

Fargues Philippe 2012, Les migrations internationales en mal de gouvernance mondiale, in H. Gherari et R. Mehdi (sous la direction de), *La Société internationale face aux défis migratoires*, Editions Pedone, Paris, pp. 7-19.

## **Les migrations internationales en mal de gouvernance mondiale**

Philippe Fargues, Institut Universitaire Européen, Florence

Le monde est entré dans une nouvelle ère de migrations de masse. La précédente s'était terminée il y a un siècle, après avoir façonné la démographie des Amériques. Alors que les grandes migrations de la première ère s'étaient déroulées dans un ordre du monde encore largement impérial, fait d'espaces ouverts, les nouvelles migrations internationales prennent place dans un monde cloisonné en États souverains et dominé par le modèle de l'état-nation, une forme sociale et politique qui se définit par la coïncidence entre un territoire, un peuple et un récit, et qui instaure des frontières géographiques, politiques et identitaires.

Les migrations dépendent désormais non seulement de l'économie, des facteurs '*push and pull*' (ceux qui poussent le migrant hors d'un lieu et l'attirent dans un autre) mais également des États, celui d'origine et celui de destination, de la vision politique que chacun a de l'identité et du lien national ainsi que des relations qu'ils entretiennent entre eux. Autrefois largement confinée à l'ordre économique, la migration est entrée dans le domaine politique, celui de la politique interne et celui des relations internationales. Tandis qu'elles occupent une place grandissante dans le débat politique des démocraties et dans les négociations entre états, les migrations internationales sont toutefois encore privées du cadre universel qui permettrait leur gouvernance à l'échelle mondiale.

### **I. La mondialisation des migrations internationales**

La toile fond de la nouvelle ère de migration de masse est la mondialisation, ou plus précisément la globalisation de l'économie et du savoir. Les écarts entre, schématiquement, le monde industriel et le monde en développement se maintiennent ou continuent à se creuser en matière de bien-être, d'accès aux ressources économiques, sociales et politiques, c'est-à-dire en termes d'opportunités offertes aux individus dans le pays où ils sont nés. Mais les écarts se rétrécissent en matière d'éducation, d'accès aux savoirs et de capacités professionnelles, c'est-à-dire d'employabilité des individus sur des marchés extérieurs du travail.

Les raisons de la migration internationale (le monde est traversé par des inégalités profondes) et sa faisabilité (les individus se ressemblent de plus en plus) marchent ainsi en parallèle. Un puissant facilitateur sous-tend ces nouvelles migrations : la révolution des communications qui met le pays de destination à portée du pays d'origine et, vice versa, qui permet au migrant expatrié de n'être jamais très loin de chez lui. Selon les

moments et selon les lieux, ce rétrécissement du monde rapproche les individus ou les éloigne.

Le nombre d'individus nés en dehors du pays où ils résident (ou 'stock' mondial de migrants internationaux) est estimé à 214 millions en 2011, soit 3.1% de la population mondiale (Nations Unies 2011). Ce nombre mérite que l'on s'y arrête. Il recèle en effet une réalité paradoxale : la migration internationale, ou changement de pays de résidence, est l'exception à l'échelle individuelle puisque l'immense majorité, 96.9%, vit à l'intérieur des frontières de son pays de naissance. Et pourtant, la migration internationale est, pour autant que l'on puisse l'établir avec certitude, la norme à l'échelle des généalogies, des familles, de la population dans une perspective longue. Par exemple, 95% des français ont au moins un de leurs ancêtres du 5<sup>e</sup> degré qui était né en dehors des frontières actuelles du pays. La 'population de souche' n'existe pas (Le Bras 1997), c'est une communauté imaginée.

Si, à première vue, les migrants internationaux ne sont qu'une petite minorité, pourquoi donc la migration internationale est-elle devenue un sujet aussi central en politique interne comme dans les relations internationales ? Un changement d'intensité des migrations internationales serait-il une raison de l'importance qu'elles ont prise dans les affaires politiques ? Effectivement, en 1960 il n'y avait que 75 millions de migrants internationaux, représentant 2,5% de la population mondiale d'alors (PNUD 2009). S'il y a certes eu un accroissement en 50 ans, il n'est que de 0.6%, ce qui n'a rien de spectaculaire.

