



HAL
open science

Les “ crises migratoires ” : penser l’État et les migrations au XXIe siècle

Thomas Lacroix, Hélène Thiollet

► To cite this version:

Thomas Lacroix, Hélène Thiollet. Les “ crises migratoires ” : penser l’État et les migrations au XXIe siècle. Eberhard Kienle, Carola Kl ock, Adrien Estève et Alain Dieckhoff (dir.). Un monde en crises, Presses de Sciences Po, pp.53-69, 2023, L’Enjeu mondial, 9782724641400. hal-04193858

HAL Id: hal-04193858

<https://hal.science/hal-04193858v1>

Submitted on 3 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publi es ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou priv es.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les « crises migratoires » : penser l’État et les migrations au XXI^e siècle

Thomas Lacroix et Hélène Thiollet

Centre de recherches internationales (CERI), Sciences Po/CNRS

Chapitre 3 p. dans *Un monde en crises*, 2023, eds. Eberhard Kienle, Carola Klöck, Adrien Estève, Alain Dieckhoff, Presses de Sciences Po

<https://www.pressesdesciencespo.fr/en/book/?GCOI=27246100968920#h2tabtableContents>

Les migrations sont un phénomène statistiquement anecdotique : les migrants internationaux ne représentent que 3,6 % de la population mondiale. Pourtant leur insignifiance quantitative semble inversement proportionnelle à la place que prend la question migratoire dans les discours politiques, en particulier dans les démocraties occidentales. Pourquoi ? Parce que l’« ordre national des choses¹ », pour reprendre l’expression de l’anthropologue Liisa Malkki, est pensé comme intrinsèquement sédentaire et que la migration est perçue comme une irruption perturbatrice dans cet ordre qui se fonde sur l’autorité politique de l’État, sur un territoire borné, dans lequel l’identité nationale des citoyens est associée à une appartenance territoriale. L’État souverain s’arroge donc non seulement le monopole légitime du contrôle de la mobilité² mais aussi celui d’attribuer ou de retirer les identités « de papier » (nationalité, statut de réfugié, résidence, etc.) et de produire des identités « nationales » ou communautaires vécues. Mobilité et identité sont deux faces de la relation entre les migrations et le politique au sens large, et de manière plus circonscrite, entre l’État et les migrant-es. Elles relèvent tout aussi bien de l’ordre politique international, puisque l’État assure, à travers

¹ Liisa H. Malkki, « Refugees and Exile : From “Refugee Studies” to the National Order of Things », *Annual Review of Anthropology*, 24 (1), 1995, p. 495-523 (<https://doi.org/10.1146/annurev.an.24.100195.002431>).

² John Torpey, « Coming and Going : On the State Monopolization of the Legitimate “Means of Movement” », *Sociological Theory*, 16 (3), 1998, p. 239-259.

le droit et la coopération multilatérale, la reconnaissance par les autres États de l’ordre sédentaire stationnaire qu’il produit et reproduit.

Toutefois, cette autorité de l’État sur les migrations a été remise en question. Elle l’a d’abord été par le bas, avec la transnationalisation des sociétés entretenue par les migrants par-delà ou en deçà des frontières et qui s’appuie sur d’autres dynamiques de mondialisation économique, d’innovation technologique dans le domaine de la communication et des transports. Elle l’a ensuite été par les récentes percées du multilatéralisme migratoire, un secteur de la politique de coopération onusienne encore balbutiant mais qui a suscité l’implication accrue des États et des organisations non gouvernementales (ONG) jusqu’à la signature de pactes mondiaux pour des migrations « sûres, organisée et régulières ou légales » en 2018. Dans ce contexte, la recherche sur les migrations et l’État a changé d’échelle en se focalisant moins sur les politiques des États et davantage sur les accords et arrangements supranationaux et sur les liens transnationaux noués formellement ou informellement par les migrants entre pays d’origine ou de destination et pays traversés. Les travaux menés en sociologie et en anthropologie ont souligné que l’alternative entre « ici » et « là-bas » ne résume ni les dilemmes identitaires des émigrés³, ni les questions épineuses de gains ou de coûts de la migration pour les pays d’accueil et d’origine. La migration accompagne et nourrit sans les résumer les changements locaux et globaux. Par les liens transnationaux qu’ils tissent et maintiennent à travers l’espace et les générations, les migrants créent des identités hybrides et transcendent les logiques territorialisées. Un monde de la migration (et de l’exil) émerge comme une alternative ou un complément à l’ordre international, contribuant à des transformations sociales qui pour être discrètes ou processuelles n’en sont pas moins cruciales⁴. La politique transnationale animée par des réseaux, des associations et des organisations de société civile, des acteurs économiques ou religieux s’invite donc à côté, en deçà, par-delà les relations diplomatiques entre États et organisations multilatérales.

