Océan pacifique.
© OIM 2015

Historique

L'histoire du phénomène migratoire est indissociable du phénomène d'asile et de personnes réfugiées, nous renvoyons donc à la partie historique du dossier « Les déplacements forcés » pour le contexte général et nous nous contentons ici de développer quelques points historiques spécifiques qui amènent à l'institutionnalisation du phénomène migratoire. En effet, si le phénomène migratoire remonte à l'aube des temps historiques, la gestion institutionnelle de ce phénomène dans un cadre multilatéral débute lui au 20^{ème} siècle.

Le principe de mobilité était déjà au cœur des sociétés du Moyen-Âge et de l'époque moderne. Il s'agit alors plus de migrations temporaires réalisées à l'échelle du village ou de la cellule familiale dont certaines personnes émigrent pour des raisons économiques. Les mouvements migratoires sont également le fait de personnes exerçant des métiers spécialisés qui sont organisés sous forme de corporations et qui circulent dans l'Europe pour se former et exercer leur métier. La perception de ces migrants est déjà ambivalente à cette période, et fluctue en fonction de la conjoncture économique.

C'est au 19^{ème} siècle qu'interviennent plusieurs ruptures dans l'histoire du phénomène migratoire. La première de ces ruptures, la révolution industrielle, a entraîné une urbanisation des migrations. La seconde, la construction des États-nations et l'apparition de la nationalité a eu pour conséquence majeure d'interrompre la fluidité des déplacements. En effet, alors qu'auparavant on voyageait de manière relativement libre en Europe et que seuls les étrangers indigents étaient expulsés, les migrations à partir de cette période sont désormais encadrées et les individus ne peuvent plus franchir les frontières à leur guise (Rosental 2010). C'est à cette période qu'émergent les premiers clichés xénophobes envers les migrants : en France, à la fin du 19^{ème} siècle, apparaissent des mouvements anti-belges (contre les piqueteurs saisonniers), ou anti-italiens (massacre d'ouvriers italiens en 1893 à Aigues-Mortes dans le Gard par des villageois et des ouvriers français).

Les conflits idéologiques du 20^{ème} siècle sont responsables d'un nouveau saut quantitatif dans les migrations, entraînant avec eux leurs lots de migrations forcées de populations, de déportations et d'échanges de populations. L'échange de populations grecques et turques, entériné par le traité de Lausanne de 1923, concernait ainsi le transfert de 2 millions de personnes. De tels mouvements ont encore lieu dans l'immédiat après-Deuxième Guerre mondiale puis ils sont bannis par le droit international, car contrairement à la période de l'entre-deux-guerres, après 1950, la communauté internationale reconnaît que le transfert d'une minorité ne constitue plus une solution acceptable à un problème géopolitique (Rosental



Massacre des Italiens d'Aigues-Mortes. © G. Stern dans *l'illustrazione Italiana*, 1893

2010). L'État-nation a dans un premier temps constitué la centralité de la gestion des migrations à travers notamment la définition de la nationalité et la mise en place de politiques de main-d'œuvre. Néanmoins, après la Première Guerre mondiale, une politique multilatérale de gestion des migrations se met progressivement en place au sein de la Société des Nations (SdN) et de l'Organisation internationale du travail (OIT). C'est dans cette période de l'entre-deux-guerres que les migrations commencent à prendre une dimension globale. D'une part la mobilité des flux migratoires continentaux et intercontinentaux se poursuit, en pivotant principalement autour du continent américain. Et d'autre part, les contemporains sont conscients d'assister à un changement majeur sous l'effet notamment de l'instauration des quotas américains à l'immigration à partir des années 1920. On est passé de la mobilité à la réglementation.

Les politiques sanitaires, la question des droits sociaux et l'organisation du marché du travail sont des questions auxquelles ont été confrontées la SdN et l'OIT dans l'entre-deux-guerres. L'OIT en particulier a été la première à estimer que les migrations constituaient un sujet d'intérêt planétaire, à s'emparer de ses modalités et à chercher des solutions internationales. L'OIT s'est occupée pour l'essentiel dans l'entre-deux-guerres des migrations de travail. L'Organisation institue une section des migrations et du chômage sous la direction du Français Louis Varlez (1868-1937) qui regroupe plusieurs universitaires et figures de la réforme sociale (Rosental 2006). En s'inspirant des réflexions qui ont lieu dans les conférences et les rencontres de ces réformateurs sociaux européens de la fin du 19^{ème} siècle, le Bureau international du travail (BIT) développe un droit du travail et des dispositifs de protection sociale, il cherche ainsi à la fois à jouer un rôle pour l'égalisation des conditions de



