L'étude des politiques migratoires internationales : « gouvernance mondiale » et « gestion internationale » des migrations[1]

La parution de deux ouvrages collectifs sur les politiques internationales des migrations, *The Politics of international migration management*, édité par Martin Geiger et Antoine Pécoud, et *Global migration governance*, dirigé par Alexander Betts, indique un regain d'intérêt scientifique pour ces politiques, qui ont connu de profondes transformations dans les années 2000. Longtemps restée un thème peu abordé, la question de la régulation internationale des migrations a suscité l'intérêt tant des praticiens au sein des organisations internationales que de la communauté scientifique dans le courant des années 2000[2]. C'est en effet au tournant du millénaire que, « soudainement, les migrations étaient partout où l'on regardait, dans le système des Nations-Unies et au-delà »[3].

Depuis lors, le thème de l'internationalisation ou de la globalisation a pris de l'importance dans l'analyse des politiques migratoires. L'étude et la désignation de ces phénomènes sont marquées par une forte normativité, en grande partie due à la proximité entre universitaires et action publique dans ce domaine[4]. Les premières études sur le sujet soulignent le paradoxe d'un phénomène global sans politique internationale. Le « régime international des migrations » est alors considéré comme « manquant »[5] ou comme une lacune de l'ordre

1. À propos de Martin Geiger, Antoine Pécoud (eds), *The Politics of International Migration Management (Migration, Minorities and Citizenship)*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, X + 306 p., index ; et Alexander Betts (ed.), *Global Migration Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, XX + 344 p., index.
2. Un certain nombre d'études historiques ont analysé les débuts d'une coordination internationale pour le contrôle des migrations : cf. Aristide Zollberg, « The Archaeology of "Remote Control" », dans Patrick Weil, Andreas Fahrmeir, Olivier Faron (eds), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York, Berghahn Books, 2003, p. 195-222 ; John Torpey, *L'invention du passeport. États, citoyenneté et surveillance*, Paris, Belin, 2005 ; Paul-André Rosental, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 61 (1), 2006, p. 99-134 ; Caroline Douki, David Feldman, Paul-André Rosental, « Y a-t-il des politiques migratoires nationales ? », *Les Cahiers du Centre de recherches historiques. Archives*, 42, 2008, p. 97-105.
3. Kathleen Newland, « The Governance of International Migration : Mechanisms, Processes and Institutions », Genève, Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, 2005.
4. Antoine Pécoud, « "Suddenly, Migration Was Everywhere" : The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group », *The Migration Information Source*, février 2013, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=932>.
5. James F. Hollifield, « Migration and the "New" International Order : The Missing Regime », dans Bimal Ghosh (ed.), *Managing Migration. Time for a New International Regime*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 75-109 ; Bimal Ghosh, « Managing Migration : Towards the Missing Regime ? », dans Antoine Pécoud, Paul de Guchteneire (eds), *Migration Without Borders. Essays on the Free Movement of People*, New York, Berghahn Books, 2007, p. 97-118.

international[1]. L'émergence de processus consultatifs régionaux thématiques est considérée comme une étape vers une « politique publique internationale des migrations »[2], et le terme de « gouvernance mondiale » désigne d'abord une échelle distincte d'action publique, puis progressivement l'inclusion d'acteurs non étatiques. L'intérêt pour ce thème s'est accompagné du développement d'une approche critique de cette « gouvernance mondiale » en général, et de la « gouvernance mondiale des migrations » en particulier, à travers une remise en cause de la dimension normative et occidentalo-centrique des analyses existantes[3], et s'inspirant dans bien des cas d'une approche foucaldienne[4]. Les publications présentées ici donnent un aperçu des analyses récentes sur le développement des politiques publiques internationales des migrations.

Global migration governance propose une approche thématique, en fonction des différents sujets abordés dans une variété de forums internationaux. L'expression « gouvernance mondiale », définie en introduction comme les « normes, règles, principes et procédures de décision qui régissent les comportements des États (et d'autres acteurs transnationaux) », souligne l'absence d'une autorité centrale de prise de décision. Bien que les biais normatifs inhérents à l'expression soient rapidement présentés, le concept de « gouvernance mondiale » est envisagé comme un moyen d'étudier de nouveaux objets, comme le rôle des organisations internationales ou du droit dans les relations internationales. L'adjectif « global » désigne ici la contrainte que représentent les différentes échelles non-étatiques pour les États et les acteurs non étatiques. Après une rapide présentation du rôle des intérêts, des relations de pouvoir et des idées dans le développement de politiques migratoires globales, A. Betts propose dans cette introduction une perspective normative visant à améliorer la gouvernance globale des migrations.