Par ailleurs, la recherche sur les migrations dans les relations internationales a ouvert un champ d’exploration théorique sur les *biopolitiques* de la régulation des migrations et des

³ Abdelmalek Sayad, *La Double Absence des illusions de l’émigré aux souffrances de l’immigré*, Paris, Seuil, 1999.

⁴ Stephen Castles, « Understanding Global Migration : A Social Transformation Perspective », *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (10), 2010, p. 1565-1586 (<https://doi.org/10.1080/1369183X.2010.489381>).

frontières ou des expériences migratoires⁵. Les nouveaux cadres d’analyse mêlent l’attention aux phénomènes transnationaux et la question du retour de l’État ou « tournant souverainiste⁶ » pour saisir « l’autonomie en tension⁷ » des migrant-es. Les trajectoires et projets des migrant-es sont aujourd’hui confrontés à une politisation accrue des débats sur la migration et la diversité, et à une « brutalisation » de la diplomatie migratoire et des politiques de contrôle aux frontières qui mettent en péril leurs droits et leurs vies⁸.

Reste que les individus, où qu’ils aillent, ont besoin de passeport, de visa ou de régimes d’exemption de visa négociés entre États. Le régime international de l’asile leur permet aussi en théorie de migrer en tant que réfugiés. Ces statuts comme la mobilité des personnes qui en sont bénéficiaires restent soumis au bon vouloir des États et à une géopolitique des migrations faite de forums, de sommets et de « pactes » mondiaux, et traversée par des tensions liées aux calculs d’intérêts ou à la défense de normes. Exempter ou non de visa les ressortissants d’un pays, accorder ou non le droit d’asile à certaines personnes ou certains groupes, laisser partir ou non ses ressortissants, permettre ou non l’accès à la citoyenneté de résidents étrangers, de leurs enfants ou petits-enfants : les politiques varient, comme leur mise en œuvre. Le contrôle des frontières et des personnes peut être plus ou moins efficace, le pouvoir politique plus ou moins exclusif, les régimes d’exception plus ou moins respectés, les personnes plus ou moins protégées... il n’en reste pas moins que l’ordre politique global se veut la somme d’ordres nationaux sédentaires et (mono)identitaires, même si, dans la pratique, les mobilités, plurielles, échappent pour partie sinon en totalité à ces derniers. S’il est faux de penser qu’il existe un monde social transnational déconnecté ou émancipé des sociétés territorialisées, il est également faux de croire autonome le national.

⁵ Didier Bigo, « Migration and Security », dans Virginie Guiraudon et Christian Joppke (eds), *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, coll. « EUI Studies in the Political Economy of Welfare », 4, 2001, p. 121-149.

⁶ Hélène Thiollet, « Immigrants, Markets, Brokers and States : The Politics of Illiberal Migration Governance in the Arab Gulf », *International Migration Institute Working Paper*, 155, 2019.

⁷ Camille Schmall, « Les échelles de l’autonomie : corps, espace domestique, espace numérique », dans *Les Damnées de la mer : femmes et frontières en Méditerranée*, Paris, La Découverte, 2020, p. 159-183.

⁸ Voir, sur l’état de la recherche, James F. Hollifield, Hélène Thiollet et Catherine Wihtol de Wenden, « La politique des migrations internationales : un nouveau cadre d’analyse », *Hommes & migrations*, 1338, 2022, p. 192-199 (<https://doi.org/10.4000/hommesmigrations.14389>).

En dépit de cette hybridité de l’ordre global, à la fois inter- et transnational, les discours politiques, médiatiques et les représentations sociales restent strictement stato-centrés, et la migration est souvent présentée comme une anomalie qu’il convient de dissoudre par l’intégration des immigrés ou des exilés au sein de la nation qui les accueille, ou comme une aberration qu’il faut corriger par le retour des exilés ou des immigrés dans leur pays de nationalité. Aussi simpliste soit elle, cette lecture reste dominante et justifie des politiques brutales qui entraînent la mort de milliers de personnes aux frontières, aujourd’hui en Méditerranée, dans le Pacifique, dans le Golfe du Bengale à la frontière sud des États-Unis, hier en mer de Chine. Reprenant le néologisme créé par Achille Mbembe⁹, Blanca Garcés Mascareñas a décrit cette nécropolitique des frontières¹⁰, ce droit de vie et de mort que les États exercent aux frontières sur les personnes et les corps des migrant·e·s, dans l’espace microscopique d’un bateau à la dérive ou d’une cellule de centre de rétention ou dans l’espace macroscopique des mers ou des longues zones frontalières hérissées de murs. Travaillée et représentée par des artistes ou des activistes comme les équipes du collectif Forensic Architecture¹¹, cette violence concrète et matérielle se fonde sur la légitimité symbolique que le modèle statonational confère au contrôle des frontières.

