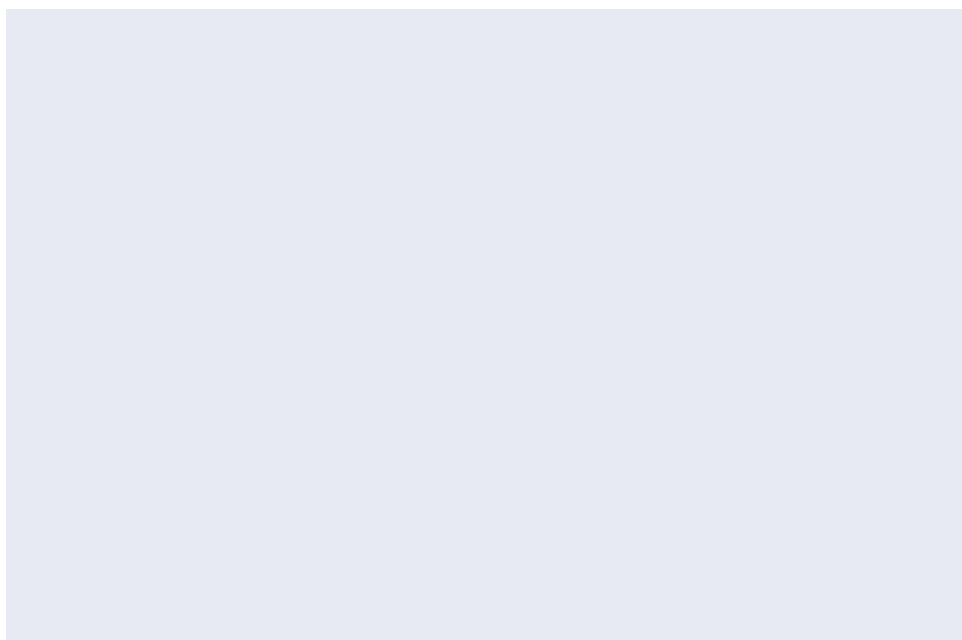


# Les organisations intergouvernementales et la gouvernance des flux migratoires

Par Martin Geiger,

Université rhénane Friedrich-Wilhelms de Bonn, Allemagne,  
Forum européen de recherche sur les migrations et les relations ethniques



Alors que les motoneiges ont depuis longtemps remplacé les chiens de traîneau, Koozye Ningeucook est l'un des derniers éleveurs de chiens de Shishmaref, Alaska © Hélène David/Argos/Pictoretank

Avec l'implosion des régimes communistes et la crise économique mondiale, la gestion des flux migratoires est devenue, depuis le début des années quatre-vingt, un problème central pour les pays membres de l'Union européenne. La libre circulation au sein de l'espace Schengen a poussé les États à accroître les contrôles aux frontières, mettant souvent à contribution les États aspirant à entrer dans l'UE ou à en recevoir des aides.

Depuis le début des années quatre-vingt et, de façon plus marquée, vers la fin du xx<sup>e</sup> siècle, les pays d'accueil d'Europe centrale et occidentale ont tenté de restreindre les migrations et les mouvements de réfugiés. Après des décennies au cours desquelles l'ex-RFA, les pays du Benelux, la Suisse et la France avaient eu besoin de travailleurs étrangers et où les réfugiés avaient pu bénéficier d'un certain esprit d'ouverture, idéologiquement fondé ("l'Occident libre"), le début d'une crise économique mondiale et l'implosion des régimes communistes d'Europe de l'Est et d'Asie ont marqué un tournant en matière de migration et d'asile. Comme l'ont souligné Joly et Blaschke, un nouveau "réalisme" a fait suite aux anciennes approches, plus humanitaires ou basées sur des critères économiques. Se fondant sur le scénario d'une immigration de masse incontrôlable venue d'Europe de l'Est, les pays d'accueil européens ont eu peur d'être submergés d'immigrés et de demandeurs d'asile, au moment même où s'amorçait une crise profonde de leur système d'assurance sociale<sup>(1)</sup>.

