



HAL
open science

Systemes migratoires et régulations du XIXe siècle à la fin du XXe siècle

Philippe Rygiel

► **To cite this version:**

Philippe Rygiel. Systemes migratoires et régulations du XIXe siècle à la fin du XXe siècle. Cahiers de l'EDEM [Anciennement : Newsletter EDEM], 2023, 13. halshs-03986464

HAL Id: halshs-03986464

<https://shs.hal.science/halshs-03986464>

Submitted on 13 Feb 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, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le rôle de l'historien dans le contexte d'une réunion de juristes est de tenter d'apporter en quelques pages un aperçu de l'histoire du phénomène migratoire, en tant aussi que phénomène politique et susceptible de régulation, qui à la fois apprenne quelque chose à son lecteur et soit pertinent dans le contexte contemporain, alors même que les études consacrées à la gouvernance globale des migrations tendent à mentionner en quelques lignes les périodes antérieures aux années 1990 pensées comme irrémédiablement révolues¹. Ce court texte tente d'y parvenir en usant d'une expression assez ancienne, celle de système migratoire, au flou utile, dont autrefois certains géographes usaient, en particulier Gildas Simon², qui désigne à la fois les systèmes d'interactions et de négociations permanentes entre des acteurs hétérogènes (migrants, acteurs privés de la migration, acteurs publics en toute leur diversité) et leur résultante, les flux migratoires eux-mêmes, considérés comme instables en leurs formes, mais pouvant présenter des régularités temporaires ou locales et les normes règles et institutions matérialisant en un contexte donné des relations sociales souvent dissymétriques. Cela permet de rendre compte de la dynamique de systèmes d'acteurs complexes à différentes échelles et en de multiples contextes, du fait tant de la plasticité des termes employés que de la très forte abstraction qu'ils permettent.

Il est ainsi facile de considérer dans ce cadre que la circulation des personnes et des groupes d'un territoire à un autres est depuis fort longtemps objet de négociations et de règles, après tout le *jus gentium* romain peut être lu comme un ensemble de dispositions de droit international privé interne permettant de gérer, au sein de l'empire romain, la diversité des droits.

Il n'est pas de mon propos cependant de repasser à ce tamis la totalité de l'histoire humaine mais de construire une vue cavalière de ce que les historiens francophones nomment la période contemporaine, débutant avec la vague révolutionnaire qui affecte l'Europe de la fin du dix-huitième siècle, qui se trouve être la période durant laquelle les sociétés occidentales, soit en tant que zone de départ, soit en tant que zone d'immigration, sont affectées de manière à peu près constante par des migrations de masse qui est celle aussi qui voit les experts de toutes sortes parler de migrations – même s'il faut attendre la fin du XIXe pour que le terme d'immigration s'impose³ – soit un monde qui parle une langue qui n'est pas éloignée de la nôtre au point de ne plus nous être compréhensible sans une médiation érudite.

Un monde libéral

Je propose de distinguer au cours de cette période quatre époques, ou plutôt quatre mutations successives - dont nous évoquerons les traits de plus en plus rapidement nous

¹ Alexander Betz, Lena Kainz, « The history of global migration governance », *RSC working paper series*, 122, (Oxford 2017).

² Simon, Gildas. "Penser globalement les migrations." *Revue Projet* 272.4 (2002): 37-45.

³ Noiriel, Gérard. "Le creuset français." *Paris: Editions du Seuil* (1988): 1871-1971.

approchant d'un contemporain mieux connu, - parce que les évolutions que j'entends mettre en évidence se recouvrent plus qu'elles ne se succèdent- affectant de plus, différemment et selon des chronologies parfois décalées différents espaces, laissant chacune des arrangements institutionnels, des normes, des techniques de gouvernement que l'on retrouve parfois longtemps ensuite enkystées en nos modes de pensée ou dans les modes d'agir des acteurs.