Ici, bien sûr, le contraste est saisissant avec les mondialisations commerciales, financières et même culturelles qui ont produit un certain consensus idéologique et discursif, à droite comme à gauche du spectre politique. Les politiques de libre-échange, la dérégulation des marchés financiers et la circulation des biens culturels consacrent la libre circulation des biens, de l’argent et des idées. Alors même qu’à l’échelle régionale ou locale, comme en Europe ou en Afrique de l’Ouest, la libre circulation des personnes fait l’objet de multiples dispositifs, elle passe, à l’échelle globale, pour une utopie indicible, voire un impensé¹². La migration reste donc souvent une menace pour l’ordre politique national et international.

⁹ Achille Mbembe, « Necropolitics », *Public Culture* 15 (1), 2003, p. 11-40 (<https://doi.org/10.1215/08992363-15-1-11>).

¹⁰ Blanca Garcés Mascareñas, « Border Necropolitics », *CIDOB Opinion*, 704, janvier 2022 (www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2022/border_necropolitics).

¹¹ Forensic Architecture (<https://forensic-architecture.org/category/migration>).

¹² Antoine Pécoud, « Libre circulation, de l’idéal au politique », *Projet*, 335, 2013, p. 50 (<https://doi.org/10.3917/pro.335.0050>).

La migration comme crise

Le terme de crise est souvent utilisé pour caractériser le rapport des sociétés à la diversité d’origine de ses membres. Une crise dans un pays – une guerre, une crise économique, environnementale, politique, sanitaire – provoque des mouvements de populations plus forcées que volontaires et, par extension, peut causer aussi une crise dans le pays d’arrivée des migrants : crise de l’asile, de l’accueil, crise de l’intégration, crise géopolitique entre pays d’arrivée et pays d’origine des migrants. À rebours, la pandémie de Covid-19, entre 2019 et 2022, a entraîné, au nom de « politiques de vie¹³ », une crise de la mobilité, confinant la plupart des habitants de la planète dans leurs frontières, et immobilisant les migrants et les réfugiés dans des espaces interstitiels des comme les camps de réfugiés ou les quartiers informels. Par ailleurs, si les migrants ne représentent qu’environ 3,7 % de la population mondiale, ils contribuent à l’accroissement progressif de la diversité culturelle des sociétés d’accueil, notamment dans les pays les plus riches, où les immigrés comptent selon l’ONU, en 2020, pour près de 15 % de la population. Les réfugiés et migrants forcés résident, quant à eux, dans leur immense majorité dans les pays pauvres, en général à proximité de leur pays d’origine. Trois remarques peuvent être formulées sur ces considérations qui décrivent des mécanismes causaux assurément pertinents mais qui naturalisent largement le lien entre migrations et crises.

La première concerne la disjonction entre différents types de migrations qui donneraient lieu à une variété de crises selon les contextes. Les scientifiques remettent en cause l’usage politique d’une distinction entre migration volontaire et migration forcée¹⁴, dont la valeur analytique est limitée puisqu’on constate un continuum des motivations chez les migrants, une continuité des expériences de la migration et la coexistence de flux mêlant des personnes de statuts différents.

La deuxième remarque concerne la temporalité du lien entre crise et migrations. Le caractère inflammatoire et momentané des crises qui provoquent des migrations forcées ne doit pas être appréhendé sans l’analyse des déterminants des flux de population sur le long terme. Les

¹³ Céline Cantat *et al.*, « Gouverner les frontières comme politique de vie ? », blog du CERI, 4 mai 2020 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/gouverner-les-frontieres-comme-politique-de-vie).

¹⁴ Roger Zetter, « Labelling Refugees : Forming and Transforming a Bureaucratic Identity », *Journal of Refugee Studies*, 4 (1), 1991, p. 39-62 (<https://doi.org/10.1093/jrs/4.1.39>).

guerres de basses intensités et les crises politiques au long cours qui frappent l’Afghanistan, le Congo, la Somalie, la Centrafrique, le Soudan, la Birmanie, le Venezuela inscrivent dans la durée les déplacements forcés, parfois sur plusieurs décennies. La structure globale des inégalités politiques et économiques et les transformations socioculturelles entraînent aussi des mouvements de populations plus diffus, rarement qualifiés par le droit international mais qui relèvent de formes de violence structurelles.