On ne dispose pas de séries temporelles longues, mais les estimations des historiens suggèrent que les migrations de la première ère auraient été plus intenses. L'Europe à elle seule a donné entre 1870 et 1913, 60 millions d'émigrants vers le Nouveau monde (Hatton & Williamson, 1998), soit 15% des 400 millions d'habitants que l'Europe comptait alors ; les 60 millions d'émigrés européens formaient à eux seuls près de 4% de la population du monde estimée à 1.6 milliards en 1900. La seconde ère de migration de masse n'a donc pas, ou pas encore, atteint l'ampleur de la première, en valeur relative, ce qui n'est finalement pas étonnant si l'on considère qu'entre les deux ères, l'État nation s'est généralisé, et avec lui les barrières à la migration des personnes.

Le changement d'orientation des migrations internationales est une raison plus forte de leur irruption sur la scène politique. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, l'essentiel des mouvements migratoires partaient des puissances centrales et se dirigeaient vers leur périphérie, à l'exception très notoire de l'esclavage. Les migrants libres allaient d'Europe vers les Amériques, l'Afrique et l'Océanie. La migration était une dimension de l'expansion économique et politique, notamment celle de l'Europe.

Durant la seconde moitié XX<sup>e</sup> siècle, une inversion complète s'opère. Les nouvelles migrations vont de la périphérie du monde capitaliste vers son centre. Leur coïncidence avec l'accélération de la croissance démographique des pays en développement donne lieu à une interprétation commune aujourd'hui, selon laquelle les migrations internationales seraient une expansion démographique des pauvres : « on ne peut pas accueillir toute la lisère du monde » est devenu le slogan des politiques qui visent à

limiter l'immigration. C'est en quelque sorte la métaphore malthusienne du « banquet de la nature », désormais à l'échelle mondiale.

Les mouvements sud – nord dominent aujourd'hui les migrations internationales, avec plus de 50% du total mondial. Les États-Unis à eux seuls accueillent 43 millions de migrants, soit 1/5<sup>e</sup> des migrants mondiaux (Nations Unies, 2011). Les États membres de l'Union Européenne totalisent presque le même nombre, 40 millions, dont les migrants entre États membres forment la moitié et les migrants extracommunautaires le reste, soit 20 millions (Eurostat 2011). Les autres grandes destinations au « nord » sont la Russie, le Canada et l'Australie.

Viennent ensuite les mouvements sud-sud, dont 15 à 20 millions sont captés par les États du Golfe arabo-persique, mais qui comprennent aussi des mouvements d'importance croissante vers le Brésil, le Mexique, l'Inde, l'Afrique du Sud, la Turquie et quelques autres pays à l'économie émergente. Une facette importante de la globalisation des migrations internationales est que tous les pays, sans exception, y participent : soit comme pays d'immigration, soit comme pays d'émigration ou, plus généralement, les deux à la fois.

Les migrations internationales sont de plusieurs types, selon les raisons qui les motivent. Les travailleurs migrants, estimés à plus de 100 millions, et les membres de leur famille, en nombre presque égal, qualifiés ensemble de migrants volontaires forment le gros de la migration. Les réfugiés et demandeurs d'asile, ou migrants forcés, sont au nombre de 15.2 millions, dont 10,4 millions relèvent du HCR, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR 2010), et 4,8 millions, les réfugiés palestiniens, relèvent de l'UNRWA, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA 2011).

Les réfugiés forment une catégorie récente, dont l'apparition à grande échelle date du XX<sup>e</sup> siècle. La proportion de réfugiés parmi les migrants a culminé deux fois : après la Deuxième Guerre mondiale avec la formation du bloc soviétique, et dans les années 1990 avec la disparition de ce bloc. Depuis lors, elle a constamment décliné. Ce n'est tant parce que le monde serait devenu meilleur que la population des réfugiés décroît, que parce que l'asile est accordé de plus en plus difficilement, laissant dans les limbes toute une population de réfugiés *de facto*, des personnes dont le besoin de protection n'a pas été reconnu, ou plus généralement n'a pas été examiné.

La destination des flux de migration varie selon type. Schématiquement, les migrants économiques vont vers les pays d'économie avancée et les réfugiés vers les pays d'économie moins avancée. D'un côté, les migrants économiques qui se déplacent par choix cherchent à optimiser les bénéfices de leur déplacement. Ils choisissent un pays de destination pour l'emploi et les revenus qu'il permet d'espérer, mais pas nécessairement parce que ce pays serait voisin. Pour cela, ils ont besoin que l'information sur des marchés du travail lointains circule et que des réseaux transnationaux d'anciens migrants facilitent leur installation : les migrations économiques sont ainsi bel et bien en cours de globalisation.