Douze chapitres traitent de différentes catégories de migrants ou politiques internationales : migration peu qualifiée, très qualifiée, irrégulière, régulation des voyages internationaux, migrations liées au style de vie, migrations environnementales, asile et réfugiés, personnes déplacées, trafic d'êtres humains, renvois d'argent, diasporas, et politiques s'attaquant aux « causes originelles » des migrations.

L'articulation des différentes échelles du gouvernement des migrations est au cœur de l'analyse, en particulier dans les chapitres sur les migrations irrégulières, sur les diasporas, ou sur les migrations très qualifiées. Les discours sur les migrations sont quant à eux rapidement déconstruits dans les chapitres sur les migrations irrégulières, sur les migrations environnementales, les diasporas, mais seul le chapitre sur les politiques liées aux « causes originelles » des migrations explore à proprement parler la piste de l'analyse de discours annoncée en introduction. Après avoir montré comment les discours sur les causes originelles (*root causes*) des migrations se sont développés, Stephen Castles et Nicholas Van Hear analysent l'émergence d'un discours sur les « flux mixtes » et la « gestion des migrations » après la fin de la Guerre froide. Ils montrent comment les années 2000 ont été marquées par une ré-émergence du lien (simpliste) établi entre migration et développement (*migration-development nexus*), avec une volonté de transformer les pays d'origine.

En conclusion, A. Betts affirme qu'en dépit de l'absence d'un cadre global formalisé d'action dans ce domaine (à l'exception du régime de l'asile), on peut parler d'une gouvernance mondiale des migrations : le développement du multilatéralisme et d'une régulation internationale dans ce domaine, ainsi que le renforcement d'un intérêt politique pour la question ont conduit à l'émergence d'initiatives à différentes échelles. L'auteur propose ensuite une analyse de la coopération internationale sur le sujet : il montre que les

1. Jagdish Bhagwati, « Borders Beyond Control », *Foreign Affairs*, 82 (1), 2003, p. 98-104.
2. Frédérique Channac, Colleen Thouez, « Shaping International Migration Policy : The Role of Regional Consultative Processes », *West European Politics*, 29 (2), 2006, p. 370-387 ; Frédérique Channac, « Vers une politique publique internationale des migrations ? », *Revue française de science politique*, 56 (3), juin 2006, p. 393-408.
3. Jean Grugel, Nicola Piper, *Critical Perspectives on Global Governance. Rights and Regulation in Governing Regimes*, Abingdon, Routledge, 2007.
4. Didier Bigo, « Security and Immigration : Toward a Critique of the Governmentality of Unease », *Alternatives*, 27 (special issue), 2002, p. 63-92 ; William Walters, « Some Critical Notes on "Governance" », *Studies in Political Economy,* 73, printemps 2004, p. 27-46 ; Sara Kalm, « Governing Global Migration (doctoral dissertation) », *Lund Political Studies*, 153, 2008 ; Stefano Guzzini, Iver B. Neumann, *The Diffusion of Power in Global Governance. International Political Economy Meets Foucault*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

problèmes de persuasion entre pays de destination et pays d'origine sont récurrents dans les politiques migratoires, et sont généralement surmontés par un emboîtement des enjeux migratoires avec d'autres enjeux de coopération internationale. Pour finir, l'auteur propose un certain nombre de pistes de réflexion normative.

Cet ouvrage présente donc un tour d'horizon quasi complet des différents enjeux des migrations internationales et de leur traitement par les organisations internationales ou intergouvernementales. On peut regretter à cet égard l'absence d'un chapitre sur la question du genre : non seulement les femmes représentent la moitié des populations migrantes, mais la question du rôle des femmes fait aussi de plus en plus partie des enjeux pris en compte dans les différentes initiatives internationales[1]. Par ailleurs, si la diversité de l'ouvrage en fait la richesse, elle en constitue aussi une limite : il est en effet parfois difficile d'identifier le fil directeur de l'ouvrage. Les différents chapitres montrent bien que ces cadres ne sont pas isolés les uns des autres, mais constituent une architecture complexe en construction : les contributions apportent donc des outils pour comprendre la multiplicité des cadres juridiques et normatifs qui structurent les mouvements des personnes à l'échelle internationale. Cependant, si les institutions sont analysées, les dynamiques inter- ou intra-institutionnelles sont peu examinées. De plus, le choix d'une focalisation thématique, si elle permet de largement couvrir les différents domaines des politiques internationales et de montrer l'imbrication des cadres de régulation, néglige les acteurs engagés dans leur construction.