La troisième remarque est suscitée par le manque de réflexion critique sur les fondements normatifs et politiques du lien entre crise et migrations, comme nous y invite une approche constructiviste. Dans le cadre de différents projets de recherche¹⁵, Céline Cantat, Antoine Pécoud et Hélène Thiollet¹⁶ montrent qu’il convient non pas de (re)penser la ou les « crise(s) migratoire(s) » mais bien plutôt de conceptualiser la migration *comme crise* de l’ordre politique national et international. Ce renversement paradigmatique s’émancipe de la perspective causale et des boucles de rétroaction entre crises et migrations : des crises ponctuelles ou diffuses causent des migrations qui causent des crises. Il est le résultat d’un construit politique et social aux mécanismes et aux effets très concrets, que ce soit en termes de formation de l’opinion publique, de politiques publiques nationales et internationales, de transformation de l’État ou de relations entre État et société. Partant, la question de la migration comme crise s’inscrit dans une recherche plus radicalement critique qui rejoint, au-delà de la migration, les analyses de Janet Roitman¹⁷ sur la crise – en l’occurrence la crise financière de 2008 – comme dispositif narratif qui justifie des mesures extraordinaires ou des pratiques politiques hors norme.

Diagnostiquée très tôt par le politiste états-unien Myron Weiner¹⁸, cette « mise en crise » discursive et politique, centrée sur l’immigration (plutôt que sur l’émigration) et sur l’asile (plutôt que sur l’exil), est datable et localisable : elle naît dans le courant des années 1990 dans les pays de l’OCDE et dans d’autres grands pays d’immigration comme les monarchies

¹⁵ Voir les programmes de recherche sur la Politique des crises migratoires en Europe (PACE) et Migration Governance and Asylum Crisis (MAGYC).

¹⁶ Céline Cantat, Hélène Thiollet et Antoine Pécoud, « Migration as Crisis. A Framework Paper », *MAGYC Working Paper*, 2020.

¹⁷ Janet L. Roitman, *Anti-Crisis*, Durham, Duke University Press, 2014.

¹⁸ Myron Weiner, *The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights*, New York, Harper Collins College Publishers, 1995.

du Golfe. Durant cette période, les politiques migratoires y deviennent de plus en plus restrictives et sélectives, et la migration y est érigée en préoccupation sécuritaire dans la sphère publique. Pourtant Weiner rappelle que cette « crise migratoire mondiale » n’est pas tant une question d’augmentation des chiffres (de la migration, de l’asile et surtout de la diversité des populations au sein des pays de l’OCDE), qu’une conséquence de la façon dont ces chiffres sont assemblés, interprétés, utilisés. Une relation dialectique doit être établie entre les réalités quantifiables de la migration et leur représentation dans une perspective constructiviste du phénomène. Le cas de la France est à ce titre parlant : alors que le pays n’enregistrait aucune hausse des flux de demandeurs d’asile ou de migrants irréguliers en 2015, la sphère médiatique et politique s’est emparée de la « crise migratoire » et le sujet a polarisé largement les opinions publiques comme si une invasion menaçait. De même, les opérations de sauvetages de voyageurs en détresse en Méditerranée ou les passages de frontières dans les Alpes ou à Calais ont pu enflammer la presse, les réseaux sociaux et les débats politiques, quand les augmentations graduelles et limitées du nombre de demandeurs d’asile entre 2016 et 2020 n’ont, elles, suscité presque aucun écho.

Plus largement, le « moment » européen de 2015 offre un cas emblématique de la mise en crise des migrations dans les démocraties occidentales. L’afflux en Grèce, en Allemagne et en Italie de demandeurs d’asile syriens, qui avaient été, dans un premier temps, accueillis au Liban, en Jordanie et en Turquie, a donné lieu à des réponses contradictoires qui ont opposé les migrants irréguliers souvent qualifiés d’« illégaux » et les réfugiés, divisé l’Europe et accéléré le durcissement de politiques de frontières et de criminalisation de la mobilité. À l’inverse, l’arrivée de migrants ukrainiens en 2022 a mobilisé la solidarité régionale pour des exilés considérés comme européens. Cette différence de traitement soulève des questions à la fois politiques et juridiques sur la racialisation des politiques d’asile et des politiques migratoires¹⁹. D’autant que ces crises s’ancrent dans un contexte économique et démographique lui aussi « critique », qui voit les pays de l’Union européenne confrontés au vieillissement de leurs populations et à un besoin de main-d’œuvre, révélé avec acuité par la pandémie de Covid-19. On peut aller plus loin : la mise en crise de la migration ne serait pas seulement une contingence historique liée à des variations de flux au sein des États ou entre

¹⁹ Ferruccio Pastore, « Are European Migration Policies Racist ? », *Brown Journal of World Affairs*, 27 (2), 2021.

eux, mais un paradigme consubstantiel à l’ordre stationnal et, partant, au fondement de la politique globale des migrations²⁰.

