

Institut d'études politique



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

Les crises internationales comme opportunités pour les organisations internationales

Une analyse de l'évolution de la Division Migration, environnement et changement
climatique de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)
pendant la pandémie de COVID-19

Mémoire de maîtrise en science politique

Présenté par Pauline Jonin
Sous la direction de Dr. Lucile Maertens
Sous l'expertise de Dr. Luis Rivera-Vélez

SESSION D'ÉTÉ 2023

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu ma directrice de mémoire, Dr. Lucile Maertens, Maîtresse d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne à l'institut d'études politiques (IEP). Son encadrement, son aide, sa généreuse disponibilité et ses conseils ont été précieux pour la réalisation de ce mémoire. Elle a su me guider et m'aiguiller sur des pistes de réflexion, tout en me laissant une importante marge d'autonomie. Son suivi ainsi que ses extraordinaires qualités pédagogiques m'ont permis de me dépasser et de découvrir de nouvelles approches de la recherche scientifique.

Mes remerciements s'adressent également au Dr. Luis Rivera-Vélez, post-doctorant à l'institut d'études politiques (IEP), qui a aimablement accepté le rôle d'expert pour ce mémoire de maîtrise.

J'adresse mes sincères remerciements à l'équipe de la Division migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui a volontiers répondu à mes questions et qui ont, grâce au temps qu'ils m'ont réservé ainsi qu'à travers leurs expériences et leurs riches témoignages, nourrit ce travail.

Enfin, je remercie l'ensemble de mes proches qui m'ont soutenue, encouragée et motivée inconditionnellement tout au long de ce travail.

Table des matières

Introduction.....	- 9 -
Mise en contexte, la naissance de l'OIM et de la division MECC	- 14 -
1 Revue de littérature	- 19 -
1.1 <i>L'OIM, une organisation internationale peu étudiée mais critiquée</i>	<i>- 19 -</i>
1.1.1 Une entreprise privée au service des États ?	- 20 -
1.1.2 L'évolution de l'OIM dans un monde international compétitif.....	- 22 -
1.1.3 Une OI sans charte universelle, une menace pour les droits humains ?	- 22 -
1.2 <i>Les crises internationales, une fatalité ou une opportunité pour les OI ?.....</i>	<i>- 24 -</i>
1.2.1 Le rôle clé du leadership, du secrétariat et du budget.....	- 26 -
1.2.2 Une surveillance renforcée de la part des États membres ?	- 29 -
1.2.3 L'action ancrée dans la « fenêtre d'opportunité » de la crise	- 30 -
1.3 <i>Les OI et la crise du COVID-19, des réponses à géométrie variables.....</i>	<i>- 32 -</i>
1.4 <i>Les crises comme occasion unique : illustration de l'expansion du mandat de l'OIM</i>	<i>- 35 -</i>
2 Cadre théorique.....	- 44 -
2.1 <i>La contribution de l'IH à une explication globale du changement dans les OI.....</i>	<i>- 44 -</i>
2.1.1 De la dépendance au sentier à l'empilement, entre continuité et changement graduel	- 50 -
2.1.2 Des stratégies de réforme progressive.....	- 51 -
2.2 <i>Générer le changement grâce aux pratiques de dépolitisation.....</i>	<i>- 55 -</i>
2.2.1 La dépolitisation à l'OIM pour provoquer le changement	- 56 -
2.2.2 La logique de la dépolitisation au service de l'extension du mandat des OI	- 58 -
3 Problématique et hypothèses	- 60 -
4 Méthodologie	- 67 -
4.1 <i>L'étude de cas dans la recherche qualitative.....</i>	<i>- 68 -</i>
4.1.1 La méthode de l'étude de cas	- 68 -
4.1.2 Présentation du cas d'étude : la division MECC.....	- 69 -
4.2 <i>Méthode de collecte des données.....</i>	<i>- 72 -</i>
4.2.1 Les entretiens	- 72 -
4.2.2 L'analyse de documents	- 76 -
4.3 <i>Méthode d'analyse des données.....</i>	<i>- 79 -</i>
4.3.1 L'analyse de contenu.....	- 80 -
4.3.2 L'analyse de discours	- 82 -
5 Analyse empirique.....	- 85 -
5.1 <i>Le début de la crise et l'adaptation de la division MECC au contexte pandémique.....</i>	<i>- 85 -</i>
5.1.1 Une première phase de réflexion et de repositionnement	- 86 -
5.1.2 L'inquiétude face aux reports des dialogues mondiaux.....	- 87 -
5.1.3 Les changements dans les pratiques professionnelles	- 88 -
5.1.4 Les facteurs déterminants du changement	- 91 -
5.2 <i>Se lier à la crise</i>	<i>- 96 -</i>
5.2.1 Éviter l'oubli et rester pertinent.....	- 96 -
5.2.2 Comprendre les liens potentiels et redéfinir son approche	- 103 -
5.2.3 Rendre tangibles les liens entre santé, environnement et migration	- 104 -
5.2.4 Développer des nouvelles compétences et activités	- 110 -
5.3 <i>L'évolution du mandat : entre politisation et dépolitisation.....</i>	<i>- 111 -</i>

5.3.1	Justifier l'action et l'inaction par l'exceptionnalité de la crise.....	- 112 -
5.3.2	Rendre public ses actions.....	- 113 -
5.3.3	Créer des partenariats	- 115 -
5.3.4	Réactualiser son mandat et adopter une approche transversale.....	- 118 -
5.3.5	Solliciter l'expertise externe	- 121 -
5.3.6	Éviter de critiquer les États	- 123 -
5.4	<i>Un bilan mitigé des bénéfices de la crise.....</i>	- 128 -
5.4.1	Un manque de précédents et une forme d'apprentissage de la crise.....	- 128 -
5.4.2	L'après pandémie et le retour de l'environnement sur le devant de la scène	- 131 -
5.4.3	Peut-on parler d'opportunité ?.....	- 133 -
6	Discussion des résultats	- 136 -
	Conclusion.....	- 141 -
	Annexes	- 145 -
	Bibliographie	- 155 -

Liste des tableaux

<i>Tableau I : Les réponses des OI durant la première vague de COVID-19</i>	- 35 -
<i>Tableau II : Les typologies des OI pour expliquer le changement</i>	- 40 -
<i>Tableau III : L'intégration de la crise climatique au mandat de l'OIM</i>	- 41 -
<i>Tableau IV : Récapitulatif des stratégies adaptatives de changement</i>	- 54 -
<i>Tableau VI : Les logiques de dépolitisation pour légitimer et élargir le mandat des OI</i>	- 59 -
<i>Tableau VII : Budget OIM</i>	- 71 -
<i>Tableau VIII: Étapes de la collecte des données</i>	- 72 -
<i>Tableau IX: Présentation des enquêtes</i>	- 76 -
<i>Tableau X : Présentation du corpus</i>	- 78 -
<i>Tableau XI : Liste des nouveaux partenariats de la division MECC pendant la pandémie</i>	- 116 -

Liste des figures

<i>Figure 1 : Récapitulatif des concepts théoriques principaux du changement dans les OI</i>	- 60 -
<i>Figure 2 : Schéma conceptuel du changement dans les OI en temps de crise</i>	- 64 -
<i>Figure 3 : Cadre explicatif des relations entre les changements environnementaux, les migrations et la santé</i> -	107 -

Liste des annexes

<i>Annexe 1 : Les formes de dépolitisation</i>	- 145 -
<i>Annexe 2 : Les pratiques de dépolitisation à l'OIM</i>	- 146 -
<i>Annexe 3 : Organigramme de l'OIM</i>	- 147 -
<i>Annexe 4 : Budget détaillé de la division MECC pour 2022</i>	- 148 -
<i>Annexe 5 : Grille d'entretien</i>	- 150 -
<i>Annexe 6 : Dimension de l'expansion du mandat dans les OI</i>	- 153 -
<i>Annexe 7 : Infographie de la division MECC</i>	- 154 -

Liste d'acronymes

AI	Amnesty international
BAII	Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures
BCE	Banque centrale européenne
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIM	Comité intergouvernemental pour les migrations
CIME	Comité intergouvernemental pour les migrations européennes
COCM	Cadre opérationnel en cas de crise migratoire
DOE	Département des opérations et des situations d'urgence
DRR	Réduction des risques de catastrophes (Disaster risk reduction)
FMI	Fonds monétaire international
HBMM	Cadre de gestion de la santé, des frontières et de la mobilité
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HRW	Humans Rights Watch
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IH	Institutionnalisme historique
IPU	Union interparlementaire
MECC	Division migration, environnement et changements climatiques
GCM	Pacte mondial sur les migrations (Global compact on migration)
OI	Organisation internationale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations unies
PA	Principal-Agent
PICMME	Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements de migrants en provenance d'Europe
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UA	Union africaine
UE	Unions Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNU INWEH	United Nations University Institute for Water, Environment and Health

Introduction

En mars 2020, la pandémie de COVID-19 plonge la planète dans une crise sans précédent, que le directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), António Vitorino, nommera « l'un des plus grands défis de notre époque¹ ». Pendant cette période sombre, tous les regards sont tournés vers l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui apparaît au premier plan dans la gestion de la crise sanitaire et dont la mission principale consiste à « améliorer la santé, pour tous, partout »². Dans une réponse de l'OIM des suites de la pandémie, il est souligné qu'« il est important de soutenir les migrants tout au long de la crise actuelle du coronavirus. »³ La mission de l'OIM est de promouvoir une migration humaine et ordonnée en apportant des services et des conseils aux gouvernements, ainsi que de fournir une aide humanitaire d'urgence en cas de crises⁴. Au même moment, la Division migration, environnement et changement climatique (MECC)⁵ de l'OIM, dont le mandat est de « superviser, de soutenir et de coordonner l'élaboration d'orientations politiques pour les activités ayant une dimension liée aux migrations, à l'environnement et aux changements climatiques⁶ », se retrouve en seconde ligne pour faire face à la crise sanitaire et est contrainte d'œuvrer dans ces circonstances difficiles. En juin 2021, MECC sort une liste de six priorités⁷ à considérer en vue de la crise sanitaire. Le positionnement de la division par rapport au domaine de la santé n'est pas anodin. Ce rapprochement entre les domaines de la migration, de l'environnement et de la santé marque un tournant important pour la division.

¹ *Director General António Vitorino on COVID-19 and People on the Move* (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 16 mars 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/video/director-general-antonio-vitorino-covid-19-and-people-move>.

² *Brochure de l'OMS*. (s. d.). OMS. Consulté le 27 novembre 2022, à l'adresse <https://www.who.int/fr/about/what-we-do/who-brochure>.

³ *COVID-19 aperçu analytique n°1 outils et ressources*. (s.d.). OIM. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/apercu_analytique_COVID-19_1_outils_et_ressources.pdf.

⁴ *Notre action*. (s. d.). L'OIM, ONU Migration. Consulté le 30 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/notre-action>.

⁵ MECC a récemment changé de nom (début 2023) pour devenir la Division *Migration, environnement, changement climatique et réduction des risques* (MECR) de l'OIM.

⁶ *Migration et changements climatiques*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/migration-et-changements-climatiques>.

⁷ *Changement climatique, migrations environnementales et pandémie du COVID-19*. (s. d.). MECC_COVID19. Consulté le 3 avril 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png.

Depuis environ trois décennies, la migration est une question politique hautement débattue, tant au niveau national qu'international. Selon Skeldon (2014), Pécoud (2015) et Thiollet (2010), les migrations internationales sont la préoccupation numéro une de la population au XXIème siècle et constituent l'un des enjeux majeurs de la gouvernance mondiale. De plus en plus médiatisées, les politiques migratoires ont pris de l'importance sur la scène internationale, notamment aux Nations Unies. Par ailleurs, selon Hall (2016), la problématique du changement climatique est prévalente chez les scientifiques, elle est désormais acceptée comme un défi prioritaire que la communauté internationale doit relever. Le lien entre le changement climatique et la migration est de plus en plus accepté et apparaît également comme un défi international majeur. Myers (1993, 1997) prévient que la dégradation de l'environnement entraînera un nombre accru de personnes déplacées et rendra même certains États inhabitables. Le lien entre la migration et l'environnement est indéniable, mais le rapprochement avec le domaine de la santé, quant à lui, paraît beaucoup moins évident, du moins à ce moment-là.

Compte tenu de l'urgence et de l'importance fondamentale des questions globales de migration et d'environnement, mais aussi de santé, il convient d'examiner le rôle joué par la division MECC pendant la pandémie. L'objectif de ce mémoire est d'observer la division MECC dans sa réponse à la crise du COVID-19, notamment l'évolution, les transformations de ses structures institutionnelles et les sources endogènes et exogènes influençant les réformes au sein de la division. Ce projet se focalise également sur son positionnement dans l'arène internationale afin de déterminer si MECC a pu poursuivre son travail en faveur de la migration et du changement climatique malgré l'attention internationale portée à la pandémie, ou si elle a été négativement impactée par la crise, diminuant de facto son influence dans le système multilatéral. Plus généralement, cette étude cherche à comprendre, à partir d'un cas empirique, les réponses politiques, les dynamiques de changement, de conservation et d'adaptation des mandats des OI en période de crises. Certaines OI ont un mandat au cœur de la crise et d'autres non. Comment ces dernières parviennent-elles à rester actives et à ne pas être oubliées ?

Selon Simonneau (2020), les crises internationales et la pandémie de COVID-19 en particulier, ont conduit à la fermeture des frontières et à la gestion nationale des questions transnationales, au

détriment du multilatéralisme, et donc des OI. Un article du journal de Wall Street⁸, en avril 2020, pousse ces propos encore plus loin en affirmant que : « la pandémie de coronavirus modifiera à jamais l'ordre mondial ». Dans le même journal, il est écrit que le sentiment général à l'égard des OI pourrait se dégrader. Selon Van Hecke & al. (2021), La pertinence des OI est régulièrement remise en question. Depuis plusieurs années, elles sont critiquées pour leur représentation inégale des États et leur caractère « obsolète⁹ ». Elles souffrent d'un manque croissant de soutien de la part des États membres et d'une perte de légitimité. La crise de COVID-19 ajoute un écueil à ces défis structurels et requiert une réponse de gouvernance globale. En guise de contre-proposition, Eilstrup-Sangiovanni & Hofmann (2020) soutiennent que le monde multilatéral n'est pas au bord de l'effondrement, mais que nous assistons plutôt à un changement interne. Cette mutation de l'ordre multilatéral évolue vers un nouvel équilibre qui reste néanmoins fort, puissant et capable. De telles généralités ne tiennent pas compte de la variété des réponses des OI à la crise. Debre & Dijkstra (2021a, 2021b) démontrent en effet les variations dans les réactions des OI face à la pandémie de COVID-19. Les chercheuses Hall (2016) et Maertens & Louis (2014) soutiennent que les OI disposent d'une autonomie propre et que, lorsque de nouveaux événements ou de nouvelles demandes surviennent, les OI sont capables de s'adapter et de réviser leurs mandats pour y répondre. Selon Hall (2016), l'un des principaux moyens de changement des OI est d'élargir leur mandat afin de l'adapter aux nouveaux enjeux. Créer des OI ou en démanteler d'autres fait rarement partie de la réalité du système international. Louis & Maertens (2014), citent Barnett & Finnemore (2004) pour affirmer « la tendance de toute bureaucratie à chercher à étendre son champs d'action » (Louis & Maertens, 2014, p. 187). Les mêmes auteurs se réfèrent aux études Schemel (2007, 2013) et soulignent que les élargissements sont les pratiques de changement les plus courantes au sein des OI. Cette capacité à fonctionner de manière indépendante dans le système multilatéral pousse la recherche à se concentrer sur des « cas spécifiques qui permettent justement de pénétrer la « boîte noire » des organisations pour effectuer un travail de repérage des acteurs pertinents et de leurs stratégies » (Louis & Maertens, 2014, p. 187). Dans un article, Debre et Dijkstra (2021a) analysent les réponses politiques des OI face à l'impact de la crise de COVID-19. Leur interrogation

⁸ Kissinger, H. A. (2020). *Opinion | The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order*. WSJ. Consulté le 18 décembre 2022, à l'adresse <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-11585953005>.

⁹ Parker, A. (2016, avril). *Donald Trump Says NATO is « Obsolete, » UN is « Political Game »*. First Draft. Consulté le 27 décembre 2022, à l'adresse <https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/>.

principale consiste à réfléchir à pourquoi certaines OI parviennent à profiter de la crise en étendant leur mandat ainsi que leurs instruments politiques alors que d'autres non. Dans son ouvrage, Kreuder-Sonnen (2019) s'intéresse à la politique de crise des OI et se demande quand les OI, en particulier l'OIM, étendent leur mandat constitutionnel et quand elles maintiennent le statu quo. Maertens (2015), quant à elle, propose « un examen empirique de l'élargissement du champ d'action d'une OI, contribuant alors à la réflexion sur la capacité de ces acteurs à contrôler leur agenda et à être influents sur la scène internationale » (Maertens, 2015, p. 108). Dans la veine de ces trois travaux, ce mémoire cherche à comprendre les mécanismes associés à l'évolution des mandats des OI pour celles dont le mandat n'est pas central dans la gestion de crise. Plus précisément, il se concentre sur le cas du département MECC de l'OIM et cherche à comprendre comment, à partir d'un mandat sur la migration et l'environnement, il s'est étendu à la question de la santé pendant la crise du COVID-19.

Constatant l'enjeu crucial de la migration et de l'environnement malgré l'irruption de la crise sanitaire, le besoin croissant d'études empiriques ainsi que le rapprochement entre l'agenda du MECC à celui de la santé, ce travail vise à observer l'influence de la crise sanitaire sur l'agenda thématique du département MECC de l'OIM. Ce projet tente de déterminer **comment la Division migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a-t-elle saisi la pandémie de COVID-19 pour étendre son mandat ?**

Ainsi, à partir de la question de recherche susmentionnée, ce travail propose d'explorer les enjeux, les réactions, les stratégies ainsi que les marges de manœuvre aux mains du département MECC pour faire face à la crise sanitaire et pour élargir son mandat. L'objectif est de comprendre les processus et les mécanismes à travers lesquels le MECC a étendu son mandat pendant la crise pandémique. D'une manière générale, il cherche à dévoiler le fonctionnement de l'évolution du mandat de la division et à comprendre comment un enjeu majeur est traité lorsqu'il n'est pas considéré comme une priorité en période de crise. La contribution de ce dossier devrait permettre d'agrandir les connaissances sur la manière dont les OI utilisent les crises pour élargir leur mandat. Après une brève présentation de l'histoire de l'OIM et du département MECC, ce projet se concentre sur une revue de la littérature académique. Il donne d'abord un aperçu de la recherche scientifique sur l'OIM et examine ensuite les études sur le lien entre les OI et les crises internationales. Il est démontré que les OI jouent parfois un rôle central dans la résolution des crises internationales, mais qu'elles sont aussi parfois passives et les subissent. Ce mémoire se concentre ensuite sur des cas spécifiques d'OI pour voir la complexité des réponses possibles à la

pandémie de COVID-19. La dernière partie examine les stratégies d'expansion du mandat de l'OIM au cours des crises passées. La suite du travail fournit un cadre théorique complet pour analyser le changement dans l'agenda thématique de la division MECC au cours de l'épidémie de COVID-19. Des outils méthodologiques tirés de l'institutionnalisme historique sont par la suite utilisés pour étudier concrètement le processus d'extension du mandat du MECC pendant la crise. Parmi ceux-ci, les théories et concepts de *dépendance au sentier*, *d'empilement* et de *dépolitisation* sont exploités. L'analyse empirique est basée sur vingt-huit documents créés par MECC, reliant les domaines de la migration, de l'environnement et de la santé, ainsi que sur quatre entretiens avec des responsables de la division MECC pendant la pandémie. Enfin, une analyse de contenu et une analyse de discours basées sur les documents et les entretiens sont effectuées pour tester les hypothèses de recherche. La conclusion résume les points principaux de ce travail, mentionne ses limites et ouvre la voie à de nouvelles perspectives.

Mise en contexte, la naissance de l'OIM et de la division MECC

Quelques contributions ont permis de faire progresser les connaissances sur l'OIM, notamment celles de Bradley (2017, 2019, 2021), Geiger & Pécoud (2010), Georgi (2010), Heller & Pécoud (2017), Kreuder-Sonnen & Tantow (2021), Moretti (2021), Pécoud (2010, 2010, 2015, 2017, 2018) et Perruchoud (1989, 1992).

Geiger & Pécoud, (2010), Georgi (2010) et Moretti (2021) racontent que l'histoire de l'OIM commence en 1951, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte de crise migratoire, où l'on perçoit les déplacements massifs de population comme une déstabilisation et une menace à la sécurité. Les pays communistes, opposés à la libre circulation des personnes, ont été exclus volontairement de cette initiative. L'OIM est fondée lors d'une conférence à Bruxelles, son objectif est de réinstaller les millions de personnes dispersées sur le continent européen et de faciliter leurs déplacements vers d'autres continents, notamment l'Amérique latine. Selon Pécoud (2018) et Perruchoud (1989), l'OIM, née sous le nom de Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements de migrants en provenance d'Europe (PICMME), était prévue pour être temporaire et devait ensuite être supprimée lorsque sa mission de répondre à la préoccupation de la surpopulation européenne serait terminée. En effet, les États étaient réticents à déléguer leur souveraineté en matière de migration. Par conséquent, pendant longtemps, les seules fonctions de l'OIM se sont limitées à la gestion des migrations, donc au soutien d'ordre logistique en fonction des demandes des États membres. comme le dit Perruchoud (1989), son travail comprenait : « le rapatriement, l'identification, l'enregistrement et la classification, les soins et l'assistance, la protection juridique et politique, le transport, la réinstallation et le rétablissement dans des pays capables d'accueillir des réfugiés »¹⁰ (Perruchoud, 1989, p. 504).

D'après les mêmes auteurs, quelques mois plus tard, en 1952, l'organisation est renommée en Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), nom qui n'entrera en vigueur qu'en 1954. Malgré ce changement de nom, l'organisation conserve les mêmes fonctions. La dynamique bureaucratique du CIME, axée sur l'efficacité et l'expertise, a créé une institution indépendante, « proactive » (Wunderlich, 2012 cité par Pécoud, 2018, p. 1627), capable de lutter pour sa propre survie. Cette autonomie est facilitée par l'absence de règles politiques et juridiques

¹⁰ [Traduction libre].

en matière de migration, permettant à l'organisation de manœuvrer dans une sorte de « no man's land » (Pécoud, 2018, p. 1627). De plus, selon Georgi (2010) et Pécoud (2018), la migration n'a pas ralenti pour autant : des migrations du bloc de l'Est vers le bloc de l'Ouest pendant la guerre froide aux migrations en Europe, en Afrique, en Amérique latine et en Asie dans les années 1970, l'organisation s'adapte à ces changements et modifie ses programmes en conséquence. Par ailleurs, elle passe d'un mandat purement technique à une fonction de « service » qui intègre des activités beaucoup plus complexes telles que : « identifier et recruter les migrants ; leur fournir des informations et des cours de langue ; vérifier leur état de santé ; les loger à leur arrivée ; faciliter leur intégration socio-économique en prospectant les opportunités dans les régions d'accueil ; et favoriser les accords politiques entre les États d'origine et d'accueil » (Pécoud, 2018, p. 1624).

En 1980, il est reconnu que le CIME possède une expertise importante en matière de migration, non seulement en Europe, mais dans plusieurs parties du globe. Aussi, l'institution change à nouveau de nom pour devenir le Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM). Selon Perruchoud (1989), on observe un processus de complexification des types de migration, qui doivent être traitées en conséquence. Tous ces changements ont conduit, le 14 novembre 1984, à une révision de la Constitution du CIM adaptée aux nouvelles réalités mondiales. En 1989, l'institution prend finalement le nom d'OIM, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'elle perd son statut d'OI temporaire pour devenir permanente. Perruchoud (1989) explique : « L'objectif de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est désormais d'assurer, à travers le monde entier, la migration ordonnée des personnes qui ont besoin de services de migration internationale. La restriction géographique est donc éliminée »¹¹ (Perruchoud, 1989, p. 512). Georgi (2010) et Perruchoud (1992) confient que le mandat a été élargi de telle sorte que la recherche scientifique sur le sujet, le nombre de bénéficiaires et de membres ont considérablement augmenté. Selon Georgi : « L'implosion du bloc de l'Est à partir de 1989-91 et, par là même, la disparition du blocus migratoire au sein de l'Europe ont accéléré et intensifié ces processus, dont les conséquences ont donné à l'OIM une opportunité historique » (Georgi, 2010, p. 65). La fin de la guerre froide a, en effet, permis une certaine plasticité générale des politiques internationales ainsi qu'une ouverture de l'action de l'OIM dans le monde entier. Ce moment clé a permis à l'OIM d'élargir le nombre d'États membres et de poursuivre ses aspirations d'expansion mondiale. Selon Kreuder-Sonnen & Tantow (2021), le 18 novembre 1989, quatre jours après la chute du mur de Berlin, la nouvelle

¹¹ [Traduction libre].

Constitution de l'OI est publiée, dans laquelle les nouveaux domaines d'activités ainsi que les changements dans son orientation géographique sont inscrits. Le constat est, selon Heller & Pécoud (2017) et Pécoud (2018), que le changement récurrent du nom et du mandat de l'organisation reflète le passé turbulent et incertain quant au bien-fondé d'une OI sur la migration. En effet, historiquement, l'OIM n'a pas su imposer un régime politique international fort en matière de migration avant 1989. La migration, bien qu'elle n'ait jamais été institutionnalisée de manière ferme et permanente, figure depuis longtemps à l'ordre du jour de l'agenda international. Ces changements de nom, selon l'OIM « témoignent de l'évolution de l'organisation qui, en l'espace d'un demi-siècle, est passée d'une agence logistique à une institution en charge de la gestion des flux migratoires¹² ».

D'après Heller & Pécoud (2017) et Pécoud (2018), depuis les années 1990, le rôle de l'OIM a encore évolué et l'organisation devient de plus en plus reconnue par les États qui admettent un besoin urgent de coordination pour gérer les migrations. Dès lors, on observe une augmentation spectaculaire de son personnel, de ses ressources financières et du nombre de ses interventions. En 1991, d'après Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) et Loescher (2001), l'OIM saisit l'une des plus importantes opportunités d'expansion pour l'organisation. Après la guerre du Golfe, des millions de migrants qui avaient fui l'invasion du Koweït par l'Irak ont besoin de soutien. A ce moment, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est affaibli et les personnes concernées par ces déplacements ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de Genève¹³. Le mandat de l'OIM, couvrant un éventail plus large de personnes¹⁴, semble donc plus légitime pour intervenir dans cette situation. L'OIM est alors désignée par les Nations Unies comme responsable de la gestion de ces migrants. Selon Kreuder-Sonnen & Tantow (2021), l'institution parvient à élargir son mandat pour y inclure des activités liées à la crise telles que : « l'évacuation humanitaire, la gestion des camps et le contrôle des frontières »¹⁵ (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 2). C'est la première fois que l'OIM agit en tant que premier intervenant d'urgence et gère

¹² *Histoire de l'OIM*. (s.d.). International Organization for Migration. Consulté le 3 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/histoire-de-IOIM>.

¹³ *Réfugiés, L. des N. U. pour les*. (s. d.). Convention et Protocole relatifs au Statut des Réfugiés. UNHCR. Consulté le 27 mars 2023, à l'adresse <https://www.unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html>.

¹⁴ L'article 1 stipule que l'OIM doit "prendre des dispositions" et "s'occuper" du "transfert organisé" des migrants ayant besoin d'assistance ainsi que des réfugiés et des personnes déplacées. Cela ne définit pas spécifiquement les populations au centre du travail de l'agence (Bradley, 2017 et Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021).

¹⁵ [Traduction libre].

l'évacuation des personnes déplacées en plein milieu d'une crise. Par ailleurs, l'OIM fait preuve d'une capacité étonnante à coopérer avec le HCR et d'autres agences humanitaires. Grâce à cette intervention, elle obtient le statut de membre observateur à l'ONU et est désormais appelée à participer à toutes les opérations de coordination humanitaire.

En 2015, une nouvelle division de l'OIM est créée pour répondre au besoin de lier de grands thèmes¹⁶ : l'unité Migrations, environnement et changement climatique (MECC). Sa mission principale est de superviser, d'appuyer et de coordonner l'élaboration de politiques pour des activités à dimension migratoire, environnementale et climatique. Selon Barnett & Webber (2010), Piguët (2010) et Raoul & Étienne (2012), bien que laissant de nombreuses zones grises, la relation entre la migration et le réchauffement climatique est, à ce moment-là, largement acceptée par la communauté internationale. Le MECC est le résultat des multiples transformations du monde des OI. Il reflète, selon Devin (2020), un système multilatéral changeant, plus dense et plus complexe, dans lequel les OI étendent leurs mandats à de nouvelles activités et à de nouveaux thèmes mondiaux et multisectoriels tels que l'environnement, le genre, la santé, la sécurité, la paix et les droits de l'homme. L'adaptation à ces nouvelles circonstances entraîne des chevauchements de mandats entre les OI (Devin, 2020).

L'OIM a rejoint le cercle des Nations Unies en tant qu'agence apparentée en 2016. Pour Moretti (2021) et Pécoud (2018), cette adhésion reflète son importance croissante. Les agences apparentées à l'ONU sont moins surveillées que les agences spécialisées. L'OIM n'est d'ailleurs pas liée par une charte des droits de l'Homme et n'est pas considérée comme un membre à part entière de l'ONU. Selon Bradley (2021), L'OIM et l'ONU sont liées depuis 1951 déjà. Un mélange de collaboration et de concurrence émerge de cette relation, principalement avec le HCR. Des problèmes d'incohérence, d'inefficacité et de chevauchement des mandats faisaient régulièrement surface, ainsi qu'une relation asymétrique de pouvoir. En effet, l'OIM était dépendante mais ne bénéficiait pas des avantages de l'appartenance au système onusien. L'accord de 2016 vise à permettre la protection et l'expansion des domaines et des zones d'opération de l'OIM. De son côté, l'ONU bénéficie également de ce rapprochement puisque la préoccupation mondiale pour les crises migratoires la forçait à s'impliquer davantage dans cet enjeu global. Ainsi, en s'associant à l'OIM, l'ONU évite de devoir créer une nouvelle organisation sur la migration et bénéficie de l'expérience

¹⁶ *Migration, Environment and Climate Change*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 27 novembre 2022. <https://www.iom.int/migration-environment-and-climate-change>.

de l'OIM. La quasi-totalité des États membres de l'OIM étaient également affiliés à l'ONU, ce qui a grandement facilité l'adhésion. En rejoignant le système onusien, il a été conclu que l'OIM ne perdrait pas son indépendance, son efficacité et sa réactivité découlant de sa nature « non normative » et axée sur les projets (Bradley, 2021, p. 253).

Aujourd'hui, l'OIM, dont la devise principale « pour une migration au bénéfice de tous¹⁷ », est dotée d'un budget annuel de 1,2 milliard de dollars américains¹⁸ et d'un effectif de plus de 15'000 employés¹⁹ qui travaillent dans 100 pays différents. L'OIM compte 175 États membres et 8 États observateurs²⁰. L'OIM a connu une expansion spectaculaire et, selon Geiger & Pécoud (2010), n'a donc cessé d'élargir son champ d'intervention depuis 1950. Elle a évolué et elle s'occupe dorénavant de tâches diverses. En temps de crise (conflits ou désastres), elle soutient les personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur d'un État. Elle épaulé le gouvernement dans la création de politiques migratoires et cherche à faciliter la coopération interétatique sur cette question. Elle se voit souvent déléguer la mise en œuvre des choix politiques en gérant, par exemple, les retours dans le pays d'origine ou la lutte contre les abus humains. L'organisation s'occupe également de collecter des données sur le terrain et de les publier. Elle est aussi chargée de former des acteurs tels que les médias, les ONG ou les fonctionnaires. Toutefois, selon Pécoud (2015, 2017), l'OIM fait l'objet de nombreuses critiques. La migration est un sujet hautement débattu dans le monde entier et souvent entendu comme une menace pour l'ordre et la sécurité au niveau national et mondial. Aussi, nombreux sont ceux qui affirment que la migration augmente le chômage et affaiblit la cohésion sociale. L'OIM adopte une position opposée, soulignant l'aspect bénéfique de la migration pour toutes les parties : pour les États d'origine, ceux d'accueil et pour les migrants. L'OIM soutient que s'occuper de la gestion des migrations transnationales est nécessaire pour en maximiser les avantages. Mais, selon Pécoud (2018), bien que l'OIM mette en avant le bénéfice tripartite de son action, elle est beaucoup critiquée pour son soutien aux politiques anti-migratoires des États.

¹⁷ *Qui sommes-nous.* (s.d.). International Organization for Migration. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/qui-sommes-nous>.

¹⁸ Appiah, J. S. (s.d.). *Programme and Budget for 2023*. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse https://governingbodies.iom.int/system/files/en/scpf/31st/31st%20SCPF%20-%20PPT%20Programme%20and%20Budget%202023_0.pdf.

¹⁹ *L'OIM en deux mots.* (s.d.). OIM ONU Migration. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/iom_snapshot_a4_fr.pdf.

²⁰ *Qui sommes-nous.* (s.d.). International Organization for Migration. Consulté le 2 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/qui-sommes-nous>.

1 Revue de littérature

Cette section d'analyse de la littérature académique explore les contributions scientifiques qui ont été apportées à la connaissance des OI en période de crise internationale. Des définitions sont également fournies afin de mieux délimiter les frontières appliquées à ce travail. L'accent est d'abord mis sur les recherches existantes sur l'OIM. Ensuite, l'abondante littérature scientifique établissant un lien entre les OI et les crises internationales est passée en revue. Le constat est que de nombreux facteurs peuvent influencer les trajectoires prises par ces institutions en temps de crise et que leur impact est déterminant pour l'issue de la crise, qui peut être une aubaine ou un désastre pour l'OI. La section suivante offre un aperçu des études empiriques menées à ce jour sur le comportement d'OI spécifiques en réponse à la crise du COVID-19. Il ressort que les réactions aux crises internationales sont disparates et qu'il est légitime de les examiner séparément afin de comprendre réellement les processus par lesquels leurs mandats changent pendant les crises. L'OIM et son département MECC restent en marge et méritent une étude approfondie si l'on veut détecter les mécanismes internes de l'institution. Enfin, la dernière partie de la revue de littérature porte sur les crises passées vécues par l'OIM et sur la manière dont elle en est venue à étendre son mandat aux domaines des urgences humanitaires et du climat.

1.1 L'OIM, UNE ORGANISATION INTERNATIONALE PEU ÉTUDIÉE MAIS CRITIQUÉE

L'OIM est une organisation manifestement peu étudiée par rapport à d'autres OI, comme le HCR par exemple. Quelques études sur l'OIM, dont celles de Andrijasevic & Walters (2010), Ashutosh & Mountz (2011), Brachet (2016), Castles et al. (2013), Frowd (2018), Geiger & Pécoud (2010), Georgi (2010), Heller & Pécoud (2017), Lavenex (2016), Martin (2014), Moretti (2021), Pécoud (2010; 2013; 2015; 2017; 2018), Perruchoud (1989, 1992), Schatral (2011), Truong & Gasper (2011) et Wunderlich (2012) ont permis d'éclaircir certaines zones d'ombre. D'après Pécoud (2018), le faible nombre d'études peut s'expliquer par le manque de transparence de l'organisation, qui rend la recherche difficile, et le chaos de son histoire, en particulier l'incertitude de sa survie puisqu'elle a été créée initialement pour n'être que temporaire. Pourtant, selon Geiger & Pécoud (2010), l'organisation joue un rôle primordial sur la scène internationale. Elle traite un terrain hautement politisé, elle est sujette à de nombreuses controverses, elle s'est développée de manière inattendue et elle contient un nombre important d'États membres. Selon Pécoud (2018) : « L'OIM n'est ni dominante, ni négligeable. C'est un acteur dans le domaine de plus en plus peuplé de la gouvernance

des migrations - un acteur dont le rôle doit être explicité et interrogé »²¹ (Pécoud, 2018, p. 1635). Aujourd'hui, comme l'indique Pécoud (2018), le mandat principal de l'OIM est large : « gérer » les migrations « de manière humaine et ordonnée »²², encourager les États à coopérer sur les questions migratoires, résoudre les problèmes liés à la migration et aider les « migrants dans le besoin, qu'il s'agisse de réfugiés, de personnes déplacées ou d'autres personnes déracinées. La Constitution de l'OIM reconnaît explicitement le lien entre la migration et le développement économique, social et culturel, de même que le respect du droit à la liberté de mouvement des êtres humains²³ ». La partie qui suit présente un résumé des travaux scientifiques sur l'OIM. La compréhension approfondie de cette institution aide à se représenter le contexte et les conditions dans lesquelles la division MECC opère.

1.1.1 Une entreprise privée au service des États ?

L'OIM est une organisation intergouvernementale, mais les scientifiques s'accordent à dire qu'elle se comporte parfois comme une entreprise privée. Selon Pécoud (2015), une différence majeure entre les discours des États et des OI est leur positionnement sur la migration. Les États ont tendance à être méfiants, favorisant le contrôle, voire la fermeture des frontières, tandis que les OI adoptent une position optimiste sur les bénéfices possibles des flux migratoires. Pécoud (2018) soutient que de nombreuses accusations ont été formulées à l'encontre l'OIM.

Tout d'abord, on lui reproche souvent de ne servir que les intérêts étatiques des pays du Nord, au détriment de ceux des migrants et des pays du Sud, qu'elle prétend protéger tout autant. Elle est fréquemment perçue comme une OI peu ou pas autonome, au service des États et ne suscitant que très peu d'intérêt. Geiger & Pécoud (2010) ajoutent que l'utilisation du terme « tripartite » – qui vise à agir au bénéfice de toutes les parties : le pays de départ, le pays de destination et les migrants – ne considère pas les asymétries de pouvoir et les intérêts incompatibles sous-jacents dans le choix des politiques migratoires. En effet, comme le mentionne Pécoud (2010), l'OIM est financée majoritairement par les pays occidentaux, principalement les États-Unis, car les pays du Sud n'ont pas les moyens de financer cette organisation. Ces derniers se voient proposer des formations avec une vision globale standardisée et une aide au contrôle de leurs frontières. Certains accusent la mise

²¹ [Traduction libre].

²² *Notre action*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 10 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/notre-action>.

²³ *Idem*.

en place de stratégies à distance des pays du Nord pour influencer les politiques migratoires, s'apparentant ainsi à une fonction « néo-impérialiste » (Pécoud, 2010, p. 26). Cependant, selon le même auteur, cette accusation semble un peu trop radicale, car les États du Sud savent négocier pour obtenir des gains de la coopération avec l'OIM.

Deuxièmement, d'après Pécoud (2018) et Geiger & Pécoud (2010), L'OIM est mandatée pour résoudre des problèmes spécifiques, il s'agit d'une OI orientée vers les projets. La rhétorique néolibérale de l'OIM s'apparente à une entreprise basée sur des objectifs économiques, faisant de la publicité pour ses clients, les États. Les principaux revenus de l'OIM proviennent de la « projectisation » (Pécoud, 2018, p. 1629), également appelés « projets extrabudgétaires » (Geiger & Pécoud, 2010, p. 5), souvent payés par les États d'accueil des migrants. Ainsi, l'OIM met en œuvre des projets spécifiques, à la demande des États, pour lesquels elle obtient des fonds, et parfois aux dépens des migrants ou du pays d'origine, se distançant ainsi de sa devise « pour une migration au bénéfice de tous²⁴ ».

Enfin, Pécoud, (2018) se réfère au terme de « tradition néolibérale » (Pécoud, 2018, p. 1629) de l'OIM en raison de ses activités tournées vers les domaines économiques. Selon lui, elle crée, voire invente, des besoins en matière de migration afin de vendre ensuite ses services pour y répondre. L'organisation a tendance à lier ses intérêts commerciaux à des recommandations politiques non fondées. Truong & Gasper (2011) et Pécoud (2018) soutiennent que l'OIM suit une logique de marché permanente, son travail consiste à analyser les coûts-bénéfices de la migration et à mettre en place des stratégies pour répondre à cette logique néolibérale basée sur l'offre et la demande. L'OIM servirait en fait à concilier les préoccupations nationalistes avec « le besoin de main-d'œuvre étrangère flexible dans une économie mondialisée »²⁵ (Pécoud, 2018, p. 1630). Selon Lavenex (2016), les OI qui dépendent de financements externes et de l'attribution de projets sont plus susceptibles d'être « instrumentalisées » par les États qui les utilisent comme « transmetteurs de règles » (Lavenex, 2016, p. 557). En outre, leur autonomie et leur autorité sont restreintes et il devient difficile pour l'OI de se positionner face aux États. La chercheuse explique qu'il est plus difficile pour l'OIM de critiquer les États qu'une organisation normative comme le HCR.

²⁴ *Enoncé de mission*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 10 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/enonce-de-mission>.

²⁵ [Traduction libre].

De nombreux auteurs, tels que Castles et al. (2013) et Lavenex (2016), sont pessimistes quant à la capacité de l'OIM d'apporter un réel changement dans la manière dont les questions migratoires sont abordées. Pourtant, d'autres auteurs, dont Martin (2014), Pécoud (2018) ou encore Wunderlich (2012) nuancent ces propos et se montrent optimistes quant au rôle que peut jouer l'OIM. Par exemple, selon Martin (2014), l'OIM est l'institution la mieux placée pour apporter des changements significatifs dans le domaine de la migration. Pécoud (2018) confirme ses dires en admettant que si les OI sont indéniablement dépendantes et contraintes par les États membres, elles font également preuve d'une capacité surprenante à agir de manière autonome et indépendante. C'est, selon lui, le cas de l'OIM : son attitude entrepreneuriale lui permet de naviguer dans le monde international tout en initiant de nouveaux projets politiques. Wunderlich (2012) évoque une attitude « proactive » (Wunderlich, 2012, p. 496) des OI, y compris de l'OIM, afin de maintenir, voire d'étendre leurs mandats en misant sur leur survie.

1.1.2 L'évolution de l'OIM dans un monde international compétitif

Pécoud (2018) mentionne que tout au long de son histoire, l'OIM a fait preuve de brillantes capacités administratives et d'une impressionnante expertise scientifique en matière de migration, rendant les États dépendants de son intervention. D'après Geiger & Pécoud (2010), la question migratoire est au cœur de l'agenda international. L'OIM a toujours dû lutter pour sa survie. Elle a grandi dans un climat de concurrence, principalement avec le HCR, mais aussi avec d'autres organisations comme Frontex ou le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM). Par exemple, comme déjà mentionné dans la mise en contexte de l'organisation, selon Moretti (2021), les mandats de l'OIM et du HCR, les deux principales organisations gérant la mobilité humaine, ont tendance à se chevaucher. Les personnes assistées par ces OI ont tendance à se mélanger dans des situations de flux mixtes, qui peuvent relever à la fois de la responsabilité de l'OIM et de celle du HCR. Les deux organisations prétendent que leur mandat est plus légitime pour intervenir que celui de l'autre organisation. Ce manque de clarté dans la dissociation des deux mandats conduit à des situations de tension et de concurrence. De plus, la recherche de l'élargissement des mandats crée un climat toujours plus compétitif entre les deux OI, même si la tendance à la coopération semble plus efficace.

1.1.3 Une OI sans charte universelle, une menace pour les droits humains ?

L'OIM, bien que faisant partie du système onusien en tant qu'agence connexe, n'est pas légitimée par un mandat de protection des droits humains. Selon Pécoud (2018), l'OIM, orientée vers la « projectisation » (Pécoud, 2018, p. 1629), est condamnée à accepter ce que les États veulent et à élargir toujours plus son champ d'action vers de nouvelles demandes. L'OIM s'oppose rarement

aux demandes de nouveaux projets et ne critique jamais ses États membres de peur de se voir couper ses projets et ses financements. En fait, il semblerait que l'OIM soit plus attrayante pour les États que, par exemple, le HCR, car elle est plus flexible, dispose d'une capacité bureaucratique inégalée et n'est pas liée à un mandat de protection. Aussi, elle ne peut se permettre de dénoncer les États qui ne respectent pas les droits humains, car cela fermerait la porte à certains projets mandatés par les États (Moretti, 2021).

Selon Geiger & Pécoud (2010), Georgi (2010), Brachet (2016) et Lavenex (2016), le travail de l'OIM a fait l'objet de vives critiques tout au long de ses activités. Plusieurs enquêtes ont poussé des acteurs de la société civile et des universitaires, notamment, à dénoncer des pratiques difficilement compatibles avec le respect des droits de l'Homme. Brachet (2016), par exemple, accuse sévèrement le caractère inhumain de l'action de l'OIM qui ne recherche que le profit au détriment des besoins réels des migrants. Selon lui, d'autres ONG comme Amnesty Internationale (AI) ou Humans Rights Watch (HRW) s'inquiètent également du manque de respect des droits fondamentaux des migrants. L'absence d'une charte internationalement reconnue sur le respect des droits humains peut être inquiétante. Cependant, Perruchoud (1992), Frowd (2018) et Moretti (2021) modèrent ces accusations en admettant que l'OIM s'engage pleinement à respecter ces droits pour toutes les personnes sous son mandat. Le respect des droits fondamentaux contribue à la bonne réputation et au prestige de l'OIM sur la scène internationale. Les auteurs assurent la bonne volonté et la prise en compte des droits humains au centre des valeurs de l'OIM. L'organisation elle-même, dans son discours officiel, cite que « L'Organisation est guidée par les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, notamment la défense des droits de l'Homme pour tous. Le respect des droits, de la dignité et du bien-être des migrants reste primordial²⁶ ». Moretti (2021) ajoute que lors de son adhésion à l'ONU en 2016, l'OIM s'est engagée à agir conformément à la Charte des Nations Unies²⁷.

La littérature académique sur l'OIM est ambiguë. Elle montre à la fois une OI critiquée pour son manque d'indépendance vis-à-vis de ses États membres, mais aussi une OI à vocation économique opérant dans un monde concurrentiel en fonction de ses intérêts. Il ressort des études scientifiques que l'OIM est particulièrement habile à démontrer son expertise afin de se positionner par rapport

²⁶ Énoncé de mission. (s. d.) *International Organization for Migration*. Consulté le 10 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/enonce-de-mission>.

²⁷ Nations, U. (s. d.). *La Charte des Nations Unies | Nations Unies*. United Nations ; United Nations. Consulté le 9 juin 2023, à l'adresse <https://www.un.org/fr/about-us/un-charter>.

à d'autres acteurs concurrents, et ainsi légitimer la pertinence de son action pour agir dans de nouveaux domaines. En effet, les auteurs lui attribuent une attitude proactive et une plus grande facilité à naviguer de manière autonome dans le monde des OI et de sortir son épingle du jeu grâce à son mandat flexible et à sa capacité à promouvoir ses propres intérêts. Sa flexibilité et son esprit entrepreneuriale lui permettent de lancer de nouveaux projets politiques et d'élargir son mandat. Par ailleurs, les défenseurs des droits humains ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant au risque accru de violations des droits humains en raison de l'absence d'une norme internationale sur la migration dans la Constitution de l'OIIM. Cette absence donnerait naissance à une organisation principalement motivée par la réalisation de nouveaux projets, au détriment du respect des droits de l'Homme. Cependant, selon certains auteurs, il semblerait qu'elle soit tout de même ancrée dans une perspective alignée sur les droits universels. Les grandes lignes concernant les études sur l'OIIM étant posées, il convient à présent de s'attarder sur ce que l'on peut tirer de la littérature scientifique sur les crises internationales et les OI pour comprendre les processus d'évolution des mandats.

1.2 LES CRISES INTERNATIONALES, UNE FATALITÉ OU UNE OPPORTUNITÉ POUR LES OI ?

Selon Olsson & Verbeek (2018), peu d'attention a été accordée à l'impact des crises transnationales sur le rôle des OI. Après de brèves définitions, les sections suivantes passent en revue la vaste littérature académique sur les opportunités et complications potentielles que les crises internationales peuvent engendrer, ainsi que les facteurs d'influence qui, lorsqu'une crise éclate, peuvent changer le cours des événements.

Olsson & Verbeek (2013) définissent les organisations internationales – ou intergouvernementales – comme des institutions établies par des États souverains pour résoudre des problèmes spécifiques, sur la base d'un mandat précis, qui dépassent leurs frontières. Les États leur délèguent divers degrés de souveraineté afin qu'elles puissent mener à bien leurs tâches. Elles comprennent au minimum un mécanisme de prise de décision collective entre les États et un secrétariat chargé de mettre en œuvre les décisions. Devin et Smouts (2011) analysent l'OI « comme un construit social, solution provisoire à des exigences d'action collective résultant de la combinaison de stratégies intéressées et d'objectifs en mouvement » (Devin & Smouts, 2011, p. 8). Ce cadre analytique s'avère pertinent pour ce travail car il met en évidence la dynamique interne des OI au sein desquelles les acteurs interagissent et sont confrontés à diverses exigences. Louis & Maertens (2014) ajoutent qu'elles sont « le lieu et le produit d'interactions complexes entre différents types d'acteurs, étatiques, non étatiques, administratifs, politiques, etc., qui obéissent à différentes

logiques d'action et évoluent dans des univers de contraintes différents » (Louis & Maertens, 2014, p. 186).

La notion de crise internationale est complexe à définir. Ce travail se concentre délibérément sur une définition large de la crise et s'appuie sur les travaux de Baumgartner & Jones (2002), d'Hermann (1963) & Stern (2001) et de Boin (2009). Les crises sont décrites par Baumgartner & Jones (2002) comme des chocs externes qui défient les systèmes politiques et organisationnels existants. Hermann (1963) et Stern (2001) font référence à des changements dans l'environnement qui peuvent conduire à des comportements extrêmes. Ils affirment qu'une crise est une situation caractérisée par trois conditions perçues par les principaux décideurs : la menace envers un ensemble de valeurs fondamentales de l'organisation, le sentiment d'urgence (un temps limité de réponse) et l'incertitude (Stern, 2001, p. 8). Selon Boin & al. (2005), les crises sont un excellent point de départ pour observer les OI car, soumises à l'incertitude, à l'urgence et à la menace, elles sont ébranlées dans leur quotidien et voient leurs structures de pouvoir et leur évolution changer intrinsèquement. Boin (2009) parle : « de crise transfrontalière lorsque le fonctionnement de multiples systèmes, fonctions ou infrastructures critiques est gravement menacé et que les causes de la défaillance ou les voies de recours restent floues »²⁸ (Boin, 2009, p. 368). L'auteur explique également que la temporalité n'est pas définie dans une crise transfrontalière et qu'elle peut s'étendre sur une longue période. Enfin, toujours selon le même auteur, dans nos sociétés modernes, les crises internationales sont plus susceptibles de se produire car une petite perturbation peut se propager dans le réseau mondial complexe (Boin, 2009).

La littérature sur les crises internationales et les OI met en évidence l'importance de ces dernières dans la réponse aux crises, le besoin de coopération et de coordination, ainsi que les défis et les opportunités qui se présentent pendant une crise. Selon Olsson & Verbeek (2013), en temps de crise, les OI, dont l'objectif est de résoudre les problèmes transfrontaliers, sont de plus en plus sollicitées. Louis (2020) ajoute que les OI disposent souvent de connaissances et de ressources spécialisées qui peuvent s'avérer essentielles dans la gestion des crises internationales. Elles sont souvent en mesure de répondre plus rapidement aux crises que les États grâce à l'accumulation de données et de connaissances acquises au préalable. La fonction première de l'OI est donc de résoudre les problèmes pour lesquels elle est accréditée par les États membres. Olsson & Verbeek (2018) ajoutent que les OI peuvent contribuer à renforcer la coopération et la solidarité entre les

²⁸ [Traduction libre].

États membres pendant une crise, en fournissant un lieu de coordination et de collaboration pour promouvoir une réponse collective. Selon ces auteurs : « les organisations internationales peuvent agir en tant que plate-forme, forum ou agent, [...] une OI peut donc jouer différents rôles dans l'anticipation, la prévention ou la résolution d'une crise internationale. Un rôle de leader semble même possible »²⁹ (Olsson & Verbeek, 2013, p. 325). D'après Brockner & James (2008), bien que les crises représentent une menace certaine, elles peuvent en fait, si elles sont bien gérées, conduire à des changements bénéfiques pour les OI. En traitant efficacement une crise, les OI peuvent démontrer leur pertinence et renforcer leur crédibilité et leur légitimité aux yeux des États membres et de la communauté internationale. Cela peut contribuer à accroître le soutien aux OI et à jeter les bases d'une coopération et d'une collaboration futures. Toutefois, les crises internationales peuvent également présenter des défis importants pour les OI et mettre à l'épreuve leur capacité à remplir leur mission et leur mandat. Selon Brockner & James (2008), les crises poussent les OI et leurs dirigeants dans leurs retranchements. Zaccaria (2023) ajoute que les crises peuvent amplifier la fragmentation, le blocage, la compétition, l'inefficacité et la perte de légitimité des OI. Ces phénomènes débouchent parfois sur leur affaiblissement, voire leur disparition. Les OI apparaissent comme un instrument idéal pour résoudre les crises internationales, mais cette position peut aussi être inconfortable car elles doivent gérer des situations délicates et sont sujettes à de nombreuses critiques. Ainsi, Olsson & Verbeek (2013) admettent que : « l'implication des OI dans les crises est une arme à double tranchant, car elle les place dans une position où elles sont soit blâmées, soit louées »³⁰ (Olsson & Verbeek, 2013, p. 331). Plusieurs facteurs susceptibles d'influencer l'impact des crises sur les OI apparaissent dans la littérature académique sur le sujet, dont les plus courants sont passés en revue ci-dessous.

1.2.1 Le rôle clé du leadership, du secrétariat et du budget

Des éléments clés mentionnés dans la plupart des ouvrages sur les crises internationales et les OI sont le rôle des dirigeants, du secrétariat et du budgets.

En général, selon les chercheurs Olsson et Verbeek (2013), les crises poussent les organisations à centraliser l'autorité au niveau hiérarchique le plus élevé. Selon ces auteurs : « La centralisation dans les OI implique la concentration de l'autorité aux mains du plus haut niveau administratif, très

²⁹ [Traduction libre].

³⁰ *Ibid.*

souvent le secrétaire général ou les États membres »³¹ (Olsson & Verbeek, 2018, p. 280). En effet, la croissance de la menace et de l'incertitude conduit à un contrôle politique plus important. Cette tendance à raccourcir les chaînes de commandement et d'information permet de répondre rapidement à la crise. Ce mécanisme s'explique par le fait que les coûts politiques potentiels et l'incertitude associés aux périodes de crise incitent les dirigeants à contrôler soigneusement la prise de décision. En outre, le public a des attentes élevées à l'égard des dirigeants et espère une réponse sincère de leur part. Selon Brockner & James (2008) : « en gérant les crises, les dirigeants peuvent être en mesure d'introduire des changements qui ont pour effet d'améliorer les performances de l'organisation »³² (Brockner & James, 2008, p. 111). Louis & Maertens (2014) s'appuient sur leurs propres observations empiriques, mais aussi sur les travaux de Crozier & Friedberg (1992), de Haas (1964) et de Kille (2013) pour préciser l'importance des leaders dans la concrétisation de nouveaux projets ou le déclenchement d'un mécanisme de changement. Hall (2016) ajoute que la survie des OI dépend de la capacité des dirigeants à faire face et à s'adapter aux nouveaux défis internes ou externes à l'OI. Plusieurs ouvrages, dont celui de Hall (2015), illustrent ce propos en mettant en lumière le travail du directeur général de l'OIM de 2008 à 2018, William Lacy Swing, et de l'ancien Haut-Commissaire du HCR et actuel secrétaire général des Nations unies, António Guterres, qui ont tous deux fait pression sur leurs États membres pour être en mesure d'intégrer les questions de déplacement liées au climat dans le mandat de leur organisation. Par ailleurs, selon Hawkin & Jacoby (2006) et Weaver (2007), cités par Hall & Woods (2018), les dirigeants ont également la capacité de s'émanciper du contrôle des États membres pour gagner en autonomie et en indépendance, en particulier dans les domaines techniques. En effet, les mandats délégués par les États sont souvent peu clairs, voire « ambigus » (Hall & Woods, 2018, p. 872). Les dirigeants parviennent à jouer habilement de cette ambiguïté et à redéfinir la compréhension du mandat délégué en leur faveur. Selon les mêmes auteurs : « Ceci est important car les dirigeants ne sont pas seulement des acteurs passifs, opérant au sein d'une structure établie par les États et/ou leur environnement externe. Ils peuvent influencer et modifier les paramètres dans lesquels leur organisation fonctionne »³³ (Hall & Woods, 2018, p. 881). Hall & Woods (2018) ajoutent que l'ancienneté et le degré d'expérience des dirigeants ont une grande influence sur la capacité à tirer

³¹ [Traduction libre].

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

profit d'une crise. En effet, l'expérience permet de se concentrer sur les bénéfices potentiels des crises plutôt que sur la seule continuité de l'activité. Enfin, les responsables expérimentés sont plus facilement en mesure de contourner les blocages institutionnels formels.

Si le rôle du chef de l'OI est crucial, les secrétariats ne doivent pas être négligés car ils influencent aussi grandement les décisions. Les dirigeants ne peuvent pas, à eux seuls, assurer la gestion des crises et ont besoin du soutien d'une capacité bureaucratique forte. Louis & Maertens (2014) s'appuient sur les travaux d'Anderfuhren & al. (2013), Bauer (2007), Mathiason (2007) et Weiss (2013) qui contribuent tous à mettre en évidence et à confirmer les capacités réelles d'action des bureaucraties. Weiss (2013) parle d'ailleurs d'une « seconde onu » pour exprimer l'importance des fonctionnaires des OI. Littoz-Monnet (2017) souligne également le rôle des entrepreneurs bureaucratiques et leur capacité à promouvoir des idées et à changer radicalement le cours des événements. Selon Zaccaria (2023) : « L'absence d'une autorité, d'une capacité bureaucratique et de compétences suffisantes implique que les dirigeants des OI ne disposent pas de l'arsenal nécessaire pour élaborer des stratégies de réponse qui permettent à leur OI de s'adapter de manière opportuniste aux crises, assurant ainsi leur survie et en tirant même profit »³⁴ (Zaccaria, 2023, p. 7). Debre & Dijkstra (2021a) le confirment en avançant que le secrétariat assure un suivi indispensable dans la gestion des crises. La présence d'un secrétariat numériquement important serait d'ailleurs décisive pour la capacité des OI à répondre aux chocs exogènes, mais aussi à utiliser stratégiquement la crise pour étendre leur mandat et leurs instruments politiques à leur avantage. Par exemple, la présence d'un grand nombre d'employés offre la possibilité de réaffecter certains d'entre eux pour se concentrer uniquement sur la gestion de la crise. Il y a également plus de chances d'avoir une expertise solide et pertinente directement en interne, une proactivité sur de nouvelles initiatives et une plus grande quantité d'idées et de propositions politiques. Cependant, les auteurs affirment qu'au-delà de l'importance du nombre d'employés, la qualité de celui-ci, c'est-à-dire la capacité administrative, est également déterminante pour expliquer l'action des OI. Par ailleurs, l'étude de Debre & Dijkstra (2021a) souligne un point important : les bureaucraties doivent prendre des décisions rapides en cas de crises, et, bien qu'elles soient placées sous l'autorité de leurs États membres, elles sont en première ligne pour y répondre. Les auteurs mentionnent que de nombreuses réunions plénières annuelles ont été annulées à cause du COVID-19 et que les bureaucrates ont dû prendre des décisions sans consulter les États membres. Cette littérature

³⁴ [Traduction libre].

supprime toute option de considérer les bureaucrates en tant que simples pions à la merci du jeu politique, ils sont eux-mêmes des participants actifs à l'élaboration des OI.

La question du budget doit aussi être prise en compte pour comprendre comment les OI réagissent aux crises. Les budgets disponibles sont extrêmement différents d'une OI à l'autre. Selon Debre & Dijkstra (2021a), les réponses des OI face aux crises peuvent varier selon qu'elles sont réglementaires (ex. l'OMC) ou opérationnelles (ex. la Banque mondiale). Les deuxièmes disposent de fonds plus importants et sont plus susceptibles de pouvoir les débloquer pour la gestion des crises. En outre, les OI dépendent souvent du financement de leurs États membres et, en cas de crise, les États peuvent réorienter leurs ressources vers la résolution de la crise en cours, ce qui peut entraîner une pénurie de fonds pour l'OI.

1.2.2 Une surveillance renforcée de la part des États membres ?

L'influence des États membres est régulièrement discutée dans la littérature académique. Selon Olsson & Verbeek (2018), en période de crise, les États membres, réticents à déléguer leur souveraineté, peuvent réagir de diverses manières, comme surveiller plus étroitement les activités des OI, influencer l'adoption des décisions, mais aussi tenter de modifier ou d'invalider certains mandats confiés. Lors d'une crise, les États membres peuvent privilégier leurs intérêts nationaux plutôt que leur engagement envers l'OI, ce qui entraîne un manque de consensus et de coopération. En outre, la crise peut entraîner l'émergence d'intérêts conflictuels et de luttes de pouvoir entre les États membres, ce qui rend difficile la tâche de l'OI de traiter efficacement la crise. Bien que l'autonomie d'action varie d'une organisation à l'autre, aucun État membre n'est prêt à déléguer l'intégralité de sa souveraineté. Une partie des décisions des OI est toujours influencée, d'une manière ou d'une autre, par les États. La centralisation du leadership, bien que souvent perçue comme la concentration du pouvoir décisionnel aux mains du secrétaire général dans les OI, se prolonge parfois jusqu'aux États membres. Dès lors, ce processus implique une diminution de l'autonomie des OI. Les États membres sont alors au premier plan de la prise de décision et les OI ont moins de marge de manœuvre. Olsson et Verbeek (2018) expliquent que les OI techniques, qui reposent sur l'expertise, sont moins soumises au contrôle et à la surveillance que les OI politiques et échappent plus facilement aux accusations politiques des États. Les OI techniques sont plus autonomes et influentes que les OI politiques. En temps de crise, ce mécanisme tend à s'amplifier. Les OI techniques sont alors encore plus influentes vis-à-vis des États membres et parviennent à échapper plus facilement aux débats politiques, alors que les OI politiques sont plus surveillées et moins autonomes.

Ces affirmations doivent toutefois être nuancées. Debre & Dijkstra (2021), Olsson & Verbeek, (2018) et Zaccaria (2023), entre autres, s'intéressent au degré d'autonomie perçu par les OI en période de crise. Ils constatent que face à l'urgence de la crise, les États membres, fortement occupés par la gestion nationale de la crise, n'ont pas le temps de scruter les activités des OI et leur offrent de facto une plus grande liberté, leur permettant d'échapper aux contrôles et de prendre des initiatives de leur propre chef. Toutefois, La gestion des crises peut également varier si la structure préalable des OI tend à la décentralisation. Comme mentionné précédemment, selon Olsson & Verbeek (2018), les crises ont tendance à accentuer l'effet centralisateur du pouvoir. Cependant, cet effet peut être altéré par des réponses organisationnelles décentralisées. Il s'avère qu'il est important de prendre en compte les structures de l'organisation d'avant-crise pour comprendre la tendance centralisatrice ou décentralisatrice des OI. Pendant les crises, les organisations pragmatiques, axées sur la mise en œuvre de projets, ont tendance à se décentraliser, tandis que les organisations basées sur des routines administratives sont plus susceptibles de se centraliser. Le processus de décentralisation offre une plus grande autonomie aux OI. Comme le mentionnent Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) : « L'OIM dispose d'un grand nombre de bureaux de pays relativement autonomes, dotés d'un personnel qualifié et expérimenté dont l'expertise peut être décisive dans la décision de lancer un nouveau projet [...] Ainsi, bien qu'elle dépende encore de l'approbation des États membres, l'organisation a à la fois la motivation et l'opportunité de poursuivre son chemin institutionnel vers l'expansion » (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 7).

1.2.3 L'action ancrée dans la « fenêtre d'opportunité » de la crise

Les études de Baumgartner & Jones (1993), Debre & Dijkstra (2021a, 2021b), Kreuder-Sonnen (2019) ou encore de Olsson & Verbeek (2018) ont démontré comment les crises peuvent parfois provoquer des changements positifs dans certains processus et politiques institutionnels des OI si elle s'insèrent dans la fenêtre d'opportunité. Ces changements ne peuvent pas avoir lieu en l'absence de crise. La pression temporelle est un terme régulièrement employé dans la littérature académique sur les crises et les OI. Selon Olsson & Verbeek (2013), ce terme désigne le sentiment d'urgence ou de contrainte imposé par le peu de temps disponible pour accomplir une tâche, réagir à un événement ou atteindre un objectif. Dans le contexte d'une crise, la pression temporelle fait référence au stress supplémentaire et à l'urgence de devoir répondre rapidement et efficacement à une situation qui évolue vite, où les conséquences d'une action tardive peuvent être graves. Le degré de pression temporelle perçue dépend de la gravité et de l'immédiateté de la crise. Le phénomène de leadership centralisé, par exemple, sera très fort si la pression temporelle perçue est élevée. Cela entraîne un contrôle plus fort de la part des États membres et, de facto, une diminution

de l'autonomie des OI. Stern (2001) parle de la notion de pression temporelle et explique qu'une OI peut saisir une opportunité sous la contrainte de l'urgence. Il appelle cela une « fenêtre d'opportunité » (Stern, 2001, p. 10). Selon ce chercheur, une OI peut se distinguer des autres et tirer profit de la crise si elle est capable de se démarquer dans l'urgence en formulant rapidement des mesures d'urgence dans une situation extraordinaire ou en parvenant à atténuer les effets de la crise. Selon Zaccaria (2023), une réponse efficace située dans la fenêtre d'opportunité peut permettre aux OI d'occuper une position prioritaire dans leur domaine par rapport à d'autres OI concurrentes. Une action ancrée dans la fenêtre d'opportunité peut être décisive et éliminer les effets néfastes potentiels. Brockner & James (2008) soulignent la capacité à créer rapidement de nouveaux systèmes et de nouvelles technologies pour répondre aux besoins urgents de la crise. Ces nouveaux éléments n'auraient probablement jamais vu le jour, ou pas immédiatement, si la crise ne s'était pas produite. Selon Debre & Dijkstra (2021a), concernant la pandémie de COVID-19, les réponses ont été apportées entre avril 2020 et juin 2020, période après laquelle la fenêtre d'opportunité initiale avait expiré, où l'opportunité de s'engager sur de nouvelles trajectoires était passée. Les auteurs s'appuient sur Jones & al. (2016) et Kreuder-Sonnen (2019) pour affirmer que : « Lorsque les bureaucrates des OI parviennent à utiliser les moments de crise comme des fenêtres d'opportunités pour étendre leur champ d'action et leurs instruments, les organes pléniers pourraient bien leur emboîter le pas plus tard pour légaliser ces pratiques et ainsi doter l'OI d'une plus grande autorité (Jones et al., 2016 ; Kreuder-Sonnen, 2019). Ainsi, il semblerait que l'engagement dans un nouveau domaine d'action tende à s'ancrer plus profondément dans les pratiques formelles des institutions.

La littérature sur les OI et les crises internationales identifie la diversité des réponses possibles et les facteurs majeurs qui influencent le comportement et les réponses des OI en temps de crise. Ces études donnent un aperçu des processus organisationnels et institutionnels internes des OI. Certaines OI profitent des crises tandis que d'autres rencontrent des difficultés importantes pour les surmonter. Les facteurs évoqués, qui conduisent les OI à être plus ou moins enclines à percevoir les crises comme des opportunités, sont l'action des dirigeants et des bureaucrates, le budget disponible, le contrôle des États membres, le degré de décentralisation de l'OI ou encore la notion de temporalité, à savoir, la formulation de mesures d'urgence au sein de la fenêtre d'opportunité. La recherche propose des modèles et des typologies, mais n'établit pas de règle générale pour prédire les comportements des OI en cas de crise. En effet, la nature des crises est diverse et les OI peuvent réagir différemment aux mêmes crises. Dans l'impossibilité de reporter directement

ces généralités au cas de la division MECC, la partie suivante examine des cas spécifiques en se concentrant sur les réponses des OI à la crise pandémique du COVID-19.

1.3 LES OI ET LA CRISE DU COVID-19, DES RÉPONSES À GÉOMÉTRIE VARIABLES

La crise de COVID-19 a fondamentalement modifié l'ordre mondial. Durant cette période, le temps semble s'être arrêté, l'attention reste figée sur la résolution de la pandémie. D'après Simonneau (2020), le système politique international est bouleversé et l'unilatéralisme prend le pas sur la coopération internationale. Kamradt-Scott & McInnes (2012), dont les propos datent d'avant la pandémie, ajoutent que les pandémies menacent la sécurité à l'échelle mondiale et constituent actuellement l'un des enjeux les plus importants. Selon Abbas, Louis et Moatti (2020), les OI sont victimes de nombreuses critiques et semblent incapables de répondre efficacement à cette crise : « C'est dans ce monde asymétrique et livré aux rivalités de puissances que s'est répandu le coronavirus » (Abbas et al., 2020, p. 8). La présente section donne un aperçu de plusieurs réponses des OI à la crise de COVID-19. La nature récente du phénomène limite le nombre d'études sur le sujet.

Van Hecke & al. (2021) se concentrent sur les OI dont les mandats sont prioritaires dans la gestion de la crise, à savoir l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union européenne (UE), le Fond monétaire international (FMI) et le Groupe de la Banque mondiale (GBM). Les auteurs concluent que leur « autonomie bureaucratique » vis-à-vis des États membres influence largement l'efficacité et donc la création ou non de nouvelles politiques. Par ailleurs, ils constatent aussi des différences significatives en matière d' « autonomie de la volonté », qui est « la capacité à développer des préférences indépendantes »³⁵ (Van Hecke et al., 2021, p. 452). L'OMS, par exemple, était limitée par sa structure déjà faible avant la crise, comme son manque de cohérence administrative et sa gouvernance décentralisée. De plus, elle a souffert du désengagement des États-Unis et de la Chine pendant la pandémie. L'UE, en revanche, a su rebondir et utiliser la crise comme une opportunité car elle a su mobiliser son expertise administrative. La Banque centrale européenne (BCE), quant à elle, a agi en toute indépendance, sans avoir à demander l'approbation des gouvernements en amont. Le FMI et le GBM, bénéficiant d'une autonomie considérable, ont également pris des mesures assez rapidement. Enfin, l'article de Van Hecke & al. (2021) reconnaît que les réponses

³⁵ [Traduction libre].

des OI dépendent principalement de leurs structures de gouvernance, de leur dépendance vis-à-vis des États membres et de leur accès aux ressources financières.

Abbas & al. (2020) et Orsini (2020) se concentrent sur le Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE). Selon les auteurs, l'organisation a su rebondir pour tirer profit de la crise en s'appuyant notamment sur des acteurs non étatiques et en jouant sur la sensibilité du public à l'environnement. Elle a aussi fait appel à la jeunesse et aux organisations religieuses en leur attribuant un rôle primordial. Son travail pendant la crise a consisté à réorienter son agenda post crise vers une relance davantage axée sur l'environnement, la santé et l'économie. La pandémie de COVID-19 a contribué à démontrer que le ralentissement de nos activités a un impact positif sur l'environnement. Le PNUE s'est appuyé sur des preuves réelles pour justifier sa légitimité. Conscient que son mandat n'était pas central et prioritaire à la résolution de la crise, le PNUE a proposé de se concentrer sur les concepts d'« une seule santé³⁶ » et de « richesse inclusive³⁷ » pour réunir en un seul agenda les enjeux liés à la crise, à l'environnement et à l'économie.

Selon Louis (2020), l'Organisation internationale du travail (OIT) a également profité de la crise pour développer son expertise en ce qui concerne le télétravail et, sur le plan juridique, pour rappeler combien il est crucial de respecter les normes du travail international en tout temps.

Simonneau (2020) s'intéresse aux organisations dont le mandat est de coordonner les mouvements de personnes, comme la Commission européenne, le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) ou l'OIM. Selon lui, ces organisations se sont retrouvées démunies face au retour de l'unilatéralisme et ont été obligées de s'accommoder à cette nouvelle situation. Au lieu d'être les principales références, le HCR et l'OIM n'ont pu que se soumettre aux décisions des États et les seconder. Cette situation, selon Abbas et al. (2020), retarde l'action des OI par rapport aux États. Ces organisations sont : « ravalées au rang de chambre d'enregistrement des décisions nationales unilatérales » (Abbas et al., 2020, p. 9). Contraintes de coordonner les migrations plutôt que de les diriger, le HCR et l'OIM ont vu leur efficacité significativement diminuée.

³⁶ Lancement du Plan d'action conjoint « Une seule santé » pour répondre aux menaces sanitaires touchant les êtres humains, les animaux, les végétaux et l'environnement. (2022, octobre 17). *UN Environment*. <http://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/communiquede-presse/lancement-du-plan-daction-conjoint-une-seule-sante-pour>.

³⁷ Inclusive Wealth Report 2018 | *UNEP - UN Environment Programme*. (s. d.). Consulté le 27 décembre 2022, à l'adresse <https://www.unep.org/resources/inclusive-wealth-report-2018>.

Enfin, Zaccaria (2023) étudie le cas de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII) et conclut qu'elle a réussi à prendre en charge un nombre plus important de projets qu'au cours des autres années pré-pandémies. L'auteur attribue ce succès au « leadership institutionnel » (Zaccaria, 2023, p. 1) qui a su s'adapter stratégiquement et mobiliser avec profit son expertise, ses ressources et son autorité. Par exemple, l'institution a élargi ses compétences initiales en créant de nouveaux partenariats et en introduisant un système de financement allégé et de nouveaux outils politiques pour faciliter le redressement à la crise du COVID-19.

Dans une étude quantitative sur les réponses politiques de septante-cinq OI à la crise de COVID-19, Debre & Dijkstra (2021a) démontrent que leurs réponses sont très éparées. En effet, selon l'étude, la majorité des OI ont poursuivi leur travail habituel et certaines ont réussi à se saisir de la crise de COVID-19 pour introduire de nouvelles tâches à leur mandat. Les auteurs se demandent pourquoi certaines OI profitent des crises pour étendre leur champ d'action tandis que d'autres ne sont pas proactives et ne s'engagent que très peu dans la crise. L'une des principales découvertes de cette étude est que les OI à « vocation générale » sont plus susceptibles de chercher à élargir leur mandat en cas de crise que les OI à « vocation spécifique » (Debre & Dijkstra, 2021a, p. 444). De plus, toujours selon la même étude, les OI les plus touchées par la pandémie dans leur mandat (santé, commerce, gestion des frontières) ne sont pas les plus susceptibles d'élargir leur mandat. Les chercheurs soulignent la pertinence et l'importance de l'analyse de la crise de COVID-19. Ils mentionnent que « les chocs exogènes ont le potentiel de mettre les institutions sur une nouvelle voie, ou peuvent aussi simplement représenter des opportunités de changer de direction et de s'écarter d'une voie initiale »³⁸ (Debre & Dijkstra, 2021a, p. 444). Debre & Dijkstra (2021a) divisent les réponses des OI à la première vague de COVID-19 en trois catégories. Les résultats indiquent que l'OIM se situe dans la troisième catégorie, ce qui contredit les études de Simonneau (2020) et de Abbas et al. (2020) qui mentionnent l'état de stagnation dans lequel l'OIM s'est trouvée pendant la pandémie.

³⁸ [Traduction libre].

Tableau I : Les réponses des OI durant la première vague de COVID-19

(Debre & Dijkstra, 2021a)

Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3
Les OI qui se sont contentées de faire des déclarations sans agir	Les OI qui ont réussi à mener à bien leurs activités sur la base des instruments existants	Les OI qui ont géré de nouvelles tâches et/ou mis en place de nouveaux instruments politiques
Nombre total d'OI : 22	Nombre total d'OI : 35	Nombre total d'OI : 18

Selon les résultats des recherches de Debre & Dijkstra (2021a) et de Liu (2022), dès la première vague, la taille des effectifs et le nombre de cas COVID dans les États membres sont importants à considérer pour comprendre les réponses politiques des OI face aux crises. Ces deux variables permettent d'anticiper la tendance des OI à élargir ou non leur mandat. En effet, lorsqu'il y a plus de personnel et plus d'infections, leurs réponses politiques sont plus fortes et il y a plus de chance qu'elles cherchent à innover. D'après l'étude, le domaine dans lequel les OI opèrent n'est pas significatif, il semblerait donc que cette variable importe peu et que toutes les OI puissent profiter d'une crise pour élargir leur mandat. Certaines OI réagissent toutefois plus fortement dans un deuxième temps. Ceci peut être dû à un personnel réduit et donc à une certaine lenteur administrative, ainsi qu'à l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les activités de l'OI. Les auteurs constatent d'ailleurs que les OI axées sur la santé, l'économie, les finances, la migration ou à la gestion des frontières sont plus susceptibles de réagir sérieusement à la crise que les autres. Enfin, l'impact perçu de la crise du COVID-19 a une influence importante sur le calendrier des OI.

Cet aperçu de la réponse des différentes OI à la crise du COVID-19 montre la diversité des cas existants et l'individualité de leurs réponses, chacune étant influencée par des facteurs différents.

1.4 LES CRISES COMME OCCASION UNIQUE : ILLUSTRATION DE L'EXPANSION DU MANDAT DE L'OIM

Comme ce travail l'a montré jusqu'à présent, certaines OI profitent des crises pour consolider, voire étendre leur mandat, tandis que d'autres en souffrent et luttent pour survivre. Cette section examine les conditions dans lesquelles les mandats des OI peuvent changer en se concentrant sur l'OIM. Les recherches de Kreuder-Sonnen & Tantow (2021), sur les conditions d'élargissement des engagements de l'OIM aux situations d'urgence humanitaire, de Hall (2013, 2015, 2016) sur l'intégration des enjeux environnementaux, de Littoz-Monnet (2017) sur l'élargissement à des domaines qui ne sont pas liés au mandat initial, ainsi que de Maertens & Louis (2016) sur la mise à l'agenda et l'expansion des mandats à la question du changement climatique, montrent comment

certaines OI, y compris l'OIM, sur laquelle cette partie se concentre particulièrement, ont agrandi leur champ d'action pour faire face à la crise climatique.

Pécoud (2018) affirme que le mandat flexible de l'OIM, qui englobe toutes les formes de mobilité humaine, lui donne une certaine marge de manœuvre dans l'étendue des activités possibles et lui permet d'intervenir dans de multiples situations. Elle s'implique aussi bien dans l'aide aux personnes déplacées dans le cadre de la gestion des catastrophes naturelles et des conflits, que dans le changement climatique, bien que ces domaines ne soient pas explicitement inclus dans son mandat initial. L'OIM est présente dans plus de cent pays et est composée de cinq cent nonante bureaux extérieurs³⁹. La décentralisation de l'organisation procure aux bureaux régionaux une autonomie importante vis-à-vis du siège à Genève. Ils gèrent notamment eux-mêmes la collecte de fonds pour leurs projets. Pécoud (2018) note que des bureaux peuvent être ouverts ou fermés en fonction des opportunités qui se présentent. Selon cet auteur, « L'OIM apparaît comme un réseau peu structuré de projets et de bureaux extérieurs, s'attaquant à un éventail hétéroclite de questions et passant rapidement de l'un à l'autre, en fonction des opportunités et des circonstances »⁴⁰ (Pécoud, 2018, p. 1622). La décentralisation de l'organisation et la présence de bureaux régionaux dans toutes les régions du monde lui offre un réel potentiel d'influence et de mise en œuvre de normes universelles au sein des États tout en respectant le principe de souveraineté (Düvell, 2003, cité par Pécoud, 2018). Les cas de l'expansion des tâches de l'OIM dans le domaine de l'aide humanitaire d'urgence et de la création d'un nouveau département « Migration, environnement et changement climatique (MECC) »⁴¹ illustrent également la flexibilité du mandat de l'OIM.

Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) considèrent la guerre du Golfe de 1990-1 comme le point de départ de l'expansion du mandat de l'OIM dans le domaine de l'aide humanitaire. Ce « point critique » (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 2) d'élargissement de ses activités a en fait servi de modèle et de déclencheur pour de nouvelles expansions ultérieures, dans d'autres situations de crises. Selon les auteurs, la guerre du Golfe « a mis en place des mécanismes de reproduction qui ont renforcé la logique expansionniste des interventions de l'OIM dans les situations de crise »⁴²

³⁹ Où travaillons-nous. (s.d.) *International Organization for Migration*. Consulté le 13 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/ou-travaillons-nous>.

⁴⁰ [Traduction libre].

⁴¹ *Migration et changements climatiques*. (s. d.). *International Organization for Migration*. Consulté le 7 février 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/migration-et-changements-climatiques>.

⁴² [Traduction libre].

(Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 4). En d'autres termes, la guerre du Golfe a été l'un des événements les plus importants permettant à l'institution de poursuivre son processus de croissance dans le domaine de l'aide humanitaire. En 1990, en s'engageant dans les zones de conflits du Kosovo et du Timor oriental, l'OIM a pu consolider son action humanitaire en l'intégrant de manière permanente dans sa structure institutionnelle au travers de la Division des situations d'urgence et d'après-conflit, aujourd'hui appelée Département des opérations et des situations d'urgence (DOE)⁴³. Non seulement l'OIM a étendu son mandat au domaine humanitaire, mais elle a également réussi à s'imposer sur la scène internationale mettant en avant sa flexibilité, sa rapidité de déploiement et ses faibles coûts normatifs. En examinant le cas de la guerre civile en Libye, en 2011 et de la pandémie d'Ébola en Afrique de l'Ouest de 2014 à 2016, les auteurs concluent que l'OIM a tendance à s'engager rapidement dans les urgences humanitaires malgré certaines lacunes dans son mandat pour agir dans ces situations nouvelles. En comblant ces lacunes, l'OIM est en mesure d'élargir son champ d'action et, ce faisant, de normaliser ces pratiques. Les deux cas empiriques démontrent la logique expansionniste de l'OIM par le biais de précédents. En effet, toujours selon Kreuder-Sonnen & Tantow (2021), les deux crises, dont les circonstances étaient auparavant inconnues de l'OIM, ont donné lieu à des opérations d'urgence de sa part. Le cas de la crise libyenne a conduit à la création de nouvelles pratiques, telle que la coordination avec le gouvernement libyen et les organisations humanitaires. L'OIM étant affaiblie à ce moment en raison d'un budget insuffisant pour l'évacuation des migrants, la crise libyenne a entraîné la création du cadre opérationnel en cas de crise migratoire (COCM)⁴⁴, qui reste la principale référence pour répondre aux crises de mobilité. Ce document reflète un élargissement des tâches de l'OIM (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021). Le cas d'Ébola est un autre exemple inattendu dans lequel l'OIM a opéré. En effet, l'épidémie n'avait que peu de liens avec la migration. La crise sanitaire a poussé l'OIM à agir dans un contexte de crise jusqu'alors inconnu, celui de la propagation d'un virus menaçant. La réticence initiale de l'OIM à s'impliquer dans ce domaine concernait la sécurité de son personnel. Sous la pression des États-Unis, elle a cédé et s'est engagée dans la résolution de cette crise. Ne disposant pas d'un cadre opérationnel pour la gestion des crises épidémiques, l'OIM a créé le cadre de gestion de la santé, des frontières et de la mobilité (HBMM) visant à « améliorer

⁴³ *Structure du département.* (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 27 mars 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/structure-du-departement>.

⁴⁴ *S'attaquer aux aspects des crises relatifs à la mobilité : Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire.* (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 27 mars 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/mcof>.

la prévention, la détection et la réponse à la propagation des maladies infectieuses et autres menaces sanitaires pendant tout le continuum de la mobilité [...] et de ses espaces de vulnérabilité, avec un accent particulier sur les zones frontalières⁴⁵». Un élément important de la crise d'Ébola est que l'OIM n'a pas cherché à réagir le plus rapidement possible, mais qu'elle a été poussée à le faire par ses États donateurs, en particulier les États-Unis. Cela illustre la progression de l'image de l'OIM en tant qu'OI souple et capable de se déployer dans tous les types de crise. Les étapes de la réponse de l'OIM pendant la crise ont initialement été les mêmes que lors des crises précédentes, à savoir « le déploiement de son personnel, la documentation et le transport des personnes » (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 17). L'OIM a ensuite constaté de sérieuses lacunes dans la gouvernance de l'épidémie d'Ébola, qu'elle a alors comblées, en mettant notamment en place des dépistages sanitaires, des désinfections, des conseils psychologiques dans les écoles, en créant des cliniques et des centres d'urgence, et en formant les travailleurs frontaliers à la détection de la maladie. L'OIM s'est également efforcée d'informer la population sur la santé publique par le biais d'émissions de radio, de panneaux d'affichage et de bandes dessinées. Elle a donc commencé par mettre en œuvre les activités connues de l'organisation, puis s'est rapidement adaptée aux besoins du terrain en lançant de nouvelles activités. Bien que l'OIM ait déjà mené des activités liées aux épidémies auparavant, elle a dû travailler selon de nouvelles méthodes. Comme le disent Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) : « dans le contexte de la crise d'Ébola, cependant, l'OIM a effectué des contrôles sanitaires et des traitements à une nouvelle échelle »⁴⁶ (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 17). Au final, l'OIM, contrairement à l'OMS, critiquée pour sa mauvaise gestion de l'épidémie d'Ébola, a reçu de multiples compliments pour son implication dans la crise épidémique, y compris de la part de l'OMS et de l'Union africaine. En s'engageant dans la crise du virus Ébola, l'OIM s'est imposée comme un acteur clé dans un nouveau domaine politique qui n'était pas couvert par son mandat initial.

Similairement, Hall (2013, 2015) se demande pourquoi et dans quelles conditions certaines organisations s'engagent ou non dans un nouveau mandat. Son analyse comparative entre l'OIM et le HCR s'attarde sur les différences entre ces organisations dans l'intégration du régime climatique au sein de leur mandat. La pression environnementale imposée par le changement

⁴⁵ *Préparation et réponse aux épidémies*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 27 mars 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/preparation-et-reponse-aux-epidemies>.

⁴⁶ [Traduction libre].

climatique a permis à l'OIM de se saisir de cette question et de l'adapter à son mandat. Ce cas est intéressant du point de vue de la réaction de l'OIM dans le contexte d'une crise internationale. En réponse à la crise climatique, l'OIM a fait évoluer son organisation en créant une nouvelle division. Hall (2013) propose une typologie pour prévoir l'éventuelle croissance des mandats des OI face à de nouveaux enjeux. Elle affirme qu'en fin de compte, toutes les OI s'adaptent à une crise, mais que la vitesse de réaction et la manière de s'adapter peuvent varier selon le type d'OI. Elle distingue deux types d'OI : les « normatives » (Hall, 2013, p. 92) et les « fonctionnelles » (Hall, 2013, p. 92). Les premières sont des OI dotées d'une autorité légale, liée à une charte fondée sur le droit international. Les OI *normatives* recherchent une légitimité morale et leur mandat principal est de surveiller le respect des normes internationales en matière de droits. Elles ont reçu ce mandat des États pour veiller au respect de ces normes. Le personnel de ce type d'organisation est fermement attaché au mandat de l'organisation et le changement ne peut être induit que s'il est conforme avec la charte de l'institution, faute de quoi il pourrait menacer l'identité même de l'organisation. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), le HCR, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'OIT sont des exemples d'organisations normatives. En revanche, les OI *fonctionnelles*, telles que l'OIM, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) ou encore l'Union interparlementaire (UIP) n'ont pas pour mandat de faire appliquer des normes universelles. Selon Hall (2013) : « au contraire, elles existent pour accomplir des tâches spécifiques et discrètes et sont souvent des organisations basées sur des projets »⁴⁷ (Hall, 2013, p. 92). Leur légitimité est pragmatique et elles se comportent selon une *logique de conséquences*, c'est-à-dire une analyse rationnelle des coûts et des bénéfices. Les OI fonctionnelles doivent démontrer à leurs principaux donateurs (souvent les États membres) qu'elles sont compétentes dans leur domaine et que leur travail repose sur une expertise sans faille et sur des connaissances techniques hautement spécialisées. En accomplissant leur travail de cette manière, elles s'assurent donc le soutien de leurs donateurs. Un élargissement de leur mandat est possible si le financement des donateurs augmente. Les OI fonctionnelles se concentrent sur des projets, de sorte que si des fonds sont disponibles dans un nouveau domaine, elles auront tendance à dépasser leur mandat principal ou à abandonner d'anciennes activités si elles n'obtiennent pas davantage de fonds. Le personnel recruté doit disposer d'une expertise spécifique liée à des projets particuliers. Par exemple, le HCR, en tant qu'OI *normative*, a tendance à être plus réticent à entreprendre un changement dans son mandat,

⁴⁷ [Traduction libre].

alors que l'OIM, en tant qu'OI *fonctionnelle*, s'est immédiatement lancée dans le domaine du climat en recherchant directement des fonds pour étendre ses activités.

Tableau II : Les typologies des OI pour expliquer le changement

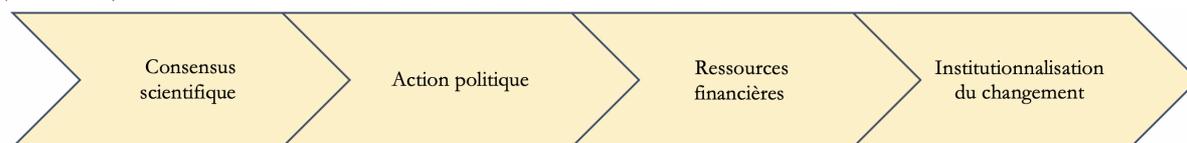
(Hall, 2013)

	OI normatives : Présence d'une charte internationale	OI fonctionnelles : Absence d'une charte internationale
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Surveiller que les États respectent les normes internationales • Personnel attaché aux valeurs de l'OI • Le changement est induit s'il est conforme avec la Charte • Plus réticentes au changement 	<ul style="list-style-type: none"> • Logique de conséquence (analyse coûts-bénéfices) • Besoin constant de prouver ses compétences • Possibilité d'extension du mandat en cas d'augmentation ou de nouveaux financements / Domaine d'action en fonction du financement disponible • Engagement du personnel en fonction de leur expertise liée à des projets précis • Tendance à s'engager rapidement dans de nouveaux projets
Exemples	HCDH, HCR, CICR, OIT	OIM, OMM, UIP

Les différences entre les types d'OI permettent à ce mémoire de s'attendre, par exemple à ce que l'OIM évolue différemment du HCR pendant une crise, bien que leurs domaines de travail soient similaires, en raison de l'absence d'une charte internationale sur les migrations du côté de l'OIM. L'étude de Hall (2013) soulève une différence importante entre deux OI traitant de thèmes proches et ouvre, de manière plus générale, la possibilité d'un développement variable des OI face aux crises. Toujours selon Hall (2013, 2015, 2016), suite à une reconnaissance mondiale du changement climatique, plusieurs OI telles que l'OMS, l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), l'OIM ou encore le HCR, qui ont été créés lorsque le climat n'était pas une priorité centrale, ont ajouté des nouvelles divisions pour étendre leur mandat à cette question. Elles ont embauché du nouveau personnel et créé de nouveaux projets liés au changement climatique. Dans son article sur l'intégration du climat dans l'agenda des OI, Hall (2016) crée une chronologie selon laquelle l'OIM a intégré une nouvelle division : la MECC. L'intégration de la question environnementale dans l'agenda international a commencé par le « consensus scientifique », suivi d'une « action politique », puis de « ressources financières », et enfin de l'« institutionnalisation du changement » (Hall, 2016b, p. 1).

Tableau III : L'intégration de la crise climatique au mandat de l'OIM

(Hall, 2016)



Le consensus politique s'est formé sur de nombreuses années au travers d'importantes conférences dans les années 2000, telles que le sommet de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Copenhague en 2009 et le sommet de Paris en 2015, réunissant les chefs d'États. Au fil des années, le changement climatique s'est institutionnalisé et s'est vu attribuer de plus en plus de ressources financières. Des fonds dédiés au financement de la lutte contre le changement climatique ont été mis à disposition et de nombreuses OI ont alors créé de nouveaux départements et embauché du personnel pour relever ce défi environnemental. L'atténuation des émissions de CO² a été remplacée par l'adaptation des pays vulnérables au changement climatique, ce qui a conduit à la création de projets de développement visant à répondre à ce besoin d'adaptation. Toujours selon Hall (2016), un consensus à la fois politique et scientifique était nécessaire pour établir le changement climatique au niveau mondial. En 2006, l'OIM a commencé à s'intéresser au changement climatique en engageant un groupe de scientifiques pour mener des recherches approfondies et en organisant, en 2007, un séminaire sur la question. La même année, le quatrième rapport d'évaluation du GIEC est publié, soulignant l'urgence d'une action immédiate. Depuis lors, l'OIM s'est activement engagée dans la question du climat. Le 1^{er} novembre 2007, elle sort un rapport qui explique le lien entre la migration et le changement climatique⁴⁸. En l'espace d'un an, l'OIM a démontré un changement significatif dans son approche des questions environnementales : elle a entamé une recherche intensive de financements et n'a pas hésité à être active dans de nouveaux domaines environnementaux pour prouver son efficacité. Hall (2017) note des changements structurels importants entre 2007 et 2008 à l'OIM, période durant laquelle un nouveau poste dédié à la migration climatique a été ajouté et dix membres supplémentaires ont été mandatés pour travailler sur le sujet à temps partiel. Le travail principal de ces employés était de préparer des conférences, de produire des rapports et d'autres documents mettant en évidence le lien entre le changement climatique et la migration. En 2009,

⁴⁸ « Discussion Note ». OIM. (2007). Consulté le 11 janvier 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/MC_INF_288.pdf.

lors du Sommet de Copenhague, l'OIM a placé la préoccupation du réchauffement climatique en deuxième priorité. La même année, l'OIM a publié un recueil d'environ cent activités liées à la migration et à la dégradation de l'environnement. Nombre de ces activités avaient un lien reculé avec le mandat principal de l'OIM. Hall (2017) affirme qu'une des principales raisons de l'élargissement du mandat de l'OIM au climat tient à la relation étroite entre la migration et le changement climatique, qui est accepté par la majorité de la communauté internationale. En outre, avec le déblocage de nouveaux fonds internationaux pour le climat, l'OIM avait clairement intérêt à s'engager sur cette question.

Littoz-Monnet (2017) affirme que l'établissement de nouveaux domaines aux mandats des OI peut se faire en mobilisant l'expertise de spécialistes externes si elles ne disposent pas de ces compétences en interne. Il s'agit d'une phase importante dans le déclenchement du détournement de mission dans des domaines où les OI n'ont pas de compétences internes ou d'expérience préalable. En effet, Les bureaucrates deviennent techniquement capables d'agir dans de nouveaux domaines. L'OIM a effectivement réalisé ce travail : l'expertise externe a joué un rôle important dans le renforcement de la capacité d'action de sa bureaucratie. Selon l'auteure, la création d'un savoir politique spécialisé et fondé sur des connaissances indiscutables confère aux OI une « autorité épistémique » (Littoz-Monnet, 2017, p. 585), les légitimant dans leur entreprise de changement par l'élargissement de leur mandat.

Maertens & Louis (2016) se penchent également sur les OI qui intègrent l'environnement dans leur mandat, bien que ce thème ne soit pas directement lié à leur principal domaine d'activité. Les chercheuses observent également que les acteurs qui influencent cet agenda sont à la fois externes et internes aux OI. Pour diffuser et faciliter l'intégration de l'environnement, les acteurs utilisent différents canaux de communication tels que les discours, les pratiques et les normes. Deux logiques émergent de l'intégration de l'environnement au sein du mandat. Premièrement, une logique ascendante (bottom-up) dans laquelle les préoccupations proviennent du terrain des OI et remontent jusqu'au siège des OI. Deuxièmement, une logique descendante (top-down) dans laquelle le siège établit de nouvelles normes, pratiques et discours pour rendre l'intégration de l'environnement acceptable. Les auteurs admettent toutefois que les logiques top-down et bottom-up sont intimement liées et difficiles à dissocier complètement. Les principales raisons et motivations de ce « verdissement » des OI (Maertens & Louis, 2016, p. 6) sont la reconnaissance et l'expansion de celles-ci. L'intégration de la problématique environnementale leur permet de se différencier et de justifier leur place convoitée dans le système international. En outre, le verdissement permet aux OI d'étendre leur champ d'action. Un point particulièrement important

de l'étude est que la nature du changement reste, en général, « incrémentale et marginale » (Maertens & Louis, 2016, p. 22). De plus, la question environnementale serait un élément distinct ajouté à l'organisation plutôt qu'un thème pleinement intégré aux activités globales des organisations.

Hall (2015) souligne qu'il est épineux de tirer des généralités à partir de ces résultats empiriques et que les OI peuvent évoluer au fil du temps. Ainsi, elle met en garde contre le fait qu'il « est essentiel, pour les spécialistes des RI, d'étudier comment les différences structurelles des OI conduisent à des préférences et à des comportements organisationnels différents : « Nous devons combler le fossé entre la catégorisation des OI et les théories de leur comportement » (Hall, 2015, p. 95).

Un tour d'horizon de la littérature scientifique sur l'OIM a d'abord été effectué. Il a fourni les principales caractéristiques de cette institution telles que sa nature entrepreneuriale, son évolution dans un système international compétitif - où les mandats des OI ont tendance à se chevaucher - et les avantages et inconvénients et critiques dus à l'absence d'une charte des droits de l'Homme. La partie suivante a démontré que certaines OI parviennent à tirer profit d'une situation de crise, tandis que d'autres luttent pour survivre et ne pas être oubliées. Plusieurs facteurs susceptibles d'influencer le changement de mandat au sein des OI ainsi que les possibilités d'issues favorables ou défavorables de la crise ont ensuite été soulevés. La littérature académique nous apprend que les dirigeants, le secrétariat, et la possibilité ou non d'accès à des financements peuvent jouer un rôle très important dans l'option d'étendre le mandat de l'OI. Les États membres ont aussi leur mot à dire et sont capables d'influencer à plus ou moins grande échelle la réponse des OI aux crises. On apprend aussi qu'une structure pré-crise décentralisée, à l'inverse d'une structure centralisée, permet une plus grande autonomie pour le personnel et les différentes sous-unités d'une OI. Aussi, la temporalité de l'action dans une crise peut être décisive pour déterminer si une OI peut occuper une position prioritaire et si un nouveau mandat peut être adopté ou non. Cela dépend de la capacité d'une OI à réagir rapidement et efficacement à l'urgence d'une crise. Les études de cas empiriques démontrent que les issues des différentes OI au sortir de la crise de COVID-19 varient considérablement et qu'il convient d'être prudent dans les généralisations et les prédictions du comportement des OI pendant les crises. Les auteurs ont utilisé des cas individuels pour mettre en évidence des schémas propres à chaque OI. Ce constat confirme la pertinence de se concentrer sur un seul cas. Il montre également que le type d'OI, peut grandement influencer les réponses des OI à une crise et leur facilité à agir dans le système multilatéral. Enfin, il ressort de la littérature académique qu'une des stratégies de changement régulièrement mise en avant par les OI dans le contexte des crises consiste à se saisir de la thématique de la crise et de l'intégrer à son mandat pour

l'étendre. La connaissance de l'extension du mandat de l'OIM pendant d'autres crises, telles que la crise libyenne, la crise d'Ébola ou encore la crise climatique, est importante à considérer. En effet, dans la partie suivante, ce travail reconnaît que les modèles ont tendance à se reproduire en raison de l'existence de structure antérieures ancrées dans le mode de fonctionnement de l'OI.

2 Cadre théorique

La littérature académique sur l'OIM, sur les crises et les OI, puis sur le cas spécifique de la pandémie de COVID-19, a permis d'affirmer que les crises affectent et mettent en difficulté toutes les OI, qui s'adaptent de différentes manières. Elle soulève des oppositions parmi les OI dans leur manière de s'approprier la crise, certaines l'utilisant à leur avantage et d'autres la subissant. Cette littérature est ambiguë et ne permet pas de prévoir comment une OI telle que l'OIM, et plus particulièrement son département MECC, évoluera pendant une crise. Certains points suggèrent que la crise de COVID-19 peut être une aubaine pour l'organisation et d'autres tendent à soutenir que la crise peut l'avoir gravement affectée dans son développement. Quelques recherches majeures sur l'OIM ont déjà été menées et très peu sur le MECC. Ce travail, en s'intéressant aux stratégies employées par la division MECC pour s'adapter à la pandémie du COVID-19, aspire à contribuer davantage à la recherche sur un objet d'étude moins développé que d'autres. La réflexion académique sur le changement en tant qu'outil permettant de comprendre le processus évolutif du MECC pendant la pandémie de COVID-19 est abordée dans la prochaine partie. Afin d'analyser et de mettre en évidence les modèles de changement institutionnel de la division MECC en réponse à la crise de COVID-19, il est nécessaire de situer cette recherche dans son propre cadre d'analyse.

2.1 LA CONTRIBUTION DE L'IH À UNE EXPLICATION GLOBALE DU CHANGEMENT DANS LES OI

Selon Nay & Petiteville (2011), les OI sont mieux adaptées à la constance qu'au changement. En effet, elles ont été critiquées à plusieurs reprises pour leur incapacité à initier de nouvelles réformes et à s'adapter à un environnement changeant. Cependant, depuis la fin de la guerre froide, le monde international a muté et les OI ont dû se transformer et se développer afin de survivre.

Ce mémoire se base sur une définition vaste du changement, qui, selon Stern (2001), consiste en *toute modification formelle et/ou substantielle du mandat de l'organisation internationale* (2001, p. 10). Le changement formel concerne les modifications du cadre juridique ou de la structure de l'organisation, tandis que le changement de fond concerne les modifications de la portée, des

objectifs et des fonctions de l'organisation. En prenant en compte les changements formels et substantiels, cette définition permet de comprendre comment les OI évoluent dans le temps. Par exemple, un changement formel peut impliquer la création d'un nouveau traité ou la modification de la charte de l'organisation, tandis qu'un changement substantiel peut impliquer une réorientation de l'organisation d'un domaine à un autre. En outre, cette définition souligne que le changement dans les OI peut être motivé par une variété de facteurs, notamment l'évolution des conditions mondiales, l'évolution des priorités politiques et l'influence des États membres. En tenant compte des changements de forme et de fond, cette définition fournit un cadre utile pour comprendre et expliquer la nature complexe et dynamique des OI et leur évolution dans le temps. Il serait imprudent d'affirmer, à ce stade, que toutes les crises impliquent des changements significatifs dans les OI. Ambrosetti & Buchet de Neuilly (2009) avancent que les crises ne déclenchent pas nécessairement l'action, mais que les OI agissent en fonction de leurs intérêts et préférences. Il convient donc de se concentrer sur les conditions du changement dans les OI.

De nombreux auteurs ont cherché à comprendre le changement dans les OI pendant les crises. Les courants dominants des relations internationales soulignent l'existence de certains facteurs non-négligeables, susceptibles d'influencer le changement. L'approche *réaliste*, selon Ambrosetti & Buchet de Neuilly (2009), Barnett & Finnemore (1999), Maertens & Louis (2016) et Nay & Petiteville (2011), n'accorde aucune importance au rôle des OI dans les théories du changement. Elles ne sont que de simples pions, démunies de toute autonomie et soumises aux rapports de force. L'impulsion du changement provient uniquement de la volonté de leurs créateurs, les États, ou du résultat des négociations entre les grandes puissances. En effet, selon Mearsheimer (1994), les OI ne possèdent pas de ressources économiques ou militaires et ne peuvent donc pas influencer le comportement des États. Le maintien de la paix et de la sécurité est assuré par l'équilibre des puissances hégémoniques. La théorie *libérale*, développée par Keohane (1984), souligne que les OI peuvent encourager les États à coopérer et promouvoir la paix et la stabilité dans le système international. En effet, elles sont capables de lever les incertitudes en réduisant les coûts de transaction et d'information, en appelant à une plus grande transparence et en contrôlant le comportement des États. Cependant, c'est le seul rôle que peuvent jouer les OI, aucune autonomie ne leur est attribuée. D'après Ambrosetti & Buchet de Neuilly (2009) et Nay & Petiteville (2011), dans la perspective libérale, le changement n'est initié que si les États y voient un intérêt stratégique, comme des bénéfices économiques. Si la théorie libérale fournit des informations précieuses sur le rôle des institutions dans le système international, elle a tendance à se concentrer sur les règles et structures formelles des institutions internationales, mais ne saisit pas toujours pleinement

l'influence des normes, des pratiques et des modèles de comportements informels sur le changement organisationnel. Selon Ambrosetti & Buchet de Neuilly (2009), Barnett & Finnemore (2004), Hanrieder (2014), Nay & Petiteville (2011) et Weaver (2008), le paradigme *constructiviste* a été largement utilisé pour expliquer l'autonomie des OI. Il s'agit de la première école de pensée qui cherche à pénétrer à l'intérieur des OI et qui s'intéresse principalement à la culture bureaucratique et à l'autonomie des OI. Les constructivistes soutiennent que les acteurs internationaux, y compris les États et les OI, ne sont pas simplement des acteurs rationnels et intéressés, mais qu'ils sont façonnés par les normes et les idées qu'ils partagent et internalisent. Cette perspective théorique considère le changement à travers le processus de « la création de normes, leur diffusion et leur réappropriation » (Nay & Petiteville, 2011, p. 15), mais aussi dans les limites au changement imposées par les agents des OI. Toujours dans la perspective constructiviste, Barnett & Finnemore (2004) ont également tenté de transposer la *sociologie bureaucratique wébérienne* au domaine des relations internationales. Cette théorie soutient que la bureaucratie est une forme d'organisation hautement rationnelle et efficace, caractérisée par des structures d'autorité hiérarchiques, des lignes de responsabilité claires, des règles et procédures formelles, ainsi que des tâches et une expertise spécialisée. Mais, selon Ambrosetti & Buchet de Neuilly (2009), ce cadre n'est pas suffisamment développé pour offrir de véritables outils méthodologiques à l'analyse du changement car il ne tient pas compte des pressions et des contraintes externes. Le modèle du *Principal-Agent (PA)* apparaît également dans la littérature académique des relations internationales pour expliquer le changement et l'autonomie relative des OI. Dans cette analyse, Hanrieder (2014) explique que les États sont les « mandants » et les OI les « agents ». La question est alors de comprendre si et comment les États ont le pouvoir de contrôler le changement. Dans ce modèle, les OI sont créées en tant qu'agents rationnels. Selon Barnett & Finnemore (1999), la théorie du PA se focalise sur la relation entre le principal et l'agent et sur les capacités d'action de ce dernier, ainsi que sur les raisons pour lesquelles il s'écarte parfois de son mandat. Selon Hall (2013; 2018), dans la théorie du PA, les États délèguent une forme d'autonomie aux OI par le biais d'un contrat legaliste pour accomplir des tâches trop coûteuses. Le contrat est alors basé sur des conceptions uniquement formelles, inscrites dans des chartes, des articles, voire dans la constitution. La réforme ne se produit au sein des OI que si les États membres le décident, ou alternativement, si une certaine autonomie permet aux OI de réaliser des changements. Le modèle du PA considère l'influence des grandes puissances mais estime qu'elle se reflète ensuite dans les contrats juridiques finaux.

Les courants réalistes et libéraux des relations internationales laissent des zones d'ombre. En se concentrant uniquement sur l'influence des États membres, ces paradigmes peuvent ne pas saisir

pleinement la nature complexe et dynamique des relations internationales et les divers acteurs qui influencent le changement dans les OI. Ils n'accordent pas d'autonomie aux OI et présentent des limites pour expliquer pleinement le changement dans les OI. Ils entretiennent l'image de la « boîte noire » des OI (Louis & Maertens, 2014, p. 186). Ainsi, bien qu'ils prennent en compte des facteurs pertinents, principalement l'influence des États membres, ils ne permettent pas, à eux seuls, de saisir toute la complexité des processus de changement dans les OI. La sociologie bureaucratique et le constructivisme offrent une première véritable entrée au sein de la boîte noire. Ces théories apportent une contribution précieuse à la compréhension du rôle des normes et des idées dans le façonnement des relations internationales, mais ne rendent pas toujours compte de l'interaction complexe des facteurs systémiques, institutionnels et domestiques qui conduisent au changement dans les OI. Enfin, le modèle du PA est intéressant car il rappelle l'influence importante des États sur les OI, en pénétrant au cœur des OI. Cependant, selon Graham (2014), lorsque les OI ne suivent pas les incitations externes des États membres, le modèle du PA est dépassé. Le PA ne tient pas compte des réformes historiques progressives dans l'étude du changement des OI et néglige d'autres facteurs qui influencent le changement des OI, par exemple, l'informalité des échanges au sein des OI. En effet, comme le mentionnent Hanrieder (2014), Hawkins & al. (2006) et Nielson & Tierney (2003), si, par exemple, les États continuent à négocier leurs intérêts par des moyens formels, ils cherchent également à influencer de manière informelle et unilatérale les bureaucrates impliqués dans la mise en œuvre des politiques. Hanrieder (2014) précise : « lorsque les États membres ne sont pas d'accord sur la manière de travailler au sein des OI, la conclusion d'un nouveau contrat formel n'est pas la méthode de changement dominante »⁴⁹ (2014, p. 325). Debre & Dijkstra (2021a) ajoutent qu'en cas d'enjeux importants, tel qu'une crise, les modes informels de gouvernance priment sur les modes formels. Selon Stone (cité par Milner & Moravcsik, 2009), Copelovitch (2010) et Urpelainen (2012), les lieux de discrétion bureaucratique permettent une certaine marge de manœuvre concrète pour influencer unilatéralement les politiques des OI. Louis & Maertens (2014) indiquent que les changements peuvent être générés par les OI elles-mêmes malgré les contraintes environnantes et reconsidèrent l'idée de la « relation de dépendance unilatérale entre États et OI » (Louis & Maertens, 2014, p. 186). Pour ce faire, Nay & Petiteville (2011) invitent à s'éloigner de la vision des OI en tant qu'acteurs unitaires guidés par un mandat délégué par des accords interétatiques, où les agents, la bureaucratie, ne font que mettre

⁴⁹ [Traduction libre].

en pratique des ordres de la direction et des règles formelles. Selon les auteurs : « Si l'on souhaite aborder la question de façon empirique, il convient de considérer ces organisations comme des systèmes d'action concrets, comme des unités sociales composées d'individus et de chaînes d'acteurs, régulées par des normes, incarnant des valeurs et des principes, organisées selon des routines et des pratiques spécifiques, et sans cesse traversées par des dynamiques sociales où se mêlent jeux de coopération et jeux de compétition, mécanismes de solidarité et rapports de force » (Nay & Petiteville, 2011, p. 16). Barnett & Finnemore (1999) soutiennent que les lacunes de la littérature des relations internationales sur le fonctionnement interne des OI sont principalement dues aux angles théoriques appliqués à l'analyse des OI jusqu'à présent. Selon ces deux chercheurs, les perspectives sociologiques permettent de mieux comprendre le degré d'autonomie des OI et les raisons pour lesquelles elles n'agissent pas toujours au service des intérêts des États.

Fioretos (2011) situe l'*institutionnalisme historique* (IH) aux côtés des théories du *choix rationnel*, qui suppose que les États sont des acteurs rationnels et qu'ils agissent pour maximiser leurs intérêts personnels, et de l'*institutionnalisme sociologique*, qui explique le changement par référence à la structure, aux normes, aux valeurs, aux croyances, à la culture bureaucratique et au contexte des organisations. Selon Chwiroth (2014), Farrell & Newman (2010), Fioretos (2011) et Hanrieder (2014), l'IH comble le vide laissé par les paradigmes dominants des relations internationales et par la théorie du PA. Selon les recherches de Farrell & Newman (2010), l'IH permet de comprendre comment les capacités des OI peuvent influencer leurs réponses aux défis inattendus. Rixen & al. (2016) affirment que l'IH se distingue des autres paradigmes puisqu'il considère non seulement des facteurs endogènes mais aussi des facteurs exogènes, tels que les crises pour expliquer les conditions du changement dans les OI. Selon Fioretos (2011), l'IH se concentre sur les moments clés de l'histoire dans la création des institutions et la perpétuation des relations de pouvoir dans le temps. Il permet de déterminer quand et comment les moments fondateurs et les mécanismes d'adaptation progressive influencent les décisions politiques et les institutions au fil du temps. On peut aussi observer si les idées sont préservées et fermement ancrées. Il s'intéresse également à « l'omniprésence des conséquences involontaires, et surtout à la prévalence des réformes progressives sur la stase et les transformations fondamentales »⁵⁰ (Fioretos, 2011, p. 369). D'après van der Heijden (2011), la question de la temporalité est au cœur de cette tradition, elle permet d'observer les continuités structurelles des organisations dans le temps. Certaines structures

⁵⁰ [Traduction libre].

anciennes perdurent et ont un réel impact sur la « composition institutionnelle » actuelle (Orren et Skowronek, 1994, p. 317, cités par van der Heijden, 2011). Nay & Petiteville (2011) soulignent l'importance de détecter ces « formes d'enracinement et de consolidation des éléments symboliques et matériels qui font l'institution » (Nay & Petiteville, 2011, p. 18). Pour survivre, les OI, bien que liées à des formes antérieures solides, sont en parallèle confrontées à des transformations continues – « réajustements », « appropriations différenciées » et « innovations » (Nay & Petiteville, 2011, p. 18) – que le chercheur doit être en mesure de détecter s'il veut comprendre les conditions du changement. Selon Farrell & Newman (2010) et Fioretos (2011), un changement est initié lorsqu'il est avantageux d'abandonner les constructions passées pour de nouvelles. Même face à des crises majeures, les réponses peuvent varier en fonction des intérêts, des stratégies et de l'importance accordés aux institutions historiques. Dans l'IH, les idées, la socialisation et les mécanismes de persuasion jouent aussi un rôle important. Selon Fioretos (2011) : « l'institutionnalisme historique tend également à se concentrer davantage sur la façon dont le comportement des acteurs politiques façonne la nature de diverses formes de changement progressif que sur le type de grandes transformations structurelles au centre d'une grande partie du travail en sociologie historique »⁵¹ (Fioretos, 2011, p. 376). Nay & Petiteville (2011) s'accordent avec ces propos, selon eux, l'étude des mécanismes qui génèrent le changement dans les OI doit en effet considérer toutes les « échelles d'analyse. [...] Elle doit surtout développer l'analyse en termes de configurations d'acteurs, plutôt que de se cantonner aux échanges entre l'organisation et les États [...] Plus précisément, les OI doivent être analysées comme des systèmes organisationnels complexes, composés de diverses scènes, arènes et niveaux » (Nay & Petiteville, 2011, p. 16-17). Les auteurs soulignent également l'importance de considérer la concurrence, les tensions, les alliances internes et externes, mais aussi les échanges entretenus avec les diplomates, les bailleurs de fonds, la société civile, les autres OI, les universités, les acteurs de terrain, les ambassades ou encore les médias.

L'IH permet une compréhension plus nuancée de la manière dont le changement se produit dans les OI et des différents facteurs qui y contribuent en offrant des outils d'analyse pour expliquer l'inertie institutionnelle et le changement progressif. Mahoney et Thelen (2010) soulignent que les institutions suivent une évolution relativement stable et que les changements sont plutôt subtils et graduels. Toutefois, ces changements, malgré leur nature peu impressionnante, sont particulièrement importants à prendre en compte dans l'analyse des résultats des politiques

⁵¹ [Traduction libre].

institutionnelles. Ce paradigme prend en compte la signification temporelle, le contexte organisationnel, les interactions complexes entre les événements historiques, les normes, les intérêts des États, les pratiques institutionnelles et l'implication d'événements fortuits pour expliquer le changement dans les institutions. En s'appuyant sur le contexte historique des institutions, il identifie les circonstances et les mécanismes selon lesquels les organisations sont mieux à même de s'adapter à une situation imprévue et à un environnement changeant. Dans ce mémoire, la théorie de la dépendance au sentier découle du paradigme de l'IH. Elle permet d'expliquer comment les structures institutionnelles antérieures empêchent les changements radicaux de se produire dans les OI.

2.1.1 De la dépendance au sentier à l'empilement, entre continuité et changement graduel

La théorie de la dépendance au sentier ou « path dependency » est souvent associée à l'IH pour appréhender le changement dans les OI. Théorisée principalement par Mahoney (2000) et Pierson (2000), elle se concentre sur les circonstances dans lesquelles les structures institutionnelles ont tendance à se perpétuer et celles dans lesquelles elles sont supprimées. Fioretos (2011), parle d'un moment spécifique dans le temps, souvent un moment critique, qui détermine une architecture institutionnelle qui prévaut par la suite bien que cette solution puisse ne pas être optimale. Ces points critiques sont souvent associés à des tournants majeurs ou à des crises. Selon Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) : « les résultats institutionnels à un moment donné ne sont régulièrement pas le produit de facteurs exogènes et de choix d'acteurs indépendants à ce moment-là, mais résultent de processus de reproduction et de changements dépendants de la trajectoire et endogènes à l'institution elle-même⁵² » (Kreuder-Sonnen & Tantow, 2021, p. 2). Les acteurs parviennent à verrouiller des décisions qui se perpétuent sur de longues périodes et bloquent de nombreux changements institutionnels. Hanrieder (2015) parle de « fragmentation trap » (Hanrieder, 2015, p. 3). Selon l'auteur, les structures historiques et les choix de réforme s'entremêlent au fil du temps et, une fois les changements amorcés, il est impossible de revenir en arrière. Cependant, selon Farrell & Newman (2010), la dépendance au sentier tend à effacer les mécanismes d'expansion institutionnelle. Mahoney et Thelen (2010) expliquent que le phénomène de « verrouillage » ou de « lock-in » (Mahoney & Thelen, 2010, p. 3) est finalement très rare dans la littérature sur la dépendance au sentier, indiquant dès lors que le changement n'est pas aussi spectaculaire mais qu'il

⁵² [Traduction libre]

est plutôt endogène et incrémental. A l'effigie de l'IH, la théorie de la dépendance au sentier tient compte d'événements historiques qui ont encore des répercussions actuellement et limitent les possibilités de changement radicaux. Toutefois, le mécanisme de verrouillage doit être nuancé. Selon Rixen et al. (2016), la dépendance au sentier permet de comprendre pourquoi la stabilité des institutions a tendance à s'accroître avec le temps. Hanrieder (2015) affirme que « le changement organisationnel ne se fait jamais sur une table rase, mais se nourrit des structures organisationnelles préexistantes » (Hanrieder, 2015, p. 2). Étant donné que le changement se caractérise par sa progressivité plutôt que par sa brutalité, il convient d'évoquer les types de changements graduels auxquels une OI peut être confrontée. En étudiant le changement de cette manière, il est possible de nuancer le phénomène de verrouillage de la théorie de la dépendance au sentier en considérant les blocages générés par les héritages historiques mais en réfutant leur irrévocabilité.

2.1.2 Des stratégies de réforme progressive

Selon Hanrieder (2015) et Nay & Petiteville (2011), la complexité institutionnelle rend le changement particulièrement difficile à initier. Cependant, la capacité à modifier l'institution est l'un des seuls moyens à disposition des OI pour être résilientes dans le système multilatéral. Comme déjà vu dans la partie de la revue de la littérature, le changement dans les OI est généré et influencé par une multiplicité d'acteurs. Aussi, de nombreuses stratégies sont utilisées pour déclencher le changement. Hanrieder (2015) avance que les OI utilisent la réforme institutionnelle comme principal moyen de se légitimer en cas de crise. Une vague de recherches sur l'IH, initiée par Thelen (2004), Hacker (2004) et Jackson & Deeg (2008), a mis en évidence des modèles communs de changement progressif qui sous-tendent la stabilité et la reconfiguration incrémentale des institutions. Zaccaria (2023) précise qu'il existe trois types de réponses stratégiques : la résistance, l'inaction et l'adaptation. Les deux premières peuvent être déployées afin de permettre à l'OI de survivre et d'éviter de prendre des risques incommensurables. En parallèle, selon l'auteur, les stratégies adaptatives sont celles qui permettent aux OI de bénéficier d'une crise : « En recourant à des stratégies d'adaptation, les OI peuvent faire face aux pressions exogènes et s'ajuster, ce qui entraîne un changement institutionnel » (Zaccaria, 2023, p. 5). Le phénomène d'expansion du mandat d'une OI se situe dans ce troisième type de réponse.

La stratégie de l'« empilement », layering, a rapidement gagné en popularité et constitue, selon Fioretos (2011), un modèle répandu dans la littérature académique sur le changement dans le système international. L'empilement est utile pour l'examen complexe des changements institutionnels incrémentaux. Thelen (2004) définit l'empilement comme un modèle de changement caractérisé par la greffe, la modification ou la révision du cadre institutionnel existant,

structurellement stable. L'institution est complétée, voir supplantée, plutôt que supprimée par les nouveaux éléments transformationnels. En d'autres termes, l'empilement se produit lorsque de nouveaux éléments sont ajoutés à l'institution et transforment progressivement sa structure et ses objectifs. Selon Van der Heijden (2011), l'empilement contredit l'idée défendue par Baumgartner & Jones (1993) selon laquelle les institutions sont sujettes à des changements fondamentaux en cas de chocs majeurs. Tout comme la théorie de la dépendance au sentier l'indique, selon la théorie de l'empilement, le changement institutionnel n'est pas nécessairement induit par un choc exogène radical, mais est plutôt progressif et endogène. Une certaine stabilité demeure au sein des institutions malgré l'émergence d'événements extérieurs majeurs. Nay & Petiteville (2011) ajoutent que ce type de changement se traduit par la volonté des grandes puissances de réorienter le mode de fonctionnement de l'OI ou de l'étendre à de nouvelles thématiques. Cette lentille théorique inclut les changements récents dans le système international qui peuvent être illustrés par l'introduction de multiples complexes de régimes dans lesquels les mandats des OI se superposent. Mahoney & Thelen (2010) notent la nature désordonnée de ces ajouts institutionnels visant à satisfaire de nouveaux intérêts et objectifs plutôt que de produire un cadre cohérent et complet. Selon Fioretos (2011) ce phénomène aboutit à un système international fragmenté qui risque d'être moins efficace sur le long terme. Hanrieder (2014, 2015) se réfère au terme de fragmentation, pour parler du résultat de l'empilement. Elle reconnaît que les tendances des OI au changement consistent davantage à fixer de nouveaux éléments à l'institution qu'à modifier ou supprimer d'anciens. Selon la chercheuse, cela peut conduire à une architecture de gouvernance fragmentée qui sape la capacité des OI à relever efficacement les défis mondiaux. Selon Van der Heijden (2011), le phénomène de superposition s'accroît parallèlement au vieillissement de l'institution et permet d'éviter l'érosion, voire l'élimination d'une OI devenue obsolète⁵³. Campbell et al. (2010) affirment que l'empilement est visible lorsque les intentions et les résultats ne sont pas adéquats. Cet écart peut alors s'expliquer par un désaccord interne, car certains acteurs cherchent à le combler tandis que d'autres peuvent bénéficier du maintien des anciennes structures. L'empilement, contrairement aux changements brusques et fondamentaux, peut être attrayant pour les décideurs politiques dont les intérêts à court terme peuvent être satisfaits par la création d'un nouveau département thématique ou territorial par exemple.

⁵³ Ce phénomène est appelé « dérive » ou *drift en anglais*. Il se produit quand une institution ne parvient pas à s'adapter à de nouvelles contraintes et s'autodétruit.

Malgré la popularité de l'empilement comme modèle de changement dans les OI, d'autres modèles communs de changement progressifs qui sous-tendent la stabilité et la reconfiguration incrémentale des institutions ont été évoqués par Thelen (2004), Hacker (2004), Jackson & Deeg (2008), Mahoney & Thelen (2010) et Nay & Petiteville (2011) et méritent une attention soutenue. La « conversion » se produit lorsqu'une institution doit adapter son fonctionnement et réactualiser ses compétences pour s'adapter à de nouvelles circonstances en raison de l'apparition de facteurs exogènes, la « réappropriation », quand les anciennes institutions sont utilisées à de nouvelles fins et la « substitution », déplacement, qui consiste en une révision des arrangements juridiques.

Louis et Maertens (2014), dans une analyse comparée entre le HCR et l'OIT, accordent également de l'importance aux rôles propres des OI et à leurs « stratégies » d'adaptation et de changement. Les auteurs avancent que les OI ont la capacité de légitimer leurs actions à travers quatre stratégies organisationnelles, déployées par les OI pour « impulser le changement et s'adapter, maîtriser voire neutraliser un certain nombre de contraintes induites par leur environnement » (Louis & Maertens, 2014, p. 189-190). Elles se séparent comme suit : « stratégies de reconnaissance, stratégies de rénovation, stratégies d'expansion, stratégies d'émancipation » (Louis & Maertens, 2014, p. 190). Ces stratégies de changement sont situées sur un continuum. Les deux premières s'intègrent dans une logique défensive de survie et les deux dernières dans une logique volontaire d'autonomisation. Les stratégies de *reconnaissance* se traduisent par la nécessité, pour une OI, de démontrer que sa place est légitime au sein du système international. Cette stratégie est une sorte de « revendication » (Louis & Maertens, 2014, p. 191) de la place de l'OI. Cette place n'est jamais définitive et les OI doivent constamment prouver leur légitimité aux États membres. La reconnaissance est d'autant plus importante que le système multilatéral évolue dans un monde où la compétition règne, où les nouveaux défis rendent la division du travail complexe et où les mandats des OI empiètent sur les autres. Cette atmosphère de rivalité entre les OI s'explique principalement par la difficile recherche de fonds et par le fait que si les OI ne démontrent pas leur utilité, elles risquent de disparaître, ou du moins de voir leurs fonds diminuer. Les stratégie de *rénovation* consistent à modifier le mandat de l'OI dans sa « continuité » (Louis & Maertens, 2014, p. 191). C'est-à-dire que le changement, qui peut être, par exemple, « la reformulation du mandat, voire sa réinterprétation, la redéfinition des priorités de l'organisation, sa réorganisation interne, le recours à de nouveaux moyens d'action et de communication, etc. » (Louis & Maertens, 2014, p. 191), ne change pas radicalement mais s'oriente vers une révision du mandat. Dans cette stratégie, les OI ne cherchent pas à se soustraire de leur mandat. Aussi, elles évitent de rendre public les changements qu'elles opèrent, de peur de déplaire aux États et de se voir retirer leur financement. Les stratégies *d'expansion*, quant à elles, sont

le résultat d'un choix intentionnel des OI. Une augmentation de l'autonomie des OI résulte de cette stratégie. L'expansion du mandat est un rituel ancré dans les fonctionnements journaliers des OI. Ce mécanisme peut se présenter sous plusieurs formes, par exemple lorsque certaines limites géographiques ou temporelles imposées auparavant à l'OI sont abandonnées pour s'étendre plus grandement, ou alors quand les OI ajoutent de nouvelles compétences