Les réfugiés, eux, se déplacent par force. Ils conservent l'espoir de retourner chez eux et trouvent refuge au plus près, le plus souvent dans un pays voisin, même si ce voisin est lui-même pays d'émigration. C'est ainsi que les Somalis se réfugient au Soudan ou au Yémen ; les Irakiens en Syrie ou en Jordanie ; les Soudanais au Tchad, etc. Le choix fait toute la différence entre les migrants économiques et les réfugiés. Lorsque le choix est libre, la migration est une réponse parmi d'autres à la diversification des opportunités. Lorsqu'il est contraint, elle est une réponse à l'absence d'opportunités.

Les migrations internationales font l'objet d'une grande variété de politiques qui, schématiquement, s'organisent autour de deux types d'approches. D'un côté, l'approche sécuritaire tend à voir dans les migrations une menace potentielle à la sécurité (nationale, civile, économique) et préconise leur contrôle strict et souvent leur limitation. Cette approche s'applique avant tout à l'immigration, bien qu'elle ait également, par le passé, concerné l'émigration au départ de pays gouvernés par des États totalitaires ou simplement autoritaires (par exemple les États du bloc soviétique ou l'Égypte sous le Président Nasser).

De l'autre côté, l'approche développementaliste voit dans les migrations une source potentielle de croissance économique et de développement humain et plaide pour leur promotion, ce qui ne signifie pas l'absence de contrôle. Cette approche fut longtemps partagée par de nombreux États d'origine mais aussi de destination des migrants. Avec la crise de l'économie et de l'emploi commencée en 2008, les gouvernements des pays d'accueil sont toutefois de plus en plus réticents à voir dans les migrations un facteur de croissance, une position que les employeurs ne partagent souvent pas.

Les deux perspectives, sécuritaire et développementaliste, ne sont pas opposées et peuvent même, par certains aspects, apparaître liées. L'insécurité est en effet une cause fondamentale de l'émigration, l'insécurité économique causant les migrations de travail et l'insécurité politique les mouvements de réfugiés. Faire en sorte que les migrants ne déplacent pas avec eux une partie de l'insécurité qui les a mis en mouvement, mais au contraire contribuent à accroître la sécurité, est un objectif que chacune des deux approches peut faire sien. L'apport des migrations à la sécurité – celle des pays d'origine auxquels leurs transferts financiers ont apporté un montant cumulé de l'ordre de 325 milliards de dollars durant l'année 2010 (Ratha & al. 2010), celle des pays de destination où elles contribuent à rééquilibrer des pyramides des âges qui menacent de faillite les systèmes de retraites, et enfin la sécurité mondiale qu'un cloisonnement des peuples et des nations mettrait en danger – est un axe fondamental de la gouvernance des migrations.

## **II. Les politiques migratoires, un domaine sous tension**

Deux regards différents, voire opposés, sont en règle générale portés sur une même personne et un même mouvement de migration, selon qu'on se situe à son départ ou à son arrivée. Dans le pays d'origine, l'émigrant est vu comme un bienfaiteur dont on espère que le succès à l'étranger et l'attachement au pays d'origine se combineront pour améliorer la vie d'une famille ou d'une communauté locale laissées au pays. Dans le pays

hôte, l'immigré est plutôt vu comme un intrus, parfois un compétiteur et souvent le porteur d'une culture différente dont on craint qu'il n'apporte avec lui toute la « misère monde. » En même temps, il existe un large consensus, dit ou non-dit, sur la certitude qu'un monde sans migration serait un monde dangereux car les migrants sont des passerelles, non seulement entre les marchés du travail, mais aussi entre les cultures et les systèmes valeurs.

La gouvernance des migrations internationales est traversée par diverses tensions qui tendent à bloquer la construction d'un cadre institutionnel universel. La première tension oppose les migrations présentes aux migrations passées, ou encore l'immigration à l'intégration. Les migrations internationales se sont accrues au cours des deux dernières décennies, sous l'effet d'une demande croissante de main-d'œuvre, notamment peu qualifiée, par les économies en expansion des pays du nord et des pays émergents du sud.

Les origines des migrants se sont renouvelées grâce à l'explosion des moyens de communication, des transports aussi bien que des télécommunications et de l'Internet, apportant une diversité culturelle sans précédent dans les pays de destination. Avec l'apparition de contextes multiculturels, garantir l'égalité des chances est devenu, dans la réalité des faits ou dans leur perception, un défi pour les autorités publiques et les administrations. Les enquêtes sur l'emploi dans les pays européens montrent par exemple qu'à de rares exceptions près, les travailleurs migrants originaires de pays non européens ont un taux de chômage plus élevé que les natifs et que les migrants originaires d'Europe, et que cette inégalité perdure parmi les enfants d'immigrés (Commission Européenne 2009 & 2010).