Des réfugiés européens sont transférés d'un camp transitoire en Europe vers un camp pour migrants en Australie. © OIM, 1957

travail et pour l'accès aux droits sociaux des migrants et des nationaux. L'action de l'OIT est essentiellement normative, elle essaie d'assimiler les étrangers aux nationaux en matière d'assurances maladies, de retraites, d'accident au travail et de maladies professionnelles. Le BIT réussit dans cette période, en coordonnant les politiques migratoires de travail, à diffuser des formes de protection sociale. En effet, il joue des problèmes économiques découlant des migrations pour étendre les dispositions de protection sociale et tente de réguler les flux pour pallier aux déséquilibres entre offre et demande de migrants. Son action qui inscrit la question migratoire à la fois dans une pensée économique libérale et une protection sociale collective, se heurte néanmoins, d'une part à l'action individuelle des États qui préfèrent parfois établir des traités bilatéraux pour gérer le flux de migrants, et d'autre part à celle des entreprises qui se chargent de l'encadrement des flux de migrants. Face aux agences privées d'émigration, l'OIT tente d'assurer la protection des migrants (Rosental 2006).

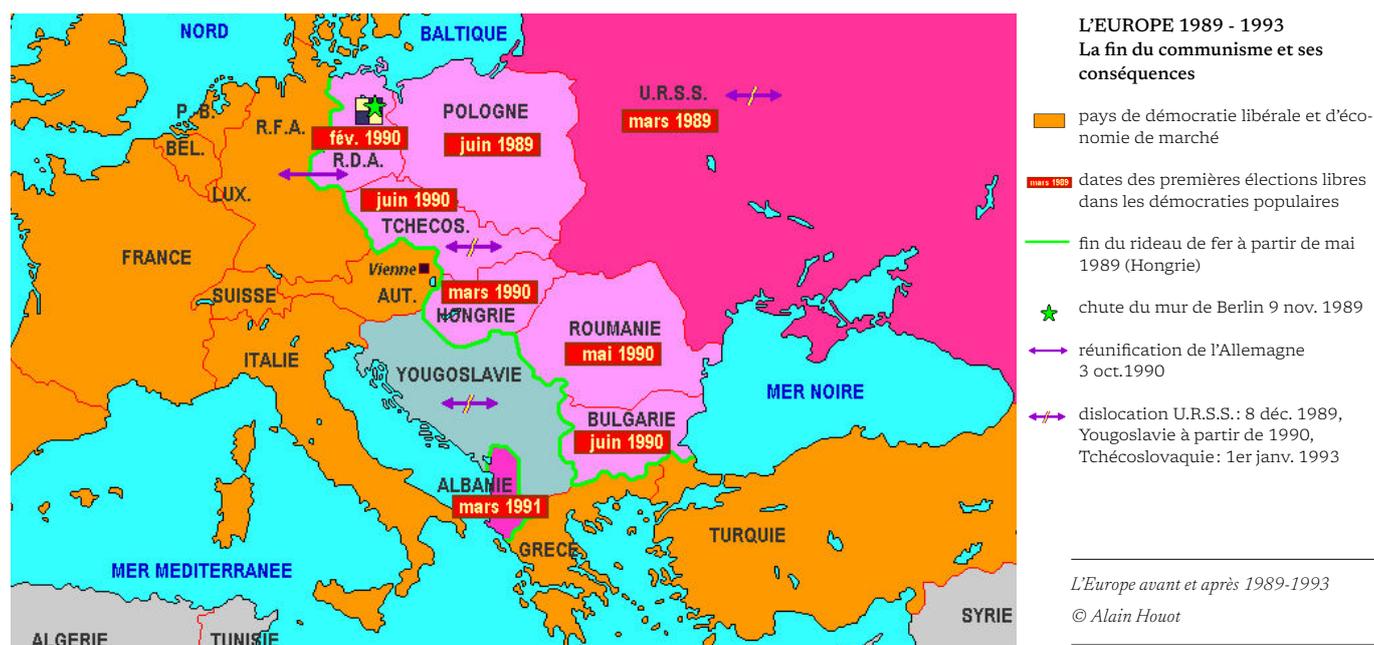
La SdN développe des politiques innovatrices surtout en matière de personnes réfugiées mais elle est également amenée à traiter des questions migratoires par la bande. Ainsi, la section des minorités dirigée par le norvégien Erik Colban (1876-1956) s'empare du dossier des migrations forcées de l'entre-deux-guerres (on parle alors d'émigration libre et volontaire des minorités). Une commission mixte d'émigration gréco-bulgare est ainsi, par exemple, mise en place en 1920 afin de réaliser les échanges de populations entre les deux pays sous la supervision de la SdN, qui doit ainsi également s'occuper des bases économiques de la liquidation des biens et des problèmes d'indemnisation des émigrants.