## **Contrôler les mouvements migratoires au niveau européen**

Sur fond de violents conflits interethniques, de guerre, de déplacements de masse, d'éclatement de la république multiethnique de Yougoslavie, d'implosion imminente de l'empire soviétique et de ses États satellites, les pays d'accueil potentiels d'Europe de l'Ouest ont agi, dans un premier temps, de manière unilatérale, en imposant des règles plus dures en matière d'immigration et d'asile et en multipliant les efforts pour éviter des mouvements de masse<sup>(2)</sup>. Cette approche restrictive plus "réaliste" des pays d'accueil a eu un certain succès : la grande majorité des réfugiés des territoires de Yougoslavie, auxquels n'avait été accordé qu'un statut de réfugié temporaire, sont repartis en peu de temps ; en outre, la ligne restrictive "commune" des États membres de l'UE a ouvert la voie à des démarches multilatérales visant à garantir une restriction efficace des migrations et des mouvements de réfugiés à venir. Les États membres ont donc eu une vision commune des mouvements migratoires, perçus comme une menace – potentielle – mettant en péril leur conception d'un État-nation ethniquement homogène, leur cohésion sociale et leur sécurité.

La mise en place graduelle d'un régime de "contrôle" ouest-européen (communautaire) embryonnaire a procédé en premier lieu d'une perception commune, parmi les membres de l'UE, de la nécessité d'une action multilatérale visant à éviter que les migrations et les mouvements de réfugiés ne deviennent

“incontrôlables” et à apaiser les craintes des citoyens quant à une aggravation des inégalités sociales liée à l’immigration<sup>(3)</sup>. Jusqu’à aujourd’hui, ce dispositif, qui constitue un modèle de gouvernance intergouvernemental, a fourni un cadre collaboratif pour une harmonisation poussée (ou une “convergence substantielle”) des législations nationales relatives au droit d’accès, aux permis de séjour et de travail et au droit d’asile pour les “nationaux de pays tiers”.

## **Collaboration intergouvernementale pour le contrôle des frontières**

Outre le sentiment partagé de la nécessité d’une collaboration intergouvernementale (multilatérale), le processus d’harmonisation dans le domaine de la migration et de l’asile a résulté, en second lieu, d’une nécessité fonctionnelle, conséquence logique du processus d’intégration européenne : le traité de Schengen (1985) et l’Acte unique européen (1986), instaurant pour les citoyens de l’UE la liberté de circulation entre les États membres, devaient être flanqués de règles communes relatives au contrôle des frontières extérieures, à leur fortification<sup>(4)</sup>. Dans ce contexte, les nouveaux États membres – comme l’Espagne – ont dû, sous la pression d’États du noyau dur européen – comme l’Allemagne ou la France –, élaborer une réglementation sur les étrangers prenant en compte le souhait de ces États centraux d’instaurer une gouvernance restrictive des flux migratoires. On voit que dans le processus de négociation multilatéral, certains partenaires ont eu plus de poids que d’autres<sup>(5)</sup>.

En plus de l’établissement d’un régime collaboratif dans le domaine du contrôle de la migration, un régime régional a été mis en place, après le traité de Dublin (1990), pour coordonner et harmoniser les politiques d’asile. Ce dispositif, visant à établir à quel État membre il incombe de se prononcer sur un éventuel droit d’asile, fait intervenir la notion de “pays tiers sûrs”, et comporte une liste d’États déclarés politiquement stables et libres de toute forme de persécution liée à des motifs politiques. Pour permettre l’application des mesures de contrôle et imposer des restrictions à l’accès de migrants non désirés (et de demandeurs d’asile potentiels), les accords de Schengen et de Dublin ont prévu des sanctions pour les compagnies aériennes et les autres compagnies de transport qui ne s’assurent pas que leurs passagers sont en possession de documents valides et autorisés à entrer dans la Communauté européenne et qu’il ne restent pas plus longtemps que ne le permet leur visa.

En dépit du fait que, dans le traité d’Amsterdam (1999), les questions de migration et d’asile sont désormais officiellement transférées du troisième “pilier” de la cons-

truction européenne (coopération intergouvernementale, traité de Maastricht, 1992) au premier “pilier”, celui des prises de décision communautaires, les États membres de l’Union européenne demeurent réticents à transférer des pouvoirs de décision substantiels au niveau supranational. Jusqu’ici, les questions de migration et d’asile – en tant que domaine politique à l’interface des niveaux nationaux et européens – sont encore régies pour l’essentiel par les gouvernements nationaux et par le mécanisme de coordination du Conseil de l’Europe. Le Parlement européen, en revanche, n’a pas de pouvoir décisionnel ou politique contraignant ; les actions de la Commission se limitent à des initiatives et à des propositions adressées au Conseil.