Le premier âge est un âge libéral, celui aussi des grandes migrations transatlantiques et de la prise de possession du monde par les pouvoirs européens. Il correspond à un dix-neuvième siècle qui se prolongerait jusqu'à la première guerre mondiale, même si de forts craquements se font entendre en ce monde à partir des années 1880. Prise de possession de territoires neufs et industrialisation sont bien sûr au principe de ces mouvements, mais ils sont aussi permis et facilités par des choix politiques partagés par la plupart des grandes puissances du temps et fermement ancrés dans une perspective libérale favorisant la libre circulation des facteurs de production.

Les états européens rompent un à un avec les politiques mercantilistes qui interdisaient ou entravaient l'émigration de leurs ressortissants, particulièrement de ceux possédant un savoir-faire. Cette mutation est lente. Il faut presque un siècle pour que ce mouvement qu'inaugure la révolution française soit rejoint par les puissances d'Europe orientale. La liberté d'émigration n'est ainsi reconnue par l'empire austro-hongrois qu'en 1867⁴.

Les états confrontés à des arrivées nombreuses mettent eux très peu d'obstacles à l'entrée des migrants, gérant les flux, quand ils le font par un fréquent recours à l'expulsion à laquelle ont massivement recours les états d'Europe occidentale⁵.

Les cercles et les réseaux qui préfigurent une gouvernance mondiale ou une société internationale réglée travaillent à l'élaboration d'un ordre des circulations, dont les contours sont ceux du monde occidental, qui favorise la circulation des personnes en assurant la portabilité des droits et l'égalité entre nationaux et étrangers, ce que sanctionnent plusieurs conventions de droit international privé signées à la Haye⁶ cependant que naît et se développe en Amérique latine un droit international privé attentif aux droits des étrangers que ses promoteurs entendent connecter aux normes internationales mais conforme aux intérêts des jeunes nations américaines⁷.

Si nous nous plaçons dans une perspective contemporaine, qui est bien sûr celle qui aura été la nôtre durant le colloque de Louvain, force est de constater que les discussions et les normes adoptées alors n'ont qu'une portée très locale s'appliquant, plus ou moins d'ailleurs selon les régions, à un monde atlantique qui connecte l'Europe et le continent américain, cependant qu'apparaissent quelques arrangements bilatéraux⁸ distincts en leurs formes et leurs

⁴ Rygiel, Philippe. *Le temps des migrations blanches: migrer en Occident, du milieu du XIXe siècle au milieu du XXe siècle*. Editions Publibook, 2010.

⁵ Caestecker, Frank. "Century West European Expulsion Policy, 1880-1914." *Migration control in the North Atlantic World: The evolution of state practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period* (2005): 120.

⁶ Rygiel, Philippe. *L'ordre des circulations?: L'Institut de Droit international et la régulation des migrations (1870-1920)*. Sorbonne (Editions de la), 2021.

⁷ Bernaldo, Pilar González. "Estanislao Zeballos and the Argentine Doctrine of Human Private Law: A Micro-Social Approach to the History of Private International Law." *Jus Gentium. Journal of International Legal History* 5 (2020): 529-564.

⁸ Lew-Williams, Beth. "Before restriction became exclusion: America's experiment in diplomatic immigration control." *Pacific Historical Review* 83.1 (2014): 24-56.

dispositions des antiques traités de navigation, ou quelques normes de fait, particulièrement – et très tôt – dans le domaine du transport des migrants transatlantique⁹.

Même si nous considérons, ce qui est exact, que les migrations transatlantiques sont alors en nombre les plus importantes des migrations transcontinentales, cela laisse hors de ce périmètre une notable partie des migrations de masse de l'époque, celles affectant l'Asie en particulier qui sont de même à peu près absentes des préoccupations des organisations savantes internationales qui s'efforcent alors d'élaborer, lors des débats des premières internationales statistiques, une première connaissance partagée des migrations mondiales¹⁰. Une configuration d'acteurs particulière explique cela. Nous retrouvons partie prenante des discussions au cours desquelles s'élaborent projets de régulations et savoirs des migrations des représentants des États Occidentaux, savants, statisticiens et juristes bien sûr, mais aussi à l'*International Law Association*, par exemple des représentants des armateurs et des compagnies de navigation qui sont alors des acteurs très puissants et prospères du système migratoire transatlantique¹¹ fort soucieux d'éviter que des régulations intempestives entravent leurs activités.