La migration comme crise, creuset de la politique mondiale des migrations

Loin des descriptions iréniques d’une gouvernance mondiale libérale, la politique globale des migrations est faite de tensions et de contradictions entre l’ordre stationnal, ses diplomatie migratoires et son architecture multilatérale, d’une part, et les dynamiques transnationales infra- ou para-étatiques, d’autre part. Ses institutions politiques, économiques, culturelles, formelles et informelles, engendrent des relations complexes.

La mise en récit politique des crises migratoire a sous-tendu la gestion multilatérale des migrations durant les années 1990 et au début du xxi^e siècle. Depuis une trentaine d’années en effet, les formes de régulation, les discours normatifs, les cadres politiques et juridiques et les rencontres se sont multipliés dans l’espace multilatéral, consacrés par une série d’événements et de processus de négociation non contraignants. Au niveau régional, les États ont créé des processus consultatifs (tels le processus de Puebla en Amérique centrale, le Groupe 5+5 en Méditerranée, le processus de Budapest en Europe centrale ou celui de Rabat en Afrique du Nord). À partir du début des années 2000 s’impose dans les discussions le thème plus consensuel de la relation entre migration et développement : intégration de la migration dans les enjeux du millénaire, dialogue de haut niveau de l’ONU sur les migrations internationales et le développement (HLD) en 2006 et 2013, Forum mondial sur la migration et le développement (GFMD en anglais) qui a lieu presque chaque année depuis 2006. La crise de 2015 et la déclaration de New York sur les migrants et les réfugiés de 2018 donnent naissance à deux pactes mondiaux (*global compacts*), l’un sur les migrations et l’autre sur l’asile.

Même si elles ont amené les États, les organisations internationales et les acteurs de la société civile à interagir, ces rencontres enregistrent un piètre résultat : elles se sont focalisées sur la relation entre migration et développement, un angle perçu moins « politique » et concernant surtout les pays du Sud. Elles ont également rendu visibles les conflits autour des normes et

²⁰ Hélène Thiollet, « Migration Control as State Building : Toward and Illiberal Convergence Hypothesis », dans James Frank Hollifield *et al.* (ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2022 [4^e éd.], p. 630-638.

des pratiques de la politique globale des migrations. Si la migration est au cœur de ce multilatéralisme, c’est la perspective souverainiste qui domine²¹ à travers notamment l’action de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui a rejoint en 2016 le giron onusien et qui promeut une mobilité ordonnée et régulée essentiellement par les États. Les tensions qui entourent en Europe, en 2015, l’accueil des demandeurs d’asile syriens renforcent la perception d’une « crise migratoire » (ou « de l’asile »). Les diplomaties se tendent dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud.

Au cours des dernières années, un nombre croissant d’États ont orchestré des crises migratoires à des fins de négociation, voire de chantage. Ce fut d’abord le cas de la Libye de Mouammar Kadhafi qui s’engageait à jouer le garde-barrière anti-migrants pour l’Europe en échange d’un retour en grâce sur la scène internationale. La Turquie utilisa, quant à elle, les réfugiés syriens comme levier de pression dans ses relations avec l’Europe mais aussi pour réduire au silence les critiques de sa politique envers les minorités kurdes ou la Syrie. En réponse à l’accueil par l’Espagne d’un responsable du Front Polisario, le Maroc poussa en 2021 des migrants subsahariens à converger vers l’enclave de Melilla. La Biélorussie, téléguidée par Moscou, achemina plusieurs milliers de migrants et de demandeurs d’asile du Moyen Orient à sa frontière avec la Pologne pour affaiblir l’unité européenne. Si leur transformation en « arme » diplomatique²², voire militaire, n’est pas un phénomène nouveau, les crises migratoires constituent aujourd’hui un cadre de politique étrangère privilégié par les pays du Nord comme du Sud. Ce domaine de coopération et de conflit international sera amené à s’institutionnaliser à mesure que le changement climatique exacerbera la mobilité forcée entre continents.

Trois scénarios pour penser l’avenir de la politique globale des migrations

Les crises et la mise en récit qui les accompagnent sont donc des moments de recomposition des champs d’acteurs et des politiques, de redéfinition des cadres de perception de la situation

²¹ Stefan Rother, Hélène Thiollet et Catherine Wihtol de Wenden, « Global Encounters : Exploring the Political Foundations of Global Migration Governance », dans Antoine Pécoud et Hélène Thiollet (eds), *Research Handbook on the Institutions of Global Migration Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023.

²² Fiona B Adamson et Kelly M Greenhill, « Deal-Making, Diplomacy and Transactional Forced Migration », *International Affairs*, 6 février 2023 (<https://doi.org/10.1093/ia/iiad017>).

migratoire. Confrontant les gouvernements à la nécessité de faire des choix et au besoin de compromis face à l’urgence, elles sont des facteurs d’accélération de tendances politiques plus profondes, révélant les tensions qui les traversent. L’analyse des crises met au jour la façon dont ces tendances de long terme sont remodelées au gré des circonstances. Elle ouvre ainsi la possibilité d’un exercice prospectif.