Qui plus est, la crise économique qui a touché les économies des principaux pays d'immigration à partir de 2008, a exacerbé le chômage dans des professions où les travailleurs migrants sont surreprésentés, notamment les métiers de la construction et des services (Commission Européenne 2010).

Dans ce contexte, les gouvernements font de la résorption du chômage parmi les immigrés des précédentes vagues une priorité sur l'accueil de nouveaux migrants. En l'absence d'évidence statistique sur le fait de savoir si en temps de crise les nouveaux immigrés concurrencent, ou non, les immigrés de longue date ou leurs enfants sur les marchés du travail des pays d'accueil, les gouvernements tendent de plus en plus à présenter la gestion de nouveaux flux d'immigration et l'absorption des anciens, c'est-à-dire les politiques d'immigration et les politiques d'intégration, comme deux domaines d'action contradictoires. Ils donnent à l'intégration la priorité sur l'immigration.

Une seconde tension oppose la migration et la circulation, ou l'installation et la mobilité. Pour emprunter son vocabulaire au commerce, l'immigration est en effet importation à la fois d'une force travail, ce qui est jugé profitable (par les employeurs et, en période de plein emploi, par la société et le gouvernement), et du substrat sociologique et culturel de cette force de travail, ce qui est souvent perçu comme intrusif. La recherche de formules permettant d'avoir les bénéfices du travail importé sans les coûts d'absorption des éléments de société et de culture qui l'accompagnent, a abouti à privilégier la migration « circulaire », un type de migration par lequel l'obligation retour fait partie du contrat de

départ (Wickramasekara, 2011). Le travailleur migrant est admis pour une période de temps limitée durant laquelle il a la faculté de circuler librement entre le pays d'origine et le pays hôte, mais à l'issue de laquelle il s'engage à retourner dans le pays d'origine.

Cette formule, apparue au cours des années 2000 dans le vocabulaire politique (mais pas encore dans les glossaires scientifiques), vise à répondre de façon flexible aux besoins spécifiques du marché du travail du pays hôte sans mettre en cause sa cohésion sociale. Ses promoteurs soulignent également qu'elle offre au pays d'origine une garantie de recrutement « éthique » puisque, en organisant le retour dans leur pays des migrants hautement qualifiés, elle est un moyen de contenir la fuite des cerveaux (Commission Européenne 2007). Ils insistent aussi sur le fait que la migration circulaire ouvre une porte à la migration et, de ce fait, constitue un moyen de lutte contre la migration irrégulière.

Mais attention ! Les programmes de migration circulaire, ou temporaire, apportent à la société d'accueil des membres provisoires, qui ne se voient pas proposer d'accès à sa citoyenneté et n'ont, en fin de compte, pas de raison de chercher à partager avec leurs hôtes autre chose qu'un rapport strictement économique. Généraliser de tels programmes serait, implicitement, accepter la naissance d'une société duale, non cohésive, sur le modèle de l'Arabie saoudite et des principautés du Golfe. Compte tenu de l'ampleur prévisible des migrations de l'après crise, il convient donc de ne pas abandonner les anciennes politiques qui ouvraient la porte à l'établissement de membres des familles, après celui des travailleurs.

Une troisième tension oppose les forces structurelles qui font de la migration une solution parmi d'autres aux problèmes annoncés des sociétés postindustrielles, aux défis conjoncturels qui en font un problème parmi les autres auxquels ces sociétés sont confrontées, particulièrement en temps de crise. Les gouvernements ne peuvent ignorer les facteurs profonds qui plaident en faveur de l'immigration sur le long terme. La démographie est le premier de ces facteurs, créant à elle seule au moins deux raisons pour lesquelles les gouvernements qui sont aujourd'hui réticents face à l'immigration pourraient bientôt la prôner.

