

Interview de William Lacy Swing

William Lacy Swing est le Directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il a occupé la fonction de Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la République démocratique du Congo (2003–2008) et le Sahara Occidental (2001 – 2003, et a dirigé la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental. Il a auparavant travaillé pendant de longues années au Département d'État des États-Unis, au cours desquelles il a occupé à six reprises un poste d'ambassadeur.

Les gens se déplacent dans le monde pour toutes sortes de raisons, d'ordre politique, économique ou autre. L'OIM s'occupe-t-elle de ces différentes catégories de migrants sans établir de différences ou met-elle l'accent sur certaines catégories précises ?

Nous aidons toutes les catégories de migrants, mais nous nous occupons beaucoup des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit, des réfugiés et autres migrants forcés, ainsi que des mouvements migratoires croissants provoqués par le changement climatique et les catastrophes naturelles. Cependant, le Rapport 2008 de l'OIM sur l'état de la migration dans le monde constate dans ses conclusions que, plus que jamais dans l'histoire de l'humanité, la plus grande partie des migrations sont liées à l'emploi, d'une manière ou d'une autre. Les migrations du travail sont le grand phénomène du futur, étant donné les caractéristiques démographiques, économiques et du marché du travail actuelles. Même si le changement climatique continue à être un facteur de migration (on estime que le nombre de personnes touchées par le changement climatique se situera entre 25 millions et un milliard d'ici à 2050, 200 millions étant le chiffre le plus fréquemment évoqué), la très grande majorité des migrations est et sera liée à l'emploi.

L'OIM a-t-elle élargi son champ d'action pour s'adapter à ces nouvelles tendances ? De quelle manière son travail a-t-il évolué au fil des années ?

Ce qui n'a pas changé est que, depuis sa création, l'OIM est la seule organisation internationale chargée de s'occuper des déplacements de population sous tous leurs aspects. Au départ, les gens pensaient que l'OIM était une agence de voyages, car après la deuxième guerre mondiale, nous avons accordé toute notre attention aux ravages de la guerre et du chômage en Europe et nous avons déplacé des personnes vers des zones comme l'Australie, le Canada, les États-Unis et l'Amérique latine, vers des pays qui avaient l'habitude d'accueillir des réfugiés et des migrants. Cependant, même à l'époque, il s'agissait aussi d'aider les États membres à pourvoir à leurs besoins en migrants, en les aidant à élaborer des politiques et à trouver les moyens de recruter des migrants du travail, etc... Plus tard, pendant la Guerre froide, des conflits régionaux ont surgi en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Amérique centrale et nous avons travaillé davantage dans ces zones. En 1990, après la chute du mur de Berlin et le début de la mondialisation, nous sommes devenus une organisation véritablement mondiale, même si nous n'avons pas encore la présence universelle des Nations Unies ou du CICR.

L'OIM a tout de même fait un gigantesque bond en avant par le nombre de ses membres, en passant de 67 pays en 1998 à 127 aujourd'hui. Quelles en sont les raisons ?

Le mérite en revient en grande partie à mon prédécesseur, qui a beaucoup travaillé pour y parvenir. Pendant les dix années au cours desquelles il a été en fonction, il a multiplié par deux le nombre des membres et par quatre le budget qui, de 200 millions de dollars américains au départ, a atteint un milliard l'année dernière. Pendant cette période, le nombre de nos bureaux dans le monde est passé de 119 à 440 et notre personnel de 1100 employés environ à quelque 7000.