Nous l’avons vu, la « crise » de l’année 2015 offre un tableau des contradictions qui travaillent la gestion des migrations, entre approche multilatérale et souverainisme. Le positionnement des États a été très ambivalent. Les premières semaines de l’arrivée des réfugiés en provenance du Moyen Orient et d’Afrique, les pouvoirs publics européens, sidérés, sont restés sans réaction face aux événements. Leur attitude a oscillé entre ouverture (suspension du règlement de Dublin par l’Allemagne en juillet 2015), recherche d’une approche collective de l’accueil (proposition d’une clé de répartition en septembre) et fermeture (rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la zone Schengen à partir d’août 2015). Les États semblent avoir été confrontés à un paradoxe moral, entre la tentation de l’hospitalité portée par une partie de l’opinion publique et un réflexe sécuritaire face à une menace d’invasion. Ce moment a dessiné deux tendances de fond contradictoires : un resserrement sécuritaire de la gouvernance des migrations placée entre les mains des ministères de l’Intérieur ou, au contraire, une diversification des acteurs de la politique migratoire (organisations internationales, secteur associatif, municipalités), fédérés par le Pacte mondial pour les migrations. Au regard de ces tendances observées depuis 2015, on peut envisager trois scénarios pour l’avenir.

Dans un premier scénario, celui de « l’enfermement du monde », les politiques migratoires suivent une pente autoritaire à mesure qu’elles nourrissent la crise à laquelle elles sont censées répondre. Le nombre croissant de personnes ayant payé les services de passeur pour traverser la Manche sur des embarcations de fortune en fournit un exemple : les barrières physiques et les matériels de détection toujours plus sophistiqués empêchent les migrants d’utiliser les camions de transport pour se rendre au Royaume-Uni, comme ils le faisaient auparavant. Cette informalisation ou criminalisation de l’économie du passage contribue à rendre visibles les migrants et leur traversée, mais aussi à multiplier le nombre de morts. Le renforcement par les autorités des dispositifs de surveillance pousse les migrants sur des voies toujours plus dangereuses, et chaque nouvelle mesure tente de répondre aux conséquences inattendues des politiques précédentes en alimentant un durcissement tous azimuts des contrôles.

Cette extension de la frontière se poursuit selon deux directions. La première dynamique relève d’un processus d’externalisation abondamment décrit dans le contexte de la diplomatie européenne en Afrique du Nord, en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient²³. Le Royaume-Uni charge les autorités françaises d’empêcher les traversées de la Manche. De même, les États membres de l’Union européenne délègue ce contrôle aux États qui jouxtent l’Europe (Maroc, Algérie, Turquie, etc.) et par lesquels les migrant·es passent, négociant avec eux des accords de réadmission par lesquels ces pays s’engagent à accepter de recevoir leurs ressortissants expulsés d’Europe, et dans certains cas les ressortissants d’autres pays²⁴, en échange de visas pour d’autres émigrants, d’accords commerciaux ou d’une aide au développement. C’est là tout le paradoxe du « tournant souverainiste » des politiques migratoires, qui instaure une transnationalisation des contrôles frontaliers tout en tissant une chaîne d’interdépendances policières et sécuritaires pour contrôler, sélectionner et empêcher la mobilité.

En contrepoint se dessine une seconde dynamique que l’on pourrait qualifier d’internalisation de la frontière. La précarisation du statut d’immigré, le raccourcissement des titres de séjour et la difficulté de leur renouvellement maintiennent dans l’illégalité toute une population de personnes. Ces « sans-papiers » font l’objet de traque de la part des autorités de police des pays d’accueil qui s’appuient de plus en plus sur des acteurs ou des institutions qui n’ont initialement rien à avoir avec le contrôle des migrants. C’est vrai à la frontière des États, comme le montre l’exemple de ces secouristes de la Manche qui refusent de porter assistance aux migrants en péril ou des compagnies aériennes sur lesquelles pèse la responsabilité du contrôle des droits d’entrée des étrangers, mais également à l’intérieur des pays d’accueil où cette fonction de contrôle se diffuse progressivement à l’ensemble de la société : aux États-Unis et au Royaume-Uni, on demande aux employeurs de vérifier le permis de travail des salariés, aux universitaires de signaler l’absence de leurs étudiants étrangers, aux propriétaires de présenter le titre de séjour de leurs locataires ; ailleurs en Europe, les personnels

²³ Marta Capesciotti, « Modes of Externalisation. Making Sense of Recent Developments in the External Dimension of EU’s Migration and Asylum Policies », Working Paper, FIERI Working Papers, Turin: FIERI, mars 2017, <https://www.fieri.it/wp-content/uploads/2017/06/Paper-Modes-of-Externalisation-CLEAN-2.pdf>.