Les questions de migration et d’asile peuvent être considérées comme le dernier enjeu d’un aspect extrêmement sensible du processus d’eupéanisation, qui représente un grave dilemme pour le développement d’une Union politique européenne. Ce sentiment persiste, en dépit du fait que dans la logique de la théorie de la coopération, un pas devrait être franchi vers plus de coopération intergouvernementale puis vers une démarche supranationale, compte tenu des convergences d’intérêts entre les États membres de l’UE, les pays de transit, et même les pays d’origine des migrants<sup>(6)</sup>.

**Les migrants qui veulent franchir les frontières peuvent le faire, certes, mais en risquant leur vie et en investissant d’importantes sommes d’argent.**

## **Recherche d’accords avec les pays tiers**

En dépit du discours ambiant selon lequel les pays d’accueil européens ont une capacité de régulation trop limitée pour gérer efficacement au niveau national les questions de migration et d’asile, l’Europe peut servir d’exemple illustrant le fait qu’il est possible de limiter efficacement la migration, à défaut de l’empêcher complètement. L’exode de masse en provenance d’Europe de l’Est et d’Asie a été, dans la plupart des cas, géré efficacement et limité – voire évité –, dans une large mesure ; la majorité des migrants et des réfugiés issus de la crise des Balkans sont repartis de manière volontaire. Le principal problème réside plus dans l’échec des politiques nationales à promouvoir activement la participation égale des citoyens de pays tiers dans les sociétés européennes, que dans le fait que les frontières soient poreuses (contrairement aux images véhiculées par les médias et les discours

politiques). Les migrants qui veulent franchir les frontières peuvent le faire, certes, mais en risquant leur vie et en investissant d'importantes sommes d'argent. L'efficacité dans la limitation des mouvements de masse tient non seulement à la coordination des politiques et à l'harmonisation des législations des États membres mais aussi à l'extension de dispositions institutionnelles et normatives visant les principaux pays d'origine et de transit proches du territoire de la CE (l'UE) et, surtout, de l'espace Schengen. Dans le cadre de divers processus de consultation et de coopération, certains États membres de la CE ont entrepris, à la fin des années quatre-vingt, une démarche commune vers ces États proches pour les convaincre de coopérer avec eux dans la restriction de l'immigration. Dans le même temps, ces États membres ont réussi à transférer vers leurs voisins une part importante des coûts liés à la limitation et au contrôle des mouvements migratoires et des réfugiés<sup>(7)</sup>.

## **Des aides conditionnées au contrôle de l'immigration**

Avec le Processus de Budapest (établi en 1993, à la suite des processus consultatifs de Berlin et de Vienne), les représentants des pays postcommunistes d'Europe centrale et orientale – rejoints ultérieurement par ceux des territoires de la Communauté des États indépendants (CEI) et d'autres pays de transit ou d'origine – ont tenu des réunions informelles pour discuter avec les fonctionnaires de la CE et de l'AELE (Association européenne de libre-échange, incluant la Suisse) des mesures à mettre en œuvre dans les pays membres pour renforcer la surveillance des frontières et des démarches permettant de réduire "la pression migratoire" sur les pays de la CE. En contrepartie de leur "coopération" concernant le retour des demandeurs d'asile évincés ou des migrants "illégaux" (non désirés), le traitement des demandes d'asile sur leur territoire – en tant que pays "sûrs" – et le rapatriement des demandeurs rejetés vers d'autres pays voisins, ces États d'Europe centrale et orientale se sont vu octroyer une assistance financière et technique<sup>(8)</sup>.

Rétrospectivement, on peut considérer que le dialogue politique intergouvernemental a été d'une importance cruciale non seulement pour l'extension vers l'Est du régime de contrôle de la CE, mais aussi pour la préparation de l'accession à l'UE de certains de ces États.