Le bon travail qu'il a effectué s'est inscrit dans un contexte très porteur. Il y a quinze ans, ou même douze, les questions de migration suscitaient l'indifférence générale ; personne ne voulait en parler. Aujourd'hui, pratiquement chaque gouvernement ou institution dans le monde mène des activités dans ce domaine, ce qui nous convient bien car nous sommes trop petits pour tout prendre en charge et nous trouvons ainsi de nouveaux partenaires. Il est évident que nous connaissons à l'heure actuelle les plus grands mouvements de population de l'histoire. Non pas en pourcentage, mais pour ce qui est du nombre de personnes concernées. D'ici à l'année prochaine, on estime qu'il y aura 214 millions de migrants internationaux dans le monde en comptant les réfugiés, les migrants du travail, leurs familles, les étudiants et les jeunes diplômés qui vont travailler à l'étranger, etc... J'ai fait remarquer que si ces personnes formaient une nation, celle-ci serait au cinquième rang des pays les plus peuplés. Les 305 milliards de dollars qu'elles ont envoyés dans les pays en développement l'année dernière représentent à eux seuls un montant supérieur au produit intérieur brut de la Suisse et de plusieurs autres États membres de l'OIM. Ce seul indicateur ferait de cette nation une grande puissance. Bien sûr, les migrations entraînent des coûts sociaux, car le tissu familial se déchire lorsque le soutien de famille n'est plus là. Nous ne devons pas l'oublier. Mais sans perdre ces questions de vue, notre organisation s'attache principalement à faire en sorte que les migrations soient organisées et s'effectuent dans des conditions décentes.

Vous avez dit que la migration du travail est un élément essentiel de la vague actuelle – à quoi peut on attribuer cette forte augmentation de la migration du travail ?

C'est la grande question. La réponse réside dans les tendances démographique, économique et des marchés du travail. On constate une baisse très importante du taux de natalité et un vieillissement de la population dans le Nord (Europe occidentale, États-Unis, Canada ou Japon, par exemple). Dans le Sud, bien entendu, étant donné les disparités économiques, le marché du travail est toujours excédentaire, avec trop de personnes cherchant un emploi et un développement trop faible pour créer des emplois. Donc, qu'on le veuille ou non, la réalité est que le mouvement sud-nord va se poursuivre dans un proche avenir. Cependant, il ne faut pas oublier que la migration sud-sud est tout aussi importante. Dans la région de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, la migration sud-sud est bien plus importante que la migration de cette région vers l'Europe. Et dans les Amériques, tant de travailleurs mexicains sont partis pour les États-Unis que le Mexique a maintenant créé des visas temporaires de travail à entrées multiples pour que les Guatémaltèques puissent aller et venir comme travailleurs saisonniers pour pallier les manques. Ce genre de phénomène est courant à l'heure actuelle. Donc nous contribuons à chercher des solutions aux problèmes de migration et à faciliter l'échange d'informations. Nous continuons à soutenir 14 mécanismes consultatifs régionaux sur les migrations, qui fonctionnent très bien parce qu'ils réunissent les pays de destination, d'origine et de transit.

L'accroissement des migrations du travail a-t-il mené les États à essayer de limiter l'accueil des réfugiés – en les classant comme migrants plutôt que comme demandeurs d'asile ?

Je pense que jusqu'à récemment, la tendance était à la baisse du nombre de réfugiés et à l'augmentation du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Mais je ne constate pas de baisse dans le soutien aux réfugiés. Aux États-Unis, par exemple, les contingents ont eu plutôt tendance à augmenter et se situent désormais à un peu plus de 77 000 personnes par an. Je dirais que ces chiffres vont continuer à augmenter pendant un certain temps, parce que c'est la volonté de l'administration. Mais ils seront bien sûr limités par la situation financière.

En Europe, ce phénomène peut être dû en partie aux pressions exercées par la migration de travail. Beaucoup de pays aimeraient sélectionner les arrivants en fonction de leurs compétences. Je pense qu'il s'agit pour eux bien plus d'un problème de migration, car ils ont ouvert leurs frontières avec l'est et, plus on va à l'est, plus les frontières sont perméables. Sur le flanc sud, en Méditerranée, l'Italie, Malte, la Grèce et l'Espagne sont désormais confrontés au problème de la migration irrégulière. Cela illustre le genre de pressions qui influent sur l'attitude de tant de pays européens à l'égard des flux de réfugiés.

Dans de nombreux pays de destination, la résistance aux migrations est aussi assez forte, car la population a l'impression que son identité est menacée. Est-ce que vous intervenez dans ce genre de situation ?