Deux tournants géopolitiques majeurs dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle façonnent ensuite la gestion multilatérale des migrations. Le premier est constitué par la Seconde Guerre mondiale qui provoque des déplacements massifs de populations. En 1945 on évalue à environ 40 millions le nombre de personnes déplacées ou réfugiées en Europe (les personnes déplacées par la guerre, les expulsions, les prisonniers,

le retour des déportés) auxquels il faut ajouter les travailleurs étrangers enrôlés de force en Allemagne estimés à 11.3 millions. Le Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (CIPMME) créé en 1951 et rebaptisé Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) en 1952 voit le jour précisément pour gérer ces flux de populations qui sont vus par les États-Unis surtout comme un frein à la reconstruction économique de l'Europe et comme un danger de propagation du communisme. Le CIME a établi son siège à Genève et ouvert des missions en Allemagne, en Argentine, en Australie, en Autriche, au Brésil, au Chili, aux États-Unis, en Grèce, à Hong-Kong, en Italie, à Trieste et au Venezuela. Le bureau de Hong-Kong a été établi conjointement avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, afin de faciliter l'émigration des réfugiés européens d'Extrême-Orient.

Le mandat du CIME (tout comme celui du HCR) était provisoire, le Comité devait donc s'occuper de déplacer ces populations vers d'autres régions du monde considérées comme moins peuplées à l'instar de l'Amérique latine (Pécoud 2015). Les États fondateurs du CIME (la RFA, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse et la Turquie) appartenant tous au même camp idéologique et géopolitique ont de manière intentionnelle attribué une mission bien circonscrite et essentiellement technique à ce Comité : celui-ci était chargé de l'organisation du transport des migrants. Néanmoins, par la force des choses, pour mener cette tâche à bien, l'Organisation s'est progressivement impliquée dans des aspects plus politiques de la migration (accords entre États de départ et de destination, besoin de main-d'œuvre, sélection des migrants, etc...). Ce faisant, très rapidement, elle est venue empiéter sur le mandat de deux autres organisations : l'OIT qui s'occupait déjà des migrations de travail, et le HCR créé en 1950. Cette concurrence entre agences qui s'occupent de la mobilité expliquent en partie pourquoi l'OIM est restée en dehors du système des Nations Unies jusqu'en 2016 (Pécoud 2015).

Une fois la situation des personnes réfugiées/migrantes européennes en passe d'être résolue, la CIME aurait pu disparaître et elle connaît effectivement des difficultés budgétaires dans les années 1950. Mais c'est l'insurrection de Budapest en 1956 et le rôle pivot joué dans l'accueil des réfugiés hongrois qui lui donne une raison de poursuivre sa mission. D'organisation provisoire, le CIME devient une organisation permanente dont le mandat ne fera que s'élargir. En effet, à la fin des années 1970 et dans les années 1980, elle étend ses activités sur d'autres continents et intervient notamment en Asie et en Afrique. L'étendue de son aire géographique opérationnelle fait perdre au CIME sa connotation uniquement européenne et en 1980, il est renommé Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM), avant d'être définitivement appelé Organisation internationale pour les migrations en 1989 (OIM).



C'est à cette époque qu'intervient le second tournant géopolitique majeur dans l'histoire de la migration d'après 1945. En effet, la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide précipitent de nouvelles préoccupations pour les États face aux défis migratoires qui voient le jour dans les années 1990. Cet événement géopolitique majeur ouvre les vannes de vastes flux migratoires et cette réalité entraîne des changements profonds pour l'OIM. C'est tout à la fois une sorte de légitimité de sa raison d'être, et une large mutation. L'augmentation exponentielle de son budget et de ses membres est d'ailleurs parlant à cet égard. En 1991 l'OIM comptait 43 États membres et disposait d'un budget de 300 millions de dollars. Trente ans plus tard, en 2021, l'Organisation compte désormais 174 États membres et huit États observateurs (Arabie saoudite, Bahreïn, Bhoutan, Indonésie, Koweït, Malaisie, Qatar, Saint-Marin) et gère un budget qui dépasse les 2 milliards de dollars (2.13 en 2019, source OIM). Ces chiffres vertigineux témoignent de la place qu'à désormais l'Organisation dans la gestion multilatérale onusienne des migrations, dont elle est devenue une organisation apparentée en septembre 2016.