L'extension vers l'Est du régime de contrôle des migrations et de l'asile de la CE a été complétée au Sud par la création de forums consultatifs avec les pays de transit

et d'origine des migrants sur le continent africain, en particulier avec les États du Maghreb. Dans le cadre du Processus de Barcelone concernant le partenariat euro-méditerranéen – initié en 1992 –, les questions d'aide au développement, de promotion des droits de l'homme et d'établissement d'une zone de libre-échange (qui doit être réalisée entre les États membres de l'UE et leurs partenaires africains en 2012) ont été subordonnées à l'extension et à l'intensification des contrôles aux frontières et de la coopération interrégionale (principalement policière) visant à imposer des limitations strictes sur les mouvements migratoires venant d'Afrique. La plupart des membres africains de ce processus ont promis de reprendre sur leur territoire les demandeurs d'asile et les migrants illégaux après leur expulsion des territoires européens ; des démarches destinées à faciliter l'accès temporaire de leurs citoyens aux États européens ont également été envisagées (le plus souvent sur une base bilatérale, entre le Maroc et l'Espagne, par exemple) mais n'ont généralement pas été mises en œuvre jusqu'ici.

## **Le rôle des OIG dans le contrôle des migrations**

Les processus consultatifs basés sur des négociations entre représentants des gouvernements, experts scientifiques et représentants des Organisations intergouvernementales (OIG) – avec, dans certains cas, des acteurs de la société civile – peuvent être décrits en termes de “réseaux politiques”. Ces réseaux politiques fournissent le cadre des premiers contacts entre des décideurs issus de contextes (nationaux, scientifiques ou politiques) différents, ils servent à stabiliser et à relativiser les attentes des acteurs et sont d'une importance cruciale pour l'établissement d'un équilibre formel entre des acteurs le plus souvent très hétérogènes quant à leur champ d'action<sup>(9)</sup>. Dans le contexte de processus de prise de décision dépassant de plus en plus souvent le cadre des frontières nationales, les réseaux politiques constituent une plate-forme permettant d'harmoniser les approches unilatérales des États et des acteurs afin de parvenir à des accords intergouvernementaux en vue de solutions multilatérales à des problèmes politiques<sup>(10)</sup>.

Pour initier et promouvoir les processus d'apprentissage nécessaires à l'élaboration d'une position commune, des structures parallèles à ces réseaux, les “communautés épistémiques”<sup>(11)</sup>, qui ont pour objet de favoriser le dialogue transnational entre experts scientifiques et personnalités de renom, sont d'une grande importance. En outre, les organisations intergouvernementales servent

souvent à stabiliser et à intensifier la collaboration entre États dans le but de mettre en place un régime à long terme. Ces organisations sont parfois une émanation directe des réseaux politiques et des consultations intergouvernementales – c’est le cas du Centre international pour le développement des politiques migratoires – l’ICMPD. Dans d’autres cas, les OIG sont membres ou parties prenantes des régimes mis en place – où elles ont pratiquement le même poids que les États. Le caractère nouveau de ce mode de gouvernance – qui se situe de plus en plus au-delà des États-nations – est évident si l’on considère le fait que les réseaux politiques, les négociations intergouvernementales et les régimes internationaux sont désormais mis en place par les OIG, et non par les gouvernements nationaux<sup>(12)</sup>.

Le domaine de la migration et de l’asile constitue à cet égard un exemple remarquable : la plupart des processus consultatifs régionaux actuels ont été mis en place et sont gérés – directement ou indirectement – par des OIG comme l’Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) ou le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD), dont l’activité se limite essentiellement au contexte européen). Chacune d’elles est à la fois une organisation de type forum – favorisant le dialogue transétatique et assurant la coordination administrative ou le secrétariat de ces processus consultatifs<sup>(13)</sup> – et une organisation de service à visée plus technique – fournissant à ses États membres l’expertise et les connaissances techniques.

## **Les OIG en tant qu’“experts” des contrôles migratoires**

Tandis que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés propose aux pays d’accueil, de transit et d’origine des migrants une large gamme de mesures de soutien dans le domaine des réfugiés et des demandeurs d’asile (comprenant une assistance technique et financière et des conseils d’ordre politique), l’Organisation internationale pour la migration intervient dans le domaine du retour volontaire des migrants, du rapatriement et de la réinstallation. Les autres organisations – comme le Centre international pour le développement des politiques migratoires, ou d’autres, plus modestes – ont pour but de développer des formes spécifiques de création de ressources dans les États membres ; elles assurent des formations d’experts, de décideurs et d’intervenants de terrain – comme les fonctionnaires de la police des frontières, en particulier – adaptées aux contextes

nationaux et apportent aux gouvernements un soutien technique et financier dans la gestion – ou le contrôle – des mouvements migratoires et des réfugiés.