La première raison est de type géopolitique (Demeny 2003 ; Smil 2005). On sait de façon certaine que la distribution relative de la population du monde est en changement rapide : la part des pays les plus développés s'amenuise constamment, à l'encontre de leur prétention à dominer les institutions de la gouvernance mondiale et à la différence de la population de leurs voisins. Par exemple l'Union Européenne dans sa géographie actuelle (les 27 états membres) comptait, en 2010, 506 millions d'habitants, soit 7,3% de la population mondiale (6,9 milliards). En 2050, dans l'hypothèse où l'Union ne recevrait plus d'immigration extracommunautaire, l'agence statistique européenne Eurostat prévoit que les 27 états auront perdu 58 millions d'individus et ne compteront plus que 448 millions d'habitants, soit 4,8% d'une population mondiale qui aura, elle, augmenté de 2,4 milliards pour atteindre, selon les Nations Unies, 9,3 milliards (Eurostat 2011).

L'Europe peut-elle se rassurer en remarquant que, si l'Union Européenne continue de se construire politiquement pour ne former plus qu'un seul état en 2050, cet état aura la troisième population dans le monde, après l'Inde et la Chine, et pourra donc prétendre à

conserver une place prédominante dans les institutions de la gouvernance mondiale ? Ce serait compter sans la possibilité que d'autres ensembles supranationaux en construction parviennent au même résultat.

Au plus près de l'Europe, parmi les pays sources de ses immigrés, on peut par exemple imaginer que la Ligue des États Arabes ou la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest, qui comptaient en 2010 respectivement 357 et 301 millions d'habitants, forment chacun un état uni dont la population aura alors dépassé celle de l'Union Européenne en 2050, avec 633 millions d'habitants pour l'état arabe et 737 millions pour l'état ouest africain. La poursuite des flux d'immigration extracommunautaire vers l'Union Européenne, voire leur augmentation, atténuerait l'érosion du poids démographique de l'Union dans le monde, mais elle ne saurait avoir une ampleur suffisante pour la stopper (Fargues, 2011).

La seconde raison pour laquelle la démographie pourrait prochainement créer un contexte propice à la reprise de politiques favorables à l'immigration est la préservation des équilibres sociaux des pays à l'économie la plus avancée, qui sont aussi la principale destination des migrations internationales. En effet, l'altération de la pyramide des âges et l'élévation de la proportion des personnes âgées dans la population vont entraîner la faillite des systèmes de sécurité sociale et de retraite actuels de ces pays (Bloom & al. 2010). A côté de l'allongement de la durée de vie active (et de cotisation), du passage d'un financement des retraites par répartition (contrat des générations) à leur financement par capitalisation (accumulation sur la durée de vie active) l'immigration de jeunes actifs est susceptible de soulager transitoirement la pression qui s'exercera sur les systèmes de retraite, le temps d'instaurer un mode durable de réponse sociale, économique et politique au vieillissement démographique.

Il convient de noter que le vieillissement des populations n'est pas un problème, car les problèmes ont des solutions. Il est un fait inéluctable, auquel les sociétés n'ont d'autre choix que de s'adapter (MacKellar 2000). Si l'immigration apporte une réponse à certaines des difficultés créées par le vieillissement, il ne peut s'agir que d'une réponse provisoire car les migrants eux-mêmes sont une population sujette à vieillissement : en cas de migration permanente, ils s'ajouteront à la population locale dont ils épouseront progressivement les tendances et structures démographiques (United Nations Population Division 2000) et, en cas de migration temporaire, ils remporteront avec eux les bénéfices sociaux accumulés dans le pays hôte en vertu d'un droit de plus en plus reconnu à transférer ces bénéfices (Holzmann & al. 2005).

Alors que les problèmes créés par le vieillissement démographique étaient annoncés de très longue date par la forme des pyramides des âges (dès la fin du baby boom de l'après Seconde Guerre mondiale en Europe) ce n'est que lorsqu'ils se sont traduits en déséquilibre effectif des systèmes de retraite (dans les années 2000, soit trente à quarante ans plus tard) que les gouvernements ont commencé à envisager des mesures, souvent impopulaires, pour y répondre. La démographie agit dans la très longue durée et ses changements, bien qu'ils soient prévisibles avec une faible marge d'erreur, restent imperceptibles dans les échéances courtes de la démocratie – généralement celles de la

prochaine élection – ce qui permet aux gouvernements de laisser à leurs successeurs le soin d’y faire face.

Même s’ils sont avisés que l’immigration devrait faire partie, dans le futur proche, des solutions souhaitables aux problèmes causés par les tendances démographiques et qu’il convient donc de s’y préparer dès à présent, les gouvernements ne peuvent fermer les yeux sur les urgences politiques du moment : la crise économique et la montée du chômage, qui les incitent à contenir l’immigration. Le souci de protéger les citoyens et de rassurer opinions publiques entre ainsi en collision avec la préparation du futur. Réconcilier la démocratie avec la démographie demande une vision politique qui fait souvent défaut.