Absolument, et surtout maintenant, avec la crise économique, nous sommes évidemment préoccupés par la perte d'emplois et la baisse des envois de fonds dans les pays d'origine. Nous avons également peur que les niveaux d'aide publique au développement et d'investissement étranger direct ne baissent pendant cette période. Mais notre plus grand souci est que les gouvernements élaborent des politiques discriminatoires confinant à la xénophobie. Je pense que nous devons lutter contre la tendance qu'ont certains gouvernements à penser que la solution au problème est de renvoyer les migrants chez eux. Ils auront besoin de ces gens en phase de reprise, eu égard à ce que je viens de vous dire sur les tendances démographiques et du marché du travail. Vous pouvez les renvoyer, mais il faudra les faire revenir tout de suite après. Il y a aussi une question d'identité nationale, mais cela change déjà, ne serait-ce qu'avec la création de l'Union européenne.

Un autre point essentiel est que les gouvernements et les médias accordent beaucoup trop d'attention à ce qu'ils appellent la migration illégale – que nous appelons migration irrégulière, car ces migrants n'ont pas les papiers requis. En même temps, on accorde trop peu d'attention à la contribution qu'apportent les migrants à nos pays. Nous faisons un gros travail de diffusion de l'information pour éduquer le public ; par exemple, nous avons organisé récemment une campagne dans les médias italiens sur la contribution des migrants à la société. En Afrique du Sud et en Ukraine, nous avons aussi des projets liés directement à la lutte contre la xénophobie, en raison du niveau de violence à l'encontre des migrants. Éduquer et travailler avec les communautés pour favoriser une meilleure compréhension des migrants est une partie très importante de notre travail.

De quelle manière les pays de destination peuvent-ils gérer les migrations face à la pression de leur population ?

Il est nécessaire de trouver un équilibre entre le contrôle et la facilitation des migrations. Sans politique de contrôle, la facilitation des migrations n'est pas crédible aux yeux de la

population. Deux éléments sont essentiels. Tout d'abord, les gouvernements doivent avoir une approche globale de la migration, impliquant l'ensemble du gouvernement. Par exemple, un pays peut confier les questions de migration au ministère de l'Intérieur. L'accent sera mis par conséquent sur les contrôles aux frontières, la police et le renvoi des migrants irréguliers, car c'est le rôle de ce ministère. Cependant, le ministère des Affaires étrangères peut vouloir entretenir des relations avec les pays d'origine et ne pas créer de tensions. D'autres ministères, comme les Affaires sociales, auront des préoccupations humanitaires et de droits de l'homme. Si vous ne tenez pas compte de tous ces éléments, vous aurez une politique déséquilibrée qui ne servira pas l'intérêt national. Ensuite, tout cela doit s'inscrire dans un cadre de consultation régionale pour éviter les conflits bilatéraux qui surgissent parce que les deux parties ne se parlent pas.

Le problème de la détention des demandeurs d'asile ou des migrants, ainsi que celui de leur renvoi dans leur pays d'origine (*refoulement*) peut devenir très critique dans de nombreux cas. Comment concevez-vous votre rôle dans ce domaine ? Menez-vous des activités de protection ?

Nous ne disposons pas d'un mandat formel en matière de protection, mais nous menons des activités dans ce domaine. Notre rôle ne comprend pas un mandat de protection spécifique fondé sur un traité, comme pour le HCR par exemple, que nous respectons et appuyons. Mais nous faisons beaucoup de protection de facto parce que nous travaillons dans beaucoup de zones grises où personne d'autre n'est présent, ne peut ou ne veut le faire, ou n'a de mandat pour le faire. Il va sans dire que nous protégeons les personnes lorsqu'elles en ont besoin.

La question des migrants détenus fait justement partie des zones grises. Dans le monde entier, dans les pays développés tout comme dans les pays en développement, des dizaines de milliers de migrants ont été mis en prison, non pas parce que ce sont des criminels, mais simplement parce qu'ils sont dans une situation irrégulière. Les pays donnent souvent d'autres noms à ces lieux de détention, par ex. centres pour migrants, mais ce ne sont rien d'autre que des centres de détention. Dans beaucoup de pays, les conditions de détention sont absolument épouvantables et si l'on n'entre pas dans cette zone grise et qu'on ne va pas concrètement les aider, soit en essayant d'améliorer leur situation, de leur fournir une assistance ou seulement en étant présents pour les soutenir, ils moisiront en prison. C'est a priori très difficile à justifier, mais sur un plan purement humanitaire, les migrants détenus ont vraiment besoin de cette aide, et nous pouvons la leur apporter.