L'usage par nous du terme d'ordre pour décrire les pratiques et les normes de cette période ne doit pas induire le lecteur en erreur. Le terme n'est pas d'époque¹², surtout il suggère une stabilité qui n'est guère de mise, ou un accord entre parties prenantes, le maintien des coutumes qui prévalent alors en matière migratoires, apparaît incertain à partir des années 1880, du fait des vives oppositions qu'elles suscitent. Les plus virulentes critiques naissent au sein des États affectés par des mouvements migratoires importants et entrant simultanément dans l'ère des masses, environnement favorable à l'émergence d'une puissante xénophobie politique. Le *Know Nothing Party* fort actif au cours des années 1850 aux États-Unis est l'un des représentants les plus connus de ces offres politiques d'un type nouveau.

Aiguillonnés par ces forces, plusieurs états abandonnent de fait le libéralisme migratoire à la fin du dix-neuvième siècle ou durant les années qui précèdent la première guerre mondiale, d'autant que, corolaire de la démocratisation des structures politiques, les dirigeants de ces états entendent favoriser la nationalisation de leurs populations dans un contexte géopolitique tendu, voire parfois préserver l'homogénéité raciale de leur territoire dans un contexte marqué par le développement des impérialismes européens et nord-américain¹³.

L'origine, clairement situées, de certains des principes ou des questions qui émergent alors n'empêche nullement cependant que certains ne connaissent une très longue vie, par le biais parfois d'une réappropriation au cours de l'Entre-deux-guerres par le Bureau International du travail.

⁹ Feys, Torsten. "Prepaid tickets to the New World: the New York Continental Conference and transatlantic steerage Fares 1885–1895." *Revista de Historia Economica-Journal of Iberian and Latin American Economic History* 26.2 (2008): 173-204.

¹⁰ McKeown, Adam. "Regionalizing world migration." *International Review of Social History* 52.1 (2007): 134-142.

¹¹ Keeling, Drew. "Transatlantic shipping cartels and migration between Europe and America, 1880-1914." *Essays in Economic & Business History* 17 (1999): 195-213.

¹² Alland, Denis. « De l'ordre juridique international », *Droits*, vol. 35, no. 1, 2002, pp. 79-102.

¹³ McKeown, Adam M. *Melancholy order: Asian migration and the globalization of borders*. Columbia University Press, 2008.

Un monde de frontières

La dislocation définitive cependant de cet ordre libéral ne se produit qu'avec la première guerre mondiale, marquée à la fois par l'intense mobilisation des ressources du nationalisme et une rapide expansion des capacités de l'état, qui redéfinit les formes des contrôles étatiques possibles. Les états européens en particulier n'ont avant 1914 ni les moyens ni les outils et dispositifs permettant de contrôler efficacement leurs frontières terrestres.

La guerre leur offre les uns comme les autres alors même qu'elle a interrompu des flux migratoires pérennes et ouvre une longue période d'incertitudes économiques et de tensions géopolitiques qui exacerbe la méfiance envers l'étranger et réduit, dans les pays occidentaux, les besoins en main d'œuvre externe.

Si les contemporains sont prompts à souligner la radicale nouveauté du monde d'après-guerre, l'origine très locale et le contexte spécifique à la naissance de certains des débats du dix-neuvième siècle et des principes de régulation alors élaborés n'empêche pas certains de connaître une longue postérité, par le biais parfois d'une réappropriation par des forces et des institutions nouvelles, en particulier le BIT, qui reprend par exemple à son compte et réélabore les discussions d'avant-guerre relatives à la protection sociale des travailleurs migrants¹⁴.

Tout le paradoxe de cette période est en effet que c'est alors, sur fond de généralisation des politiques restrictives, souvent plus ou moins explicitement liées à un ordre racial, d'amenuisement des flux transcontinentaux et de dislocation tant de l'économie mondiale que de l'ordre international qu'émerge l'idée, le projet même, d'un gouvernement international des migrations et sous la plume de Louis Varlez l'expression de droit international des migrations¹⁵, qui serait autonome tant des prescriptions permettant la libre circulation des moyens de production, que des règles relatives à la protection du réfugié et de l'apatride, autre grande question de l'entre-deux-guerres, plus discutée encore sans doute et à l'origine de ruptures profondes dans l'ordre juridique¹⁶.