C'est justement tout l'intérêt de *The Politics of International Migration Management*. L'ouvrage s'attache à l'analyse des acteurs – étatiques, intergouvernementaux, internationaux – des politiques internationales des migrations. Le choix de se concentrer sur l'expression « gestion des migrations » au lieu de « gouvernance mondiale » révèle, par rapport au livre d'A. Betts, une volonté de se concentrer sur les pratiques et les discours plutôt que sur l'architecture globale de régulation.

Dans le chapitre 1, Martin Geiger et Antoine Pécoud introduisent l'argument central du livre. Ils commencent par retracer la genèse de la « gestion des migrations », expression apparue en 1993 dans le cadre de la Commission des Nations-Unies sur la gouvernance mondiale, et qui promeut le rôle, aux côtés des États, des organisations internationales ou inter-gouvernementales, des organismes privés et des experts dans le développement d'un cadre international sur la mobilité et les migrations. M. Geiger et A. Pécoud soulignent la connexion entre la naissance de « la gestion des migrations » et un sentiment de « crise migratoire », ainsi que la malléabilité de l'expression, qui désigne des activités extrêmement diverses et leur donne une apparence de cohérence. Ils présentent ensuite les trois principaux axes d'analyse de l'ouvrage. D'abord, une analyse des acteurs : les organisations inter-gouvernementales, au fonctionnement similaire à celui d'entreprises privées, jouent un rôle croissant et entrent souvent en concurrence. Ensuite une étude des pratiques, afin d'aller au-delà des discours des politiques migratoires et d'examiner la diversité de ces pratiques et leur mise en œuvre. Enfin, l'analyse des discours sur la « gestion des migrations » doit permettre de mettre en avant la façon dont les acteurs créent des catégories de pensée et d'action. En effet, les discours sur la « gestion des migrations » dépolitisent ces enjeux et sont significatifs du développement d'une approche néo-libérale des migrations, qui aurait pour caractéristique essentielle de « rendre les migrations économiquement profitables ». Sara Kalm poursuit cette déconstruction de la rationalité politique de la gestion mondiale des migrations (chapitre 2). Grâce à une approche foucaldienne des discours sur la gestion des migrations, elle s'attache à montrer comment le gouvernement des migrations s'inscrit dans celui des populations. La gouvernementalité libérale ne cherche pas tant à supprimer toutes les contraintes aux déplacements qu'à encourager la mobilité des sujets dans le cadre de la maximisation de leur capital humain. Le consensus émergent en faveur d'une libéralisation des mouvements remplace donc l'idée du contrôle des frontières, mais s'inscrit dans cette logique de valorisation économique des capitaux humains. Ce livre collectif propose ainsi un fil directeur pour l'analyse des politiques internationales des

1. Mirjana Morokvasic, « Femmes et genre dans l'étude des migrations : un regard rétrospectif », *Les cahiers du CEDREF*, 16, 2008, p. 33-56 ; Emilie Hafner-Burton, Mark A. Pollack, « Mainstreaming Gender in Global Governance », *European Journal of International Relations*, 8 (3), 2002, p. 339-373.

migrations, tout en faisant le pari d'une approche pluridisciplinaire.