Dans un contexte caractérisé par des processus longs et complexes de prise de décision au niveau de l'UE et par la crise du processus européen d'intégration, les OIG et les réseaux politiques peuvent aider les gouvernements à circonscrire certaines de leurs difficultés et à trouver au moins quelques solutions *ad hoc* et à court terme à leurs "problèmes migratoires" nationaux.

À l'encontre des efforts de la Commission européenne pour construire un régime plus ouvert, le domaine de la migration se caractérise donc actuellement par une renationalisation ; en effet, certains États membres de l'UE comme l'Italie ou l'Espagne essaient de trouver une solution rapide à leurs problèmes migratoires nationaux et concluent des accords discutables pour le rapatriement d'immigrants illégaux, parfois avec le concours d'OIG, comme par exemple, lors de l'accord entre l'Italie et la Libye ou le rapatriement de migrants indésira-

bles des Canaries au Sahara occidental occupé par le Maroc. L'Organisation internationale pour la migration, en particulier, est devenue un acteur clé de la nouvelle philosophie en matière de migration, en assurant pour ses États membres les fonctions d'"assistant de direction" voire de "directeur de gestion" en leur apportant conseils et expertise et en facilitant des accords formels ou informels parfois discutables.

En dépit des contradictions inhérentes à leur cadre institutionnel, les États membres de l'UE – toujours avec l'aide d'OIG – ont essayé de communiquer aux États et régions voisins une approche restrictive commune des migrations et de l'asile. En intégrant ainsi dans leur démarche les pays de transit et d'accueil ainsi que divers acteurs non étatiques – y compris des entreprises privées comme les compagnies aériennes –, des organisations intergouvernementales ou encore des panels d'experts hors du cadre officiel de l'Union européenne, l'UE et ses États membres rejettent dans une certaine mesure leurs problèmes migratoires vers leur périphérie et celle des États tiers, en déléguant à ces derniers et à des organisations telles que l'Organisation internationale pour la migration, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou la Croix-Rouge un grand nombre de responsabilités – dictées notamment par la Convention de Genève.

**L'Union européenne et ses États membres rejettent dans une certaine mesure leurs problèmes migratoires vers leur périphérie et celle des États tiers, en déléguant à ces derniers et à des organisations telles que l'OIM, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou la Croix-Rouge un grand nombre de responsabilités.**



## Gérer les migrations : une dichotomie entre discours et action politique

Bien que les mouvements migratoires et de réfugiés soient non voulus dans la plupart des cas, les réalités, en Europe comme dans d'autres régions du monde, montrent que ces mouvements sont généralement difficiles à éviter. Dans la plupart des États de l'Union européenne, cependant, le discours public et politique construit jour après jour l'image d'une crise migratoire – généralement représentée comme l'arrivée de "hordes" de migrants débarquant sur les côtes du Sud de l'Espagne ou de l'Italie. La crainte de mouvements migratoires "incontrôlés" est directement liée à la peur de voir s'effacer l'identité nationale dans une Union européenne élargie – voir le discours de l'Union des démocrates chrétiens en Allemagne (CDU), en 2004, par exemple – et au postulat d'un recul dramatique de la sécurité publique et d'une multiplication des actes terroristes commis par des immigrés illégaux, insuffisamment contrôlés ou insuffisamment intégrés.

Les efforts de l'UE pour endiguer l'immigration n'ayant pas produit jusqu'ici les résultats désirés, il convient de se demander si la façon d'aborder les questions de l'immigration devrait être modifiée. Selon Ghosh<sup>(14)</sup>, l'adoption d'une démarche d'*"ouverture régulée"* devrait se traduire par une décriminalisation des immigrés, en leur fournissant

**La crainte de mouvements migratoires "incontrôlés" est directement liée à la peur de voir s'effacer l'identité nationale dans une Union européenne élargie.**

davantage de possibilités de vivre et de travailler légalement sur le territoire des pays d'accueil. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, un nouveau concept et un nouveau discours ou une nouvelle philosophie transnationale se font jour, basés sur l'hypothèse générale que les migrations sont un problème que l'on peut résoudre en gérant les flux migratoires de manière plus rationnelle et ordonnée. Les mouvements migratoires sont considérés

comme un fait inévitable et il ne semble pas souhaitable d'y mettre fin, ni du point de vue économique ni du point de vue démographique – compte tenu, notamment, du déficit de main-d'œuvre actuel ou prévisible dans certains secteurs et du vieillissement de la population et de la main-d'œuvre dans certains pays d'accueil.