D’autres tensions s’ajoutent aux précédentes pour faire de la gouvernance des migrations internationales un domaine particulièrement sensible de la politique des états. L’existence de communautés expatriées, réelles ou imaginées – les diasporas qui sont ancrées à la fois dans les lieux où elles vivent et travaillent effectivement, et dans ceux pour lesquels elles conservent un attachement qui relève tantôt d’une pratique occasionnelle tantôt du rêve – est difficile à concilier avec le principe même de l’état nation, qui postule la coïncidence entre le peuple et le territoire (Schnapper 2001). Les deux états, celui d’origine comme celui de destination, regardent avec méfiance la double appartenance. Selon les circonstances et les domaines, ils peuvent y voir une ouverture sur le monde global et donc une richesse, ou au contraire un risque de double allégeance et de déloyauté, c’est-à-dire une menace pour la stabilité.

La tension entre migration de main-d’œuvre banale et migration hautement qualifiée – « circulation des talents » pour le pays d’accueil, mais « traite des cerveaux » pour le pays d’origine – se traduit par un foisonnement de législations spécifiques qui vont à l’encontre d’un principe universel de mobilité. La tension entre la migration des travailleurs et celle des populations (par les moyens du regroupement familial) génère d’autres distinctions qui vont à l’encontre d’un droit fondamental à la famille. Etc.

### **III. L’absence d’une gouvernance mondiale des migrations**

Toutes les tensions envisagées ci-dessus opèrent dans le contexte d’une asymétrie fondamentale entre l’émigration, qui est un droit énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948 (Article 13/2 : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »), et l’immigration, qui est un privilège accordé (ou refusé) par l’État souverain. Des personnes libres de sortir d’un pays peuvent ainsi se trouver sans nul autre pays où entrer (Benhabib 2004, Weiner 1996).

Cette asymétrie se traduit dans les rapports politiques internationaux par l’inégalité des États dans la négociation des questions migratoires. De fait, la raison qui s’impose est très généralement celle des États d’accueil. Il peut même se faire que la contradiction entre l’émigration qui est un droit et l’immigration qui est un privilège, soit réglée dans la pratique par une limitation du droit d’émigrer. C’est ce qui arrive lorsqu’un État, ou un

groupe d'États, obtient d'un autre État qu'il contrôle la sortie de ses ressortissants ou de citoyens de pays tiers et « externalise » ainsi le contrôle des entrées (Lavenex & Schimmelfennig 2010), ou encore qu'il s'engage à réadmettre les migrants qui seraient entrés sans être en possession des visas ou permis requis par le pays de destination en concluant avec lui un accord de réadmission.

Bien que les migrations internationales soient un phénomène mondial, elles relèvent essentiellement d'instruments de gouvernance qui opèrent à l'échelle nationale (celle des pays de destination et des pays d'accueil), bilatérale (les accords entre eux), ou parfois régionale (zones de libre circulation par exemple). Contrairement à la circulation des marchandises ou des capitaux, il n'existe rien qui ressemble à un « droit international de la migration » (Cholewinski & al. 2007) en dehors du cas particuliers des mouvements de réfugiés, réglés par le droit international des réfugiés. Il n'existe pas non plus d'organisation internationale dotée d'un mandat holistique en matière de migrations internationales.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a compétence sur les questions relatives aux migrations forcées. En matière de migrations internationales, il s'occupe donc des réfugiés. À l'échelle mondiale, la population des réfugiés relevant de l'UNHCR a régulièrement décliné au cours de la dernière décennie, s'élevant à 13,5 millions en 2000 mais à 10,5 millions en 2010. Il ne faut pas interpréter la réduction du nombre de réfugiés comme le résultat d'un monde qui serait devenu meilleur et produirait moins de personnes ayant besoin d'une protection internationale, mais plutôt comme l'expression d'un monde où il est devenu plus dur pour ces personnes de se faire reconnaître comme réfugiés.