Les migrations post-guerre froide (avec la crainte des migrations massives de l'Est vers l'Ouest depuis la Russie) sont devenues des enjeux majeurs dont les États se sont emparés à plusieurs niveaux : au niveau national, des mesures beaucoup plus strictes ont été mises en place, tandis que ces mêmes États tentaient de mener des consultations pour coordonner des politiques régionales (Union européenne, IGC, Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia). Au niveau international ces mêmes États ont reconnu la nécessité d'accroître leur coopération multilatérale, renforçant par là même le rôle de l'OIM. Enfin, les initiatives parallèles à l'OIM se sont multipliées ces dernières années : Commission mondiale sur les migrations internationales (créée en 2003), Dialogues de haut niveau à l'ONU (2006 et 2013), Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants (2016). L'OIM est omniprésente dans cette nouvelle gouvernance internationale des migrations, où elle joue le rôle du chef d'orchestre même si d'autres organisations du système des Nations Unies sont aussi concernées. Néanmoins, ces

multiples rencontres, si elles ont permis d'identifier de nouveaux enjeux et de produire des normes spécifiques (les protocoles de Palerme de 2000 par exemple pour lutter contre la traite et le trafic d'êtres humains), n'ont pas permis d'aboutir à un cadre normatif international unifié et cohérent qui pourrait servir de base à une gouvernance mondiale des migrations (Pécoud 2017). La dernière initiative majeure, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté en 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies, constitue certes une avancée majeure, mais non un outil contraignant pour l'instant.

Bibliographie

- COURNIL Christel et Benoît Mayer, *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
- DE GUTCHEIRE Paul, Antoine Pécoud et Ryszard Cholewinski (eds.), *Migration and human rights. The United Nations convention on Migrant workers' rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- HÉRAN François, *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, Paris, La Découverte, 2017.
- IONESCO Dina, « L'OIM et la gouvernance des migrations environnementales », in Christel Cournil éd., *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*. Versailles, Éditions Quæ, « Nature et société », 2015, pp. 87-106.
- MAERTENS Lucile, « Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental », in Christel Cournil éd., *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*. Versailles, Éditions Quæ, « Nature et société », 2015, pp. 107-126.
- NIEUWENHUYTS Céline et Antoine Pécoud, « Campagnes d'information et traite des êtres humains à l'est de l'Europe », *Espace populations sociétés*, vol.2, 2008, pp.318-330.
- PÉCOUD Antoine, « De la «gestion» au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », *Critique internationale*, vol. 76, n°3, 2017, pp. 81-99.
- PÉCOUD Antoine, *Depoliticizing Migration, Global Governance and International Migration Narratives*, Basingstoke, Palgrave, 2015.
- ROSENTAL Paul-André, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol.61, n°1, 2006, pp. 99-134.
- ROSENTAL Paul-André, « Une histoire longue des migrations », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 8, n°2, 2010, pp. 74-80.
- SAVIANO Roberto, *En mer, pas de taxis*, Paris, Gallimard, 2021.
- TUITJER Leonie, Chevalier Émilie, « L'initiative Nansen. Le développement d'un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières », in Christel Cournil éd., *Mobilité humaine et environnement. Du global au local*. Versailles, Éditions Quæ, 2015, pp. 141-158.
- VAN HEAR NICHOLAS, « Forcing the issue: migration crises and the uneasy dialogue between refugee research and policy », *Journal of Refugee Studies*, 2011, vol. 25, no1, pp. 124-138.
- WIHTOL DE WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Les Presses de Sciences Po, coll. Monde et sociétés, Paris, 2013.