²⁴ Thomas Spijkerboer, « The Global Mobility Infrastructure : Reconceptualising the Externalisation of Migration Control ». *European Journal of Migration and Law*, 20 (4), 2018, p. 452-469 (<https://doi.org/10.1163/15718166-12340038>).

hospitaliers ou les assistantes sociales doivent communiquer à la police les informations relatives à leurs patients. Ce phénomène spatial d’extension des contrôles est assorti d’un processus cognitif d’internalisation de la norme sécuritaire : leur nouvelle fonction biaise le jugement des médecins ou des sauveteurs qui doivent prendre en charge les migrants (quand ils ne refusent pas de leur porter secours). L’intériorisation de la frontière favorise la perception d’un immigré qui serait fondamentalement subversif, que l’on peut abandonner à la mort dans un état de non-droit, et conduit à une érosion des valeurs libérales – l’universalité des droits humains notamment – mais aussi du lien démocratique des sociétés occidentales. De ce double mouvement de la frontière résulte un véritable enfermement du monde, des corps et des esprits.

Dans un deuxième scénario, celui de « la mise en place d’une gouvernance à trois niveaux », la gouvernance internationale des migrations s’impose progressivement. États, municipalités, associations et organisations internationales se mettent d’accord pour construire un système de circulation des flux migratoires, fondé sur une division du travail multiscalaire. Ce scénario s’appuie sur les quatre forums internationaux qui forment l’architecture institutionnelle de la gouvernance des migrations. Le premier, le GFMD, créé à l’origine pour discuter des liens entre migration et développement des pays de départ, s’est progressivement ouvert aux sujets de droit des migrants et de gestion des flux. Le deuxième, le Forum social mondial (FMS) regroupe depuis 2008 les organisations de la société civile travaillant sur les questions migratoires. Il s’est donné pour objectif de contribuer à la formulation d’un agenda alternatif sur les migrations. Les acteurs de la société civile s’organisent chaque année en marge des GFMD, et bénéficient depuis 2010 d’une reconnaissance officielle dans le cadre du Forum. Le troisième, le Forum des maires sur la mobilité, les migrations et le développement, créé en 2013, défend l’idée que les pouvoirs locaux et les collectivités territoriales assurent l’essentiel de la gestion des populations immigrées. Une quatrième instance, le Groupe mondial sur la migration (GMG), rassemble toutes les agences onusiennes qui s’occupent à un titre ou un autre des migrants : l’OIM, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), l’Organisation internationale du travail (OIT), etc.

La mise en œuvre d’un agenda coordonné à l’échelle multilatérale pourrait contribuer à faire sortir les migrations de la compétence exclusive des ministères de l’Intérieur, et donc à mieux appréhender la dimension globale du phénomène migratoire, le système actuel reposant sur une compartimentalisation de la gestion des flux, qui distingue migrations de refuge,

migrations économiques (et estudiantines) et migrations familiales, alors que les motifs de départ sont toujours multiples. Ce changement de perspective s’accompagnerait de la mise en place d’une infrastructure organisationnelle à plusieurs échelles (publique, associative et privée), encadrant une plus grande mobilité géographique intra- et intercontinentale, *via* : le renforcement et l’extension des zones de libre circulation existantes (l’espace Schengen en Europe, la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest [CEDEAO], la Communauté économique des pays d’Amérique du Sud [MERCOSUR], l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est [ANASE], la Communauté des Caraïbes [CARICOM], l’Accord de libre-échange nord-américain [ALENA]) ; la signature de nouveaux accords permettant la délivrance de visas de court séjour²⁵, notamment avec des États du Sud qui offrent les garanties d’un régime démocratique ; l’offre d’un visa de travail dont le tarif serait indexé (et inférieur) à ceux proposés par l’industrie des passeurs, et qui permettrait de casser le modèle économique sur lequel celle-ci est fondée²⁶. Cette gouvernance internationale des migrations produirait enfin de profonds effets sur les flux migratoires, l’augmentation des mobilités engendrant une baisse des phénomènes de regroupement familial et d’installation durable, une intensification des migrations circulaires et donc des retombées économiques plus importantes pour les pays d’accueil et de départ.