Le problème est que le terme de "gestion des migrations" est repris à l'envi dans les débats politiques ou scientifiques sans qu'intervienne pour autant un changement notable dans la perception du phénomène ni dans la réponse politique apportée au problème – en particulier dans le cadre de l'UE<sup>(15)</sup>.

## Les OIG comme prestataires de services des pays d'accueil

Compte tenu de son rôle croissant en Europe et dans le monde, l'Organisation internationale pour la migration, en particulier, a été critiquée pour sa mise en œuvre pragmatique et technocratique d'une approche managériale. Sous le slogan *"Gérer les migrations pour le bien de tous"*, l'Organisation internationale pour la migration conçoit sa responsabilité intraorganisationnelle et sa fonction d'assistance envers ses membres – 105 gouvernements à l'heure actuelle – *"comme une réponse aux enjeux opérationnels croissants de la gestion des migrations"*.

le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est critiqué lui aussi pour son passage d'un idéal exclusivement humanitaire à une démarche plus pragmatique et technocratique : pour la plupart des critiques, depuis la formulation de sa *"Convention Plus"*, en 2003<sup>(16)</sup>, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés tendrait à servir les intérêts des pays d'accueil – en évitant l'afflux de demandeurs d'asile et de réfugiés et en faisant traiter les demandes d'asile en dehors de leur territoire – plutôt que les intérêts des réfugiés ou des demandeurs d'asile. De manière similaire à l'Organisation internationale pour la migration, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est de plus en plus considéré comme un partenaire des pays d'accueil pour ce qui concerne la *"mise en œuvre"*, ces pays étant plus intéressés, dans le contexte de la *realpolitik* actuelle, par le contrôle et la prévention que par un *"management"* humanitaire centré sur les migrants, les réfugiés et leurs intérêts.

Alors que, du fait de leurs intérêts intraorganisationnels – de promotion de leur image et de défense de leurs compétences spécifiques –, l'Organisation internationale pour la migration, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'autres OIG (le Centre international pour le développement des politiques migratoires, par exemple) sont en concurrence les uns avec les autres pour l'accès à des ressources limitées et essaient de prendre la direction des processus consultatifs – particulièrement en ce qui concerne l'Organisation internationale pour la migration –, ces organisations sont en même temps menacées de se voir réduites malgré elles au rôle d'exécutant à la solde d'États à la recherche de solutions à court terme à leurs problèmes de migration et d'asile.

Les contributeurs financiers les plus importants de ces organisations – les pays du G7 – subordonnent de plus en plus leurs paiements à la mise en œuvre de programmes et de mesures spécifiques comme la prévention de mouvements illégaux et le contrôle des frontières. Au lieu de contribuer à la mise en place d'un régime plus approprié, basé sur la valorisation des atouts de la migration, les OIG auront

tendance à soutenir le maintien des modèles de contrôle traditionnels. Tandis que certaines OIG – comme l’Organisation internationale pour la migration – sont amenées à gérer en simples prestataires de services dans l’intérêt des pays d’accueil potentiels les migrants non voulus (dits “illégaux”) voire amenées à organiser le retour de ces migrants, d’autres OIG – comme le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés – doivent gérer les réfugiés et les demandeurs d’asile par un traitement extraterritorial – c’est-à-dire en traitant leurs cas en dehors du territoire des pays d’accueil potentiels – et à faire le tri entre les “réfugiés réellement en danger” et les migrants dont les motivations sont “seulement” d’ordre économique.