L'impossibilité pratique en effet pour les états européens de faire face à la présence de millions de réfugiés va permettre la prise en charge, sous l'égide de la jeune société des nations de certaines populations et flux dans un cadre multilatéral. Le passeport Nansen permettra à des Russes et des Arméniens de franchir des frontières jusqu'à atteindre un lieu d'exil cependant que la réinstallation des populations grecques expulsées de la Turquie nouvelle est soutenue par la communauté internationale¹⁷.

Dans les deux cas nous trouvons parmi les participants aux négociations les représentants d'une institution nouvelle, le bureau international du travail dont les dirigeants considèrent que, parce que les migrants sont appelés à s'insérer au sein d'espaces productifs nationaux, la question est de son ressort, cependant que, puisque les flux de main d'œuvre jouent un rôle clé dans les équilibres économiques mondiaux, les migrations sont par essence question

¹⁴ Beate Althammer, « 'Welfare does not know any border' : Negotiations on the Transnational Assistance of Migrants before the World Wars', *Journal of Migration History*, 6:3 (2020), 352-378.

¹⁵ Varlez, Louis. "Les migrations internationales et leur réglementation, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye», 20." (1925): 165-348.

¹⁶ Kévonian, Dzovinar. *La danse du pendule*. Éditions de la Sorbonne, 2021.

¹⁷ Kévonian, Dzovinar. *Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*. Éditions de la Sorbonne, 2020.

internationale et doivent être pilotées ou supervisées par une instance internationale¹⁸. La trajectoire de Louis Varlez illustre ces connexions entre questions juridiques et naissances de cadres institutionnels nouveaux dans l'espace international.

La lecture des textes de celui qui est longtemps le chef du bureau migration du BIT permet d'ailleurs de comprendre pourquoi l'idée même d'un gouvernement mondial des migrations ou d'un droit international des migrations naît dans un monde qui se ferme.

C'est parce qu'en un contexte incertain les égoïsmes nationaux conduisent à la multiplication des législations restrictives produites tant par les états d'immigration que par les états d'émigration, particulièrement l'Italie fasciste, nécessairement en contact, et de fait en conflit que s'impose la nécessité d'une gouvernance et de normes internationales mais aussi que se multiplient les accords bilatéraux, dont la comparaison permet de définir une coutume. En somme le droit international naît des conflits de lois nationales, mais aussi de la multiplication des acteurs privés et des associations, souvent d'inspiration religieuse, entendant protéger les migrants dans ce contexte, dont la voix permet la naissance d'une opinion publique internationale mobilisable par les défenseurs d'une gouvernance mondiale qui tentent de l'institutionnaliser¹⁹.

Ce droit cependant est de peu de substance, offrant peu de principes généralisables ce qu'illustre l'échec des conférences internationales convoquées durant l'entre-deux-guerres, celle en particulier réunie en 1930 sous l'égide de la SDN qui ne peut aboutir à l'adoption d'une convention par les parties. Les états occidentaux défendent l'idée d'un standard international des droits dont le non-respect pourrait justifier l'intervention d'un état soucieux de protéger ses nationaux, prémisses d'une universalisation des droits défendue par certains acteurs soucieux de protéger les migrants, en particulier les migrants en transit.

Les représentants de plusieurs états cependant, particulièrement en Amérique latine, défendent eux, soucieux d'éviter de donner prétexte à l'intervention d'un impérialisme étranger, l'idée d'une égalité de traitement entre nationaux et étrangers, seule une rupture de cette égalité pouvant justifier une intervention²⁰.