Un troisième scénario, « l’art de la non-gouvernance ou du *venue shopping* », se profile lorsque la gouvernance des migrations est abordée comme un empilement institutionnel sans autre cohérence que la réponse à des enjeux de court terme. Il semble avoir prévalu jusqu’ici et repose sur la fragmentation et la domination des États de destination²⁷. Le manque d’articulation entre les différentes phases de « rencontres », forums et institutions, façonne un paysage d’une grande complexité, superposant les arènes de discussions thématiques (réfugiés, intégration, contrôle, travail, etc.) et régionales, mêlant réseaux locaux, nationaux ou globaux, acteurs aux motivations économiques ou politiques différentes, institutions publiques ou privées. La place des États de départ s’est construite dans ce cadre sur la base d’un rapprochement des agendas des migrations et du développement, celle des collectivités territoriales, sur la base de leurs compétences en matière d’accueil et d’intégration. Entre ces

²⁵ Actuellement en vigueur entre l’Union européenne et la Géorgie, l’Ukraine, la Russie, le Monténégro, la Moldavie, la Serbie, la Bosnie Herzégovine, l’Albanie et la Macédoine.

²⁶ Emmanuelle Auriol, *Pour en finir avec les mafias*, Paris, Armand Colin, 2016.

²⁷ Stefan Rother, Hélène Thiollet et Catherine Wihtol de Wenden, « Global Encounters », art. cité.

deux pôles, les gouvernements nationaux défendent leurs prérogatives dans la surveillance des flux. Cette division du travail est instable. La volonté de contrôle des États empiète sur la capacité des autres acteurs à faciliter l’intégration dans le pays d’installation ou le développement dans le pays de départ. La fragmentation de ce paysage permet aux États de choisir l’arène qui leur convient le mieux en fonction de leur agenda du moment. Cette tendance au *venue shopping*, observée au niveau européen par Virginie Guiraudon²⁸, est également à l’œuvre à l’échelle internationale. Elle permet aux pouvoirs publics de suivre simultanément des agendas contradictoires, discutant droits des migrants dans certaines instances, mesures sécuritaires dans d’autres. La gouvernance des migrations continue à être gérée par une diversité d’acteurs à plusieurs échelles, mais de façon désarticulée et essentiellement réactive, les politiques produites répondant à des enjeux de court terme, sans souci de cohérence générale. Une non-gouvernance des migrations impose une stratégie « triple perte » (*lose, lose, lose* au lieu de *win-win*) puisque ni les États d’origine, ni les États de destination, ni les migrants ne sortent réellement gagnants.

Conclusion

Réelles ou construites, les crises migratoires forment le creuset d’un changement des cadres institutionnels et cognitifs de la gouvernance des migrations. Quel que soit le scénario sur le devenir de cette gouvernance, les évolutions actuelles des politiques migratoires portent les germes d’une transformation des structures de l’État et, au-delà, de l’organisation de la diplomatie internationale. En effet, la quête impossible d’un contrôle total des flux conduit les pouvoirs publics à étendre leur action au-delà des frontières, sur le territoire des pays de départ et de transit (externalisation), et à l’ancrer au sein même des pays d’accueil, en s’appuyant sur une diversité d’acteurs investis d’une mission de surveillance (internalisation). Prises ensemble, les politiques migratoires conduisent à la fois à une consolidation et à une transnationalisation des structures étatiques²⁹. Ces dynamiques contradictoires aboutissent à

²⁸ Virginie Guiraudon, « European Integration and Migration Policy : Vertical Policy-Making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000, p. 251-271 (<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>).

²⁹ Thomas Lacroix, « The Transnational State and Migration : Reach, Flows and Policies », *Political Geography*, 94, avril 2022.

une recomposition des politiques nationales et des relations internationales. L’interpénétration des priorités et des structures étatiques conduit à l’émergence de nouveaux champs de négociation et modifie les rapports de pouvoir. Les États de destination imposent leurs agendas de sélection et d’endiguement des flux mais sont aussi dépendants du bon vouloir des États de transit et de départ dans la mise en œuvre des politiques d’externalisation. De leur côté, les organisations multilatérales et les acteurs non étatiques manœuvrent avec ou contre les États dans un contexte de politisation souvent éruptive des questions migratoires. Entre crise existentielle et épiphénomène, entre instrumentalisation politique et transformations structurelles de l’État, penser la migration comme une crise permet de s’interroger sur les métamorphoses de la politique internationale et de questionner en profondeur l’ordre politique national et global.

Pour aller plus loin

LACROIX Thomas, *Migrants : l’impasse européenne*, Paris, Dunod, 2016.

LACROIX Thomas, « The Transnational State and Migration : Reach, Flows and Policies », *Political Geography*, 94, 2022.

PÉCOUD Antoine et THIOULET Hélène (eds), *Research Handbook on the Institutions of Global Migration Governance*, *Elgar Handbooks in Migration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2023.

THIOULET Hélène, « Migration Control as State Building : Toward and Illiberal Convergence Hypothesis », dans James Frank Hollifield *et al.* (ed.), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2022 [4^e éd.], p. 630-638.