### **Vers une autre coopération intergouvernementale**

Dans le contexte d’un cadre européen de gestion des migrations qui se résume actuellement à des contrôles restrictifs, on peut se demander si les efforts des organisations internationales aboutissent à une gestion plus maîtrisée et plus humaine des migrations. La gestion des migrations est confrontée à des questions et à des défis extrêmement complexes, se traduisant par un besoin accru de coopération intergouvernementale et internationale. Bien que les OIG – l’Organisation internationale pour la migration, par exemple – et les processus de consultation régionaux tendent à établir un cadre global permettant une gestion maîtrisée des mouvements migratoires, ces démarches ayant pour effet de déconnecter les migrations du niveau national, le vrai problème ne réside pas dans un déferlement de vagues de migration moins prévisibles que par le passé. La coopération en matière de migrations a consisté principalement jusqu’ici à transférer des tâches de contrôle aux États d’origine et de transit et à récompenser ces États pour leur contribution à l’effort de gestion et de contrôle par des aides au développement, des aides financières ou un soutien politique et militaire. Dans le contexte européen comme dans d’autres contextes, la gestion régionale des migrations souffre d’un extrême déséquilibre – en termes de pouvoirs et d’intérêts – entre les pays d’accueil, de transit et d’origine. Le plus souvent, les intérêts, les orientations et les attentes individuelles des migrants sont purement et simplement ignorés. La voie qui consisterait à gérer les migrations et à réduire les mouvements migratoires illégaux grâce à un changement de perspective – en permettant d’accorder à un plus grand nombre de migrants la possibilité d’entrer dans l’UE ou d’accéder au marché du travail dans des conditions légales – ne bénéficie pas, pour l’instant, du soutien des pays d’accueil européens.

## Apprendre à gérer les migrations

Tandis que les États de l'Union européenne continuent à bloquer l'immigration, hormis pour un petit nombre de migrants économiquement désirables, des États autoritaires comme la Libye ont maintenant été intégrés et acceptés comme partenaires pour exercer les contrôles. Avec l'accord tacite des autres États européens, l'Italie poursuit sa coopération avec un régime mondialement connu pour ne pas respecter les droits de l'homme, isolé de la communauté internationale depuis des décennies, dépourvu de tout cadre démocratique légal et parfaitement incapable de gérer les migrations de façon humaine. Le comportement de l'Italie tient au dilemme qui caractérise le processus d'harmonisation européen et au refus général des politiques européens et nationaux de développer une approche managériale basée sur une perception plus réaliste des causes profondes des mouvements migratoires : les déséquilibres économiques de plus en plus profonds entre l'Europe et les régions d'origine des migrants ainsi que l'attrait des marchés du travail – informels – européens pour la main-d'œuvre étrangère.

Bien que la gestion des migrations ait été organisée pour réduire leurs coûts nets, la plupart des citoyens des pays d'accueil continuent à redouter des vagues d'immigrations et à imputer aux immigrés l'aggravation des inégalités sociales ou l'augmentation des taux de criminalité. Le besoin d'importer de la main-d'œuvre étrangère du fait d'une demande croissante résultant des mutations économiques et démographiques actuelles n'a pas conduit à un changement de perspective. Les politiques ne voient pas la nécessité de préparer les résidents à faire face à ces enjeux proches et à accepter la coexistence avec les immigrés. Une gestion des migrations limitée au contrôle – pour le compte de l'ensemble des États membres de l'UE – va augmenter les coûts et aggraver les effets secondaires négatifs de mouvements irréguliers et croissants. Au lieu de dépolitiser et de technocratiser les questions de migration en adoptant le terme neutre de "gestion", les OIG devraient s'engager plus activement dans la protection des droits des migrants.

Un système juste de gestion des migrations ne devrait pas seulement servir les objectifs des sociétés d'accueil. Selon Papademetriou<sup>(17)</sup> la "*gestion des migrations*" ne devrait pas viser la "*perfection*", dans la mesure où les mouvements migratoires résultent généralement de décisions individuelles qui sont, par nature, très incertaines et à peu près imprévisibles. Cette gestion devrait plutôt conduire à des accords internationaux réellement bidirectionnels et équilibrés, basés sur des valeurs morales et démocratiques. En suivant cette voie, les organisations intergouvernementales offriront une alternative à des politiques nationales d'un autre âge et à l'échec ou à l'absence de démarches communes au niveau de l'Union européenne. ■