Ce droit fragile encore demeure de plus, là encore, un droit essentiellement européen et latino-américain, malgré les efforts du BIT, le souci de ses membres de connaître et de comprendre mieux les migrations qui affectent d'autres espaces que le seul espace atlantique²¹, le contexte de l'entre-deux-guerres, des années trente surtout fait des institutions internationales des laboratoires d'idées, bruisant des pensées d'acteurs soucieux d'ordonner le monde, plus que des institutions efficaces. Là encore cependant ces débats, souvent oubliés, qui tissent ensemble pensée économique, souci d'instituer par un droit adéquat la société internationale et volonté de savoir, et parfois de compter, nourrissent l'action de certains des fondateurs des institutions de l'ordre international qui émerge en 1945²².

¹⁸ Rosental, Paul-André. "Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres." *Annales. Histoire, sciences sociales*. Vol. 61. No. 1. Cambridge University Press, 2006.

¹⁹ Guerry, Linda. "Dividing international work on social protection of migrants: The International Labour Office and private organizations (1921–1935) 1." *Public and Private Welfare in Modern Europe*. Routledge, 2022. 159-181.

²⁰ Varlez, Louis. "Migration problems and the Havana Conference of 1928." *Int'l Lab. Rev.* 19 (1929): 1.

²¹ Kévonian, Dzovinar. "La légitimation par l'expertise: le Bureau international du travail et la statistique internationale." *Les cahiers Irice* 2 (2008): 81-106.

²² Quinn Slobodian, *Les Globalistes, une histoire intellectuelle du néo-libéralisme*, Seuil 2022.

L'élargissement des perspectives impliqué par les efforts de connaissance produits par le BIT est imposé, sur fond de guerre froide, par deux transformations profondes du système international qui vont prendre experts et juristes par surprise au cours d'un long et malaisé processus de décolonisation.

La surprise première est l'importation massive de main d'œuvre par les pays d'Europe de l'Ouest, brutalement privés des réservoirs de bras de l'Europe orientale par la guerre, puis l'érection du rideau de fer. Elle se lit dans l'histoire même des institutions internationales spécifiquement créées, ce qui est une nouveauté, afin d'encadrer des phénomènes liés aux migrations internationales. Le *Intergovernmental Committee for European Migration*, l'ancêtre de l'OIM, naît en 1951 en tant qu'agence logistique destinée à assurer le transport de la main d'œuvre européenne en surplus vers des continents ayant besoin de bras²³, avant que la rapide transformation des flux migratoires mondiaux n'imposent une redéfinition de la raison d'être même de cette institution.

Les besoins européens sont tels en effet qu'il n'est bientôt plus question d'exporter de la main-d'œuvre surnuméraire mais de trouver des migrants que les réservoirs traditionnels que sont les périphéries européennes ne suffisent plus à procurer. Les métropoles européennes vont puiser pour la première fois massivement dans leurs empires, dont les statuts évoluent vite, produisant des mutations rapides des systèmes juridiques et en particulier des droits de la nationalité²⁴ et des textes réglant les conditions de circulation entre métropoles et territoires d'empire, en un contexte où les discriminations sur la base de la race, après la défaite de l'Allemagne nazie, sont de plus en plus difficiles à préserver. Les plus anciennes législations nationales organisant une sélection raciale des migrants, les lois de quota américaines et la *Keep White Australia Policy* sont graduellement abandonnées au tournant des années 60 et 70²⁵.

Les difficultés des gouvernements britanniques et français dans les années soixante-dix, incapables de totalement empêcher les migrations en provenance de l'ancien empire, plus encore de provoquer des retours massifs illustrent l'impossibilité d'un retour au statu quo ante²⁶. Les sociétés ouest-européennes sont, dès les années soixante-dix, des sociétés multi-raciales et les ordres juridiques internes ne permettent plus guère de discrimination systématique, cependant que des chaînes migratoires entre le nord et le sud sont fermement en place, animées pour certaines par des diasporas dont les sociologues, comme les pays d'origine, découvrent la résilience et l'intérêt²⁷.

Les représentants des pays du sud, mobilisés et actifs sur la scène internationale, courtisés parfois dans le contexte de guerre froide, rendent impossible la facile imposition d'un ordre occidental ou le retour à un ordre international racialisé, sans doute aussi, dans un monde

²³ Carrero Emilio Redondo, « Migration and Institutional Inertia : Restructuring the Intergovernmental Committee for European Migration 1958-1961 », *Journal of Migration History*, 8:2 (2022), 85-121.