Est-ce que vous conseillez les réfugiés sur les risques que peut entraîner le retour dans leur pays ? Quelle est votre politique lorsqu'ils ne sont pas prêts à rentrer ?

Notre politique est claire : nous n'organisons que des retours volontaires. Nous ne pratiquons pas de retour forcé, d'aucune sorte. Plusieurs pays européens ont demandé si nous pouvions suggérer aux migrants de rentrer chez eux, ou les inciter à le faire. J'ai refusé. Nous ne suggérons pas, nous n'incitons pas. S'ils s'adressent à nous et qu'ils veulent rentrer chez eux, nous les ramenons chez eux. Auparavant, nous leur fournissons toutes les informations nécessaires, notamment sur la situation dans leur pays.

Pourtant, nous devons parfois juger au cas par cas. Lorsqu'un gouvernement décide de renvoyer des personnes de force, nous sommes devant un dilemme : faut-il offrir des services de réintégration à des migrants qui sont souvent démunis et qui ont besoin d'assistance humanitaire ? Il faut procéder sans avoir à promettre au gouvernement qui les renvoie que nous allons le faire. Cela dit, une fois qu'ils sont rentrés, ils sont là, et il faut faire face au problème. Si le gouvernement du pays d'origine ne dispose pas de services de réintégration,

nous étudions sérieusement la possibilité de les mettre en place. Mais nous devons procéder d'une manière qui n'encourage pas le gouvernement du pays de destination à renvoyer ces personnes contre leur volonté.

Quelle assistance proposez-vous aux réfugiés réinstallés dans des pays tiers ?

Dans le programme de réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, nous travaillons souvent en étroite collaboration avec le HCR, qui nous charge de réinstaller des réfugiés dans des pays tiers. L'OIM s'occupe de leurs titres de voyage et de leur transport, effectue des examens médicaux visant à détecter les maladies graves ou contagieuses comme la tuberculose et soigne les personnes malades jusqu'à ce qu'elles soient en état de voyager.

Nous donnons aussi beaucoup d'informations culturelles aux personnes réinstallées et nous avons du personnel bien formé pour cette activité. Lorsque l'on réinstalle au Canada des Irakiens qui se trouvent en Jordanie ou en Syrie, ceux-ci doivent avoir quelques connaissances sur le pays, par exemple savoir qu'il y fait froid ! Alors on essaie de les préparer. Les Japonais viennent de demander à l'OIM d'organiser une information culturelle et des cours de japonais pour quelques réfugiés se trouvant dans des camps du nord de la Thaïlande, où se trouvent les réfugiés du Myanmar, ce qui est exceptionnel. Le Japon va intégrer ces réfugiés dans sa société, ce qui est une première. Il ne l'a jamais fait auparavant.

Nous faisons beaucoup d'autres choses, notamment de l'accompagnement médical et de l'assistance au transit, mais essentiellement, le HCR demande à réinstaller des réfugiés dans des pays tiers et nous intervenons dès qu'un pays de réinstallation s'adresse à nous. C'est très compliqué. Nous menons par exemple ce type de collaboration avec le HCR en Malaisie, qui n'est pas membre de l'OIM et où nous n'avons pas de bureau, mais d'où nous réinstallons environ 7000 réfugiés du Myanmar par an.

L'OIM ne fait pas partie des Nations Unies, mais vous travaillez en étroite collaboration avec le HCR, par exemple. Comment trouvez-vous votre place au sein des différentes institutions des Nations Unies qui s'occupent directement ou indirectement de questions ayant une incidence sur la migration ? Quelle est la stratégie ?

Nos membres ont réitéré en 2006 leur décision de ne pas faire partie des Nations Unies. Ils voulaient que nous restions indépendants. Mais en même temps, ils souhaitent que nous continuions à resserrer nos liens avec les Nations Unies. Le résultat, c'est que nous faisons désormais partie de toutes les équipes des Nations Unies dans le monde. Nous dirigeons le groupe de gestion des camps en cas de catastrophes naturelles et faisons également partie du Comité permanent interorganisations.