### Sigles utiles

- ICMDP : Centre international pour le développement des politiques migratoires
- OIG : Organisation intergouvernementale
- OIM : Organisation internationale pour les migrations
- UNHCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

### Notes

1. Joly, Danièle, "Whose protection ? European Harmonization on Asylum policy", in Cohen, Robin, *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge, 1995, pp. 496-501 ; Lavenex, Sandra, *Security Threat or Human Right ? Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies*, EUI Working Paper RSC, n° 7, San Domenico, 2000, pp. 1-3 ; Blaschke, Jochen, "Einwanderung aus dem Osten", in Blaschke, Jochen (dir.), *Ost-West-Migration, Perspektiven der Migrationspolitik in Europa*, Berlin, 2001, pp. 5-35.
2. Brochmann, Grete, *European Integration and Immigration from Third Countries*, Oslo, 1996, pp. 3-4 ; Benedikt, Clement, *Diskursive Konstruktion Europas*, Frankfurt-am-Main, 2004, pp. 11-12 ; Endres, Daniel, "Schutz für Flüchtlinge und Vermeidung weiterer Flüchtlingsbewegungen, zur Arbeit des UNHCR in Osteuropa", in Friedrich-Ebert-Stiftung (dir.), *Ost-West-Migration, Fluchtursachen und Handlungsperspektiven*, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, n° 35, Bonn, 1994, pp. 63-71.
3. Tomei, Veronica, *Europäisierung nationaler Migrationspolitik*, Stuttgart, 2001 ; Miller, Mark J., "International Migration in Post-Cold War International Relation", in Ghosh, Bimal (dir.), *Managing Migration, Time for a New International Regime ?*, Oxford and New York, 2000, pp. 27-47, p. 39.
4. Brochmann, Grete, *op. cit.*, 1996, pp. 75-76 ; Tomei, Veronica, *op. cit.*, 2001, pp. 12-13 et 51-54.
5. Arango, Joaquín, "Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century, the Case of Spain", in King, Russell, *Eldorado or Fortress ? Migration in Southern Europe*, Hampshire and London, 2000, pp. 1-10 et pp. 253-276.
6. Tomei, Veronica, *op. cit.*, 2001, pp. 42-51 ; Lake, David, "Global Governance, a Relational Contracting Approach", in Prakash, Aseem ; Hart, Jeffrey A., *Globalization and Governance*, Londres-New York, Routledge, 2000, p. 40.
7. Georgi, Fabian, *Migrationsmanagement in Europa, Eine empirischtheoretische Analyse am Beispiel des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, thèse non publiée, Freie Universität Berlin, 2004, pp. 19-27.
8. Overbeek, Henk, *Globalisation and Governance, Contradictions of Neoliberal Migration Management*, HWWA Discussion Paper, n° 174, Hambourg, 2002.
9. Wolf, Klaus-Dieter, "Internationale Organisationen und grenzüberschreitendes Regieren", in Münkler, Herfried, *Politikwissenschaft, Ein Grundkurs*, Hambourg, 2003, pp. 412-446.
10. Benz, Arthur, "Mehrebenen-Verflechtung, Verhandlungsprozesse in Verbundenen Entscheidungsarenen", in Benz, Arthur, *Horizontale Politikverflechtung, zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Francfort et New York, 1992.
11. Haas, Peter, *Saving the Mediterranean, the Politics of International Environmental Cooperation*, New York, 1990, p. 55.
12. Chayes, Abram ; Handler, Antonia, *The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, pp. 271-273.
13. Voir, par exemple, le rôle de l'OIM dans le Dialogue 5+5 sur la migration en Méditerranée occidentale.
14. Avec Jonas Widgren, la conseillère hors cadre OIM, Bimal Ghosh, peut être considérée comme le concepteur de la démarche managériale dans la gouvernance des migrations : Ghosh, Bimal, "Movements of People, the Search for a New International Regime", texte rédigé pour la commission sur la gouvernance mondiale, Genève, 1993, 18 p.
15. Papademetriou, Demetrios G., "Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration", in Spencer, Sarah (dir.), *The Politics of Migration, Managing Opportunity, Conflict and Change*, The Political Quarterly, Special Issue, 2003, pp. 39-58.
16. "Convention Plus", Angenendt, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ; aller sur le site [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) (05.05.2005).
17. Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, 2003, pp. 53-55.