²⁴ Elsa Peralta, Morgane Delaunay and Bruno Góis, « Portuguese post-imperial migrations: Race, citizenship, and labour », *Journal of Migration History*, 8:3 (2022).

²⁵ Tavan, Gwenda. "The dismantling of the White Australia policy: Elite conspiracy or will of the Australian people?." *Australian Journal of Political Science*, 39.1 (2004): 109-125.

²⁶ Weil, Patrick. "Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration 1938-1945/1974-1995." *Vingtième siècle. Revue d'histoire* (1995): 77-102.

²⁷ Lie, John. "From international migration to transnational diaspora." *Contemporary Sociology* 24.4 (1995): 303-306.

fragmenté selon de multiples lignes, la production d'un accord minimal sur des normes universelles.

L'illustre la tentative, et son échec, menée par Garcia Amados qui soumet entre 1956 et 1961 six rapports consacrés à la question des dommages causés aux étrangers à la commission de droit international de l'ONU. Il se heurte alors à de vives critiques parce que l'individu ne peut être selon l'opinion commune sujet de droit international et que l'identification des droits humains ne peut être réalisée dans le cadre de l'élaboration d'un texte traitant de la responsabilité des états, ce qui aboutit à l'exclusion des matières qu'il est possible de traiter ce qui a trait des obligations des états en matière de protection des étrangers²⁸. De même si la période voit émerger, en tant qu'objet d'étude, la notion de régime migratoire, l'expression, aux contours assez flous²⁹, ne désigne l'émergence d'une gouvernance multi-latérale des migrations internationales que pour mieux affirmer que celle-ci se fragmente en ordres régionaux³⁰.

Il est pour cette période comme pour les précédentes impossible de poser une limite nette, une borne, plus exactement sa position dépend des critères adoptés. Le milieu des années 70 constitue une inflexion significative, parce que les états occidentaux ferment alors leurs frontières et que s'enclenche une profonde mutation du système économique mondial qui voit une part croissante de la production industrielle déportée vers les pays du sud³¹. Les années 1980 voient elles s'écouler tant l'Union soviétique que le régime de l'*Apartheid*, et s'ouvrir alors de nouveaux espaces pour les incitations multilatérales.

Quoiqu'il en soit nous entrons alors dans un monde qui est bien plus celui des juristes et des juges que le mien et ouvre selon Alexander Betts l'ère d'une gouvernance globale des migrations qui articulerait gestion des migrations économiques et prise en charge des migrations forcées³² que la guerre froide avait mené à clairement distinguer.

L'historien en ce contexte ne peut être qu'infiniment prudent quant à celle des évolutions contemporaines qui mèneront à des ruptures sans retour, sur aussi la pertinence du rappel des périodes plus anciennes, tenté cependant, éternel sceptique, de rappeler la fragilité des équilibres migratoires et plus encore des arrangements et des normes qui protègent autant que faire se peut les migrants, qu'une rupture géopolitique, ou une mutation économique peuvent brutalement et radicalement transformer, mais conscient aussi qu'il n'y a jamais eu de protection des humains en transit ou en migration sans qu'existe un droit qu'il soit possible de faire valoir et des juges prêts à l'incarner.

²⁸ Chetail, Vincent. "The transnational movement of persons under general international law- Mapping the customary law foundations of international migration law." *Research handbook on international law and migration*. Edward Elgar Publishing, 2014.

²⁹ Pott, Andreas, Christoph Rass, and Frank Wolff. "Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung." *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*. Springer VS, Wiesbaden, 2018. 1-16.

³⁰ Comte, Emmanuel. *The history of the European migration regime: Germany's strategic hegemony*. Routledge, 2017.

³¹ Vatin, François. *Le travail: activité productive et ordre social*. Presses universitaires de Paris Nanterre, 2020.

³² Betts, Alexander. "North-South cooperation in the refugee regime: The role of linkages." *Global Governance* 14 (2008): 157.