Trouver notre rôle est un exercice d'équilibre difficile, mais je pense que nous y sommes parvenus et que nous avons notre place. Notre point faible est que, en général, lors d'une urgence ou d'une catastrophe, nous sommes la seule organisation présente qui n'a pas d'argent, même si nous avons souvent une présence opérationnelle aux endroits où les autres ne vont pas. Lorsque quelque chose se produit, nous devons nous débrouiller pour trouver de l'argent rapidement. Nous utilisons également des fonds des Nations Unies, comme le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et le Fonds de consolidation de la paix. Nous entretenons aussi une excellente relation avec OCHA. Cependant, nous disposons d'un seul Fonds d'urgence propre, que nous utilisons pour les migrants qui sont restés bloqués quelque part. Nous devons trouver des fonds afin de pouvoir agir rapidement ; nous avons acquis au fil des années la réputation d'être rapides, bon marché et aussi plutôt discrets.

Nous sommes néanmoins beaucoup plus proches du secteur privé que des Nations Unies de par notre fonctionnement. S'agissant de notre mode opérationnel, c'est certainement du Programme alimentaire mondial que nous nous rapprochons le plus, car nous déployons des opérations sur le terrain. Mais nous allons plus loin, nous faisons aussi beaucoup de politique, surtout depuis que nous sommes devenus une organisation mondiale. C'est pourquoi nous recherchons un chef de mission qui soit très compétent sur le plan opérationnel, mais aussi très nuancé sur le plan politique, un diplomate accompli qui soit crédible auprès des Nations Unies et du corps diplomatique, mais qui soit aussi capable de mener un projet.

Que recouvrent les activités politiques de l'OIM ? Cherche-t-elle à développer un droit international de la migration ?

Nous offrons beaucoup de conseils pour élaborer une législation nationale sur les migrations, en mettant à disposition des lois étrangères comparables, en examinant les meilleures pratiques et en donnant des conseils sur les éléments qui font une bonne loi et ceux qui peuvent poser problème. De même, nous aidons les gouvernements à élaborer des lois pour lutter contre le trafic des personnes. Nous informons aussi les États et d'autres acteurs du contenu des normes existantes du droit international.

Bien que nous ne fassions partie d'aucun organe de décision de l'ONU, pas même en tant qu'observateur, nous essayons de faire en sorte que notre voix soit entendue lors de chaque grand débat et de chaque négociation importante sur les migrations. L'OIM participe au Groupe mondial sur les migrations (qui œuvre en faveur d'une application plus étendue des instruments et normes relatifs à la migration, ainsi que de l'adoption de politiques de migration cohérentes) et au Forum économique mondial, où nous faisons partie de l'Alliance mondiale pour les migrations. Nous voulons également participer au suivi du Sommet des Amériques. C'est important pour l'OIM et j'ai insisté pour que nous gardions notre place au sein du Groupe de travail conjoint du Sommet.

Cependant, nous avons dû être très prudents. Même si nous donnons des conseils politiques, la majorité des États membres souhaitent vivement que l'OIM ne devienne pas un organe normatif.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – en particulier les Sociétés nationales – mène certaines activités qui touchent aussi au problème de la migration, par exemple le rétablissement des liens familiaux. Quelle est l'interaction de l'OIM avec le Mouvement de la Croix-Rouge ?

Nous ne travaillons pas partout avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, mais nous le faisons lorsque nous pouvons, par exemple en Irak, en Syrie et même au Kenya, du fait des violences post-électorales. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec la Croix-Rouge du Kenya pour concevoir notre action humanitaire : installation de camps et distribution de secours alimentaires et non alimentaires. Je vous donne un autre exemple, l'Italie. Le centre d'accueil des migrants à Lampedusa, où nous travaillons avec la Croix-Rouge italienne, le HCR et d'autres, devait être un modèle à reproduire ailleurs, dans des endroits comme les îles grecques. Mais le nouveau gouvernement a changé de politique à l'égard de ce centre. Cependant, chaque fois que je vais à Rome, je me rends auprès de la Croix-Rouge italienne. C'est un acteur très important et nous accordons une grande valeur à nos relations.