Parmi les onze chapitres restants, un bon nombre se concentre sur des organisations et leurs pratiques. Sabine Hess propose ainsi une analyse ethnographique du Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD – chapitre 5), une organisation à laquelle participent quinze États et dont l'objectif est de permettre le renforcement des capacités de régulation des États européens et de favoriser l'européanisation des politiques migratoires. L'auteure montre que le contrôle de l'information est au cœur des nouveaux modes de gouvernance des migrations. Si l'on peut regretter que le positionnement des acteurs en termes de pouvoir, en fonction de leurs ressources et de leurs intérêts, soit occulté, ces dimensions sont très présentes dans les chapitres sur l'Organisation internationale des migrations (OIM)[1]. Fabian Georgi propose par exemple une analyse des changements structurels et de pratiques de l'OIM à partir des années 1990 (chapitre 3). Il montre comment cette organisation s'est positionnée face au HCR dans un contexte de « crise migratoire » dans les années 1990, avant d'adopter une stratégie d'expansion dans les années 2000. Cette période, caractérisée par de fortes tensions internes et des pressions politiques de la part des États, a conduit à la généralisation de l'approche en termes de « gestion des migrations ». L'organisation, qui dépend des États pour son financement, a alors cherché à accroître son autonomie, ce qui a conduit à l'adoption d'une logique budgétaire par projets, inspirée du privé, dans laquelle le succès des projets est essentiel à la survie de l'organisation. D'autres organisations sont examinées, comme le HCR en Iran et au Pakistan (chapitre 12) ou l'agence Frontex et son rôle dans la redéfinition des frontières de l'UE (chapitre 6).

D'autres chapitres se concentrent plus précisément sur les discours produits par la « gestion des migrations ». Ainsi, William Walters analyse le discours de l'Union européenne contre l'immigration illégale (chapitre 4). En s'intéressant aux opérations habituellement occultées de cartographie des migrations et aux imaginaires spatiaux qui les accompagnent, il remet en cause la distinction même entre migration légale et illégale, que les acteurs ont tendance à naturaliser. Matt Bakker présente les discours sur la gestion des migrations en Amérique du Nord, apportant ainsi un point de comparaison aux chapitres essentiellement européens, tout en montrant les correspondances existant entre les différents processus régionaux (chapitre 13).

Le lien très fort entre les discours et les pratiques est rendu visible dans les chapitres traitant de la mise en œuvre des politiques de « gestion des migrations », qu'il s'agisse des pratiques de refoulement préventif en Italie (chapitre 8) ou encore de la politique migratoire mise en place en Mauritanie (chapitre 10). Mais ce lien est particulièrement manifeste quand les discours constituent des politiques à part entière. Ainsi, A. Pécoud se penche sur les campagnes d'information menées par l'OIM pour sensibiliser des populations à fort « risque migratoire » aux dangers de l'émigration irrégulière (chapitre 9). Ces campagnes, devenues une activité de l'OIM, révèlent ce qu'est la « gestion des migrations » en pratique : financées par des pays de destination, elles sont mises en œuvre grâce à la coopération des pays d'origine, sous la supervision d'une organisation inter-gouvernementale, par des partenariats avec la société civile. En donnant une place centrale à l'information des populations, elles illustrent aussi le passage du « contrôle » à la « gestion ». Si l'objectif d'immobilisation des populations indésirables reste donc le même, ces campagnes visent à promouvoir des modes d'auto-gouvernement des migrants potentiels, et constituent donc des tentatives de « conduite des conduites ». Enfin, Claire Inder montre comment l'Australie a développé un discours juridique, à travers une interprétation « hyper-légaliste » du droit international, afin de légitimer une solution de traitement à distance des demandes d'asile, les demandeurs étant relégués dans sur l'île de Nauru en Micronésie (chapitre 11).

Malgré l'absence d'une conclusion reprenant les apports transversaux des diverses contributions, l'intérêt porté aux processus discursifs et institutionnels fait de l'ouvrage une déconstruction convaincante du concept de « gestion des migrations », tout en proposant des outils théoriques homogènes.

1. Chapitres 3, 7 et 9. Notons également la traduction française d'un article : Rutvica Andrijasevic, William Walters, « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », *Cultures & Conflits*, 4, 2011, p. 13-43.

Ces deux ouvrages sont exemplaires de deux tendances de l'étude de ces politiques internationales : l'une se concentre sur l'explication de la coordination internationale, l'autre adopte une posture plus critique et cherche à montrer comment différents acteurs construisent ces politiques et les mettent en discours. Il est intéressant de constater que, dans les deux cas, l'Union européenne constitue un acteur central mais loin d'être unique[1]. La comparaison des deux ouvrages pointe vers une production discursive mouvante des politiques internationales des migrations. L'une des pistes de recherche les plus stimulantes dans l'analyse de ces politiques consiste précisément à se pencher sur cette production discursive en renouvellement constant et sur les enjeux politiques et institutionnels qu'elle recouvre.

Nora El Qadim –
Sciences Po, CEE/Université de Lille 2, CERAPS