Contributions

Pilotage du projet: Yvonne Schneider

Auteure: Olga Hidalgo-Weber

Coordination: Marie Juillard, Maria Isabelle Wieser

Relecture et consultation: Un comité pédagogique composé de Stéphane Garcia et Andrea Gennai

Graphisme: Alveo.design (concept), Kelly Abazi, Laureta Osdautaj, Yannick Twizerimana, Mathis Varela-Coleman (mise en page)

Illustration de la couverture: Alexandre Sigrist de l'ESBDI – CFP Arts, 2022

Contributeurices et contributeurs: Nina Chambaud, Matthew McKay, Nikita Porokhovoï, Marie Wicht

Crédits photos: Archives média des organisations internationales suivantes: CICR, UNHCR, OIM

Dessins de presse

Patrick Chappatte est le dessinateur de presse du Temps, à Genève, de la NZZ am Sonntag, à Zürich et du magazine allemand Der Spiegel. Il contribue également au Canard enchaîné et au Boston Globe. Il est aussi un pionnier du reportage en bande dessinée, et l'organisateur de projets collaboratifs utilisant le dessin de presse tout autour du monde. En 2010, il a co-fondé avec Plantu et Marie Heuzé la Fondation

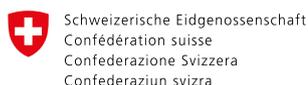
L'**Association Cartooning for Peace** a été créée en 2006 à l'initiative de Kofi Annan, Prix Nobel de la Paix et ancien secrétaire général des Nations unies, et du dessinateur de presse Plantu. Cartooning for Peace est un réseau international de dessinateurs engagés à promouvoir, par le langage universel du dessin de presse, la liberté d'expression, les droits de l'Homme et le respect mutuel entre des populations de différentes cultures ou croyances. Aujourd'hui présidée par le dessinateur français Kak, l'association de loi 1901 est reconnue d'intérêt général. Cartooning for Peace propose des ressources éditoriales et pédagogiques. Par exemple, l'exposition

suisse «Cartooning for Peace», rebaptisée «**Freedom Cartoonists Foundation**» en 2020. Kofi Annan, Prix Nobel de la paix, était l'inspirateur et le président d'honneur de la fondation suisse. Celle-ci décerne tous les deux ans, avec la Ville de Genève, un Prix international saluant des caricaturistes pour leur talent et leur courage.

«**Tous migrants!**» retrace le parcours complexe des migrants à travers des dessins de presse du monde entier. Des raisons du départ au processus d'intégration dans un nouveau pays, en passant par les obstacles rencontrés durant leur voyage, les dessinateurs de presse analysent en quelques traits cet enjeu majeur de nos sociétés. Au fil des panneaux thématiques, leurs coups de crayon cassent les préjugés, dénoncent le rejet de l'étranger et montrent l'apport et la richesse de la diversité.



Partenaires du projet



ERNST GÖHNER
STIFTUNG

Avec le soutien de la
 Loterie Romande

La Fondation Eduki

La Fondation est située à Genève, au cœur d'un des grands centres mondiaux de la coopération internationale, avec 42 organisations internationales dans le bassin lémanique, 179 États représentés, 750 organisations non gouvernementales (ONG) et plus de 4'000 conférences par an organisées en présentiel, en téléconférence ou en hybride et suivies par env. 366'000 délégué-e-s du monde entier (chiffres de 2023).

La Fondation Eduki entend lever le voile sur cet univers souvent méconnu, en permettant aux jeunes de découvrir le travail, le rôle et l'impact des institutions internationales sur toutes les personnes de notre planète. Elle vise ainsi à conforter la vocation internationale de la Suisse et à contribuer à tisser un lien durable entre les organisations internationales et les jeunes en Suisse.

Mission et activités

La Fondation Eduki a pour but de promouvoir l'éducation et la sensibilisation des jeunes au travail des organisations internationales et à la coopération internationale.

Ses activités consistent à :

- Organiser des visites et des activités de découverte
- Développer des dossiers thématiques et des outils pédagogiques
- Produire des supports de communication
- Coordonner un concours national permettant un engagement concret des jeunes
- Soutenir des activités développées par ou pour les jeunes en lien avec la coopération internationale

Public cible

- Les élèves des niveaux d'enseignement secondaire I et II (environ de 12 à 19 ans)
- Les enseignant-e-s du secondaire I et II (ou de niveau équivalent)
- Pour le concours national, les élèves et enseignant-e-s du niveau primaire, secondaire I et II

Plus d'informations sur eduki.ch.

Fondation Eduki

Route de Ferney 106

1202 Genève

022 919 42 09

info@eduki.ch

-  www.eduki.ch
-  [edukifondation](https://www.instagram.com/edukifondation)
-  [@fondationeduki](https://www.facebook.com/fondationeduki)
-  [@fondationeduki](https://twitter.com/fondationeduki)
-  [Fondation Eduki](https://www.youtube.com/FondationEduki)