Ce que j'ai appris sur le CICR au fil des années est que, pour travailler avec lui, il faut lui faire confiance et accepter qu'il garde toutes les informations qu'on lui donne. J'ai

toujours respecté l'intégrité institutionnelle du CICR. Je la respecte parce que je sais qu'en fin de compte, quand tout le monde est parti, le CICR est la seule organisation qui reste et qui peut vraiment faire quelque chose.

Les programmes que vous menez dans les zones de conflit - l'Afghanistan ou le Soudan par exemple - couvrent de nombreux domaines et comprennent des activités comme les opérations d'assistance et la stabilisation communautaire. Quel est le lien entre ces programmes et la question des migrations ?

Un débat divise les États membres au sujet du véritable rôle de l'OIM. Il y a ceux qui sont strictement constructivistes et qui privilégient uniquement le mandat fondamental, qu'ils souhaiteraient voir défini d'une manière très stricte. D'autres veulent que nous soyons beaucoup plus flexibles. Je suis plutôt en faveur de l'approche flexible, car je vois un lien très clair entre la migration et diverses autres activités. Par exemple, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) que nous menons ou avons menés dans près de 30 pays, notamment en démobilisant et en réintégrant d'anciens combattants tamouls au Sri Lanka. Sans stabilité politique et communautaire, vous allez avoir une forte pression migratoire, les gens vont partir. Le lien est donc très étroit avec les migrations.

Vous serez probablement étonné par certaines de nos autres activités ; par exemple, nous avons mis en place l'ensemble du programme allemand de compensation pour les victimes des crimes de guerre nazis. Là encore, nous menons ces activités (demandes de compensation foncière et immobilière), car elles contribuent à la stabilisation du pays. Nous participons à de nombreux programmes similaires au cas par cas – actuellement en Irak et en Sierra Leone.

En Indonésie, nous formons la police à Aceh. Cela ne plaît pas à tous nos membres et beaucoup demandent quel est le rapport avec les migrations. Et bien, nous avons une stratégie en 12 points élaborée en juin 2007. Dans notre budget annuel, nous rattachons chaque projet que nous menons à l'un des 12 points. Le programme d'Aceh, par exemple, était lié à trois des points. Je leur réponds qu'ils peuvent ne pas être d'accord avec moi ou avec mon interprétation des liens avec la stratégie, mais qu'ils doivent nous dire s'ils veulent continuer à procéder ainsi. Jusqu'à présent, la majorité a souhaité que nous restions flexibles, car nous sommes opérationnels.

Diriger cette "nation" de 200 millions de migrants, pour ainsi dire, est une lourde tâche. Comment établissez-vous vos priorités ?

Une lourde tâche, c'est certain. Nous avons un budget très limité et nous dépendons des fonds fournis par nos donateurs. Mais la migration n'est pas une question précise et nettement définie. L'ensemble de ce processus complexe qui consiste à se déplacer d'un pays à un autre ou à l'intérieur d'un même pays fait surgir de nombreux problèmes. Chaque élément contribue au tableau d'ensemble. Par exemple, il ressort de notre travail que lutter contre le trafic d'êtres humains consiste à aider les victimes, non seulement à se remettre physiquement, émotionnellement et économiquement de leur pénible épreuve, mais aussi à surmonter la stigmatisation et la discrimination dont elles sont l'objet, afin qu'elles puissent redevenir des membres à part entière de la société. Si vous ne faites rien pour agir sur la demande, le problème n'aura pas de fin. Si les gouvernements n'adoptent pas des lois suffisamment strictes contre le trafic, les trafiquants échapperont toujours aux poursuites en profitant des vides juridiques, et si les personnes chargées de l'application de la loi ne comprennent pas bien le problème ou n'ont pas de lois adéquates à leur disposition, elles ne

pourront ni protéger la victime, ni faire en sorte que les trafiquants soient mis derrière les barreaux.

Vous ne pouvez pas isoler une composante et n'agir que sur celle-ci, car ainsi vous ne pouvez pas aider véritablement la personne. C'est ce qui est difficile quand on travaille dans le domaine des migrations.