Preuve en est que, dans le temps où le nombre de réfugiés diminuait de 3 millions, la population relevant du mandat de l'UNHCR augmentait de 12 millions, passant de 22 millions de personnes en 2000 à 34 millions en 2010. L'explosion du nombre de migrations forcées internes (IDP, *internally displaced persons*) exprime bien les difficultés accrues pour les migrants forcés à traverser des frontières internationales pour chercher la protection d'États étrangers qui leur attribuerait le statut de réfugiés. Il est significatif que l'UNHCR ait étendu sa compétence aux « flux de migrations mixtes » une expression qui désigne les mouvements où se côtoient des demandeurs d'asile et des travailleurs migrants en situation irrégulière, faisant appel aux mêmes passeurs pour traverser une frontière terrestre ou un espace maritime (UNHCR, 2011). Ce faisant, l'UNHCR entend contrer le risque que les gouvernements de certains pays de destination, ou de transit, traitent les migrations mixtes comme des flux qui ne comporteraient que des migrants en situation irrégulière, et qu'ils écartent ainsi des réfugiés légitimes.

L'organisation Internationale du Travail (OIT) est la seule organisation du système des Nations Unies à avoir un mandat constitutionnel pour la protection des travailleurs migrants. Elle est à l'origine de conventions internationales destinées à guider les politiques migratoires en matière de normes, d'emploi, de protection sociale et de dialogue social. Elle promeut une approche de la question migratoire fondée sur les droits. L'OIT, cependant, n'a pas de mandat sur les migrants qui accompagnent le travailleur, ni sur la migration proprement dite du travailleur.

Dans le système des Nations Unies, seule la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille couvre l'ensemble des migrants, travailleurs ou non, qu'ils soient en situation régulière ou non. Alors qu'elle aurait vocation à créer les fondements d'un droit international de la migration, sa portée est limitée par le petit nombre de pays qui l'ont ratifiée (36, à la rédaction du présent chapitre), et par l'absence de tout pays important d'immigration (à l'exception de la Libye) parmi ses signataires. La réticence des grands pays d'accueil (Europe, Amérique du nord, Golfe, Australie) à signer la Convention de 1990 s'explique moins par le fait que celle-ci reconnaît des droits aux migrants en situation irrégulière (il s'agit des droits humains qui leur sont par ailleurs reconnus dans beaucoup de ces pays) que par l'abandon de souveraineté sur une question sensible que cette convention implique.

Opérant en dehors du système des Nations Unies, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), qui compte 127 États membres, offre des services et des conseils aux gouvernements et aux migrants. Elle joue un rôle actif dans les situations de crise qui provoquent des déplacements de masse (comme l'aide au rapatriement des centaines de milliers de travailleurs migrants bloqués en Libye par les événements du printemps 2011) mais n'a pas de mandat pour légiférer ni pour construire les instruments d'une gouvernance mondiale des migrations.

Dans une situation où la gouvernance des migrations reste ainsi essentiellement une prérogative des États souverains, des processus consultatifs ont été mis en place pour permettre d'articuler des politiques migratoires nationales aux intérêts souvent divergents et de construire progressivement leur gouvernance cohérente : au niveau mondial, c'est le Forum mondial pour les migrations et le développement (GFMD) qui entend lier les phénomènes migratoires aux « objectifs du Millénaire pour le développement » que sont la réduction de la pauvreté, l'éducation pour tous et l'égalité des sexes ; au niveau régional, ce sont notamment les processus de Budapest (Est de l'Europe), de Puebla (Amérique latine) ; 5+5 (Méditerranée occidentale) ; de Colombo (Asie du sud).

## **Conclusion**

Depuis le début de la crise qui a touché à partir de 2008 les économies des pays les plus avancés, qui sont aussi les plus importants pays d'accueil, les flux sud-nord se sont ralentis. Il faut y voir le résultat de la montée du chômage qui rend ces économies momentanément moins attractives, c'est-à-dire une vague de surface plutôt qu'un mouvement de fond. La crise passera et la prospérité qui attire les flux d'immigration reviendra. Préparer le retour de la prospérité, c'est aussi se préparer à la reprise de l'immigration.

La crise économique aurait dû offrir un moment de répit pour mener une réflexion sereine sur la gouvernance des migrations internationales (Papademetriou & Terrazas 2009). Ce n'est pas ce qui semble s'être passé. Alors que les États ont continué à déployer beaucoup d'efforts pour développer des instruments de lutte contre migration irrégulière, ils ont

négligé les autres secteurs d'une gouvernance d'ensemble du phénomène migratoire : la gestion de la migration économique régulière, le développement des régions d'origine en liaison avec la migration et l'asile, pour reprendre la liste des priorités établies par la Commission Européenne.

Les gouvernements des pays d'accueil n'ont pas non plus profité du ralentissement des flux pour préparer les opinions publiques à leur reprise probable, et vraisemblablement souhaitable compte tenu des déséquilibres démographiques annoncés. Bien au contraire, la montée des partis populistes a ralenti tous les efforts qui auraient pu être menés dans ce sens. La polarisation s'est encore accentuée entre les deux visions, celle de l'émigration comme un espoir et celle de l'immigration comme une menace. Dans ce contexte, la réflexion sur les principes universels qui permettront d'aboutir à la construction d'un véritable droit des migrations internationales n'avancera que si un leader se dégage pour la conduire. Ce pourrait être un rôle pour l'Union Européenne, que son histoire situe aux deux bouts de la migration, à son départ à son arrivée.

## Références

Benhabib, Seyla 2004, *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

Bloom David E. and Alfonso Sousa-Poza 2010, Introduction to Special Issue of the *European Journal of Population*: 'Economic Consequences of Low Fertility in Europe' *European journal of population*, 26:127-139

Cholewinski Ryszard, Richard Perruchoud & Euan MacDonald (Edited by) 2007, *International Migration Law. Developing paradigms and Key Challenges*, The Hague: TMC Asser Press

Commission Européenne 2007, Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM(2007) 248 final

Demeny, Paul 2003, Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century, *Population and Development Review*, Vol. 29, No. 1 (Mar., 2003), pp. 1-28

European Commission 2009 & 2010, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: *Employment in Europe 2009* and *Employment in Europe 2010*.

Eurostat 2011, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/metadata>

Fargues, Philippe 2011, International migration and Europe's demographic challenge, Background paper, EU-US Immigration Systems 2011/09, 18 p.

<http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/InternationalMigrationandEurope.pdf>

Hatton, T.J. and Williamson, J.G. 1998. The age of mass migration. Causes and economic impact. Oxford University Press

Holzmann Robert, Johannes Koettl, & Taras Chernetsky 2005, Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices, Social Protection Discussion Paper Series No. 0519, World Bank

Lavenex, Sandra & Frank Schimmelfennig 2010, EU External Governance, Projecting EU Rules Beyond Membership, Routledge

Le Bras, Hervé L'impossible descendance étrangère, *Population*; 52e Année, No. 5, Sep. - Oct., 1997, pp. 1173-1185

Lutz, Wolfgang 2007, Adaptation versus mitigation policies on demographic change in Europe, *Vienna Yearbook of Population Research* 2007, pp. 19-25

MacKellar Landis F. 2000, The Predicament of Population Aging: A Review Essay, *Population and Development Review*, Vol. 26, No. 2 (Jun., 2000), pp. 365-397

Papademetriou Demetrios & Aaron Terrazas 2009, Immigrants and the Current Economic Crisis : Research Evidence, Policy Challenges and Implications, Migration Policy Institute [http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi\\_recessionJan09.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recessionJan09.pdf)

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) 2009, Rapport mondial sur le développement humain, 2009. Lever les barrières : Mobilité et développement humains, New York.

Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra & Ani Silwal, Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank 2010.

Sánchez-Barricarte Jesús J. and Remo Fernández-Carro 2007, Patterns in the Delay and Recovery of Fertility in Europe, *European Journal of Population*, Vol. 23, No. 2 (Jun., 2007), pp. 145-170

Schnapper, Dominique 2001, De l'État-nation au monde transnational. Du sens et de l'utilité du concept de diaspora, *Revue européenne de migrations internationales*, Volume 17, Numéro 2, p. 9 - 36

Smil, Vaclav 2005, The Next 50 Years: Unfolding Trends, *Population and Development Review*, Vol. 31, No. 4 (Dec., 2005), pp. 605-643

Teitelbaum, Michael S. 1999. Sustained below-replacement fertility in Europe, *Population Bulletin of the United Nations* 40/41: 161-183

UNHCR 2011, UNHCR Statistical Online Population Database, <http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>

UNHCR, 2011, Refugee Protection and Mixed Migration. The 10-Point Plan in action, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4d52864b9&query=mixed%20migration%20flows>

United Nations Secretariat, Population Division 2000, *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* ST/ESA/SER.A/206, New York.

United Nations Secretariat, Population Division 2011, International Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration/>

UNRWA 2010, UNRWA in figure as of 30 June 2010, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>

Weiner, Myron 1996, Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration, *International Migration Review*, Vol. 30, No. 1, Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship (Spring, 1996), pp. 171-197

Wickramasekara, Piyasiri 2011, Circular Migration: A Triple Win or a Dead End? *Global Union Research Network Discussion Paper n. 15*, International Labour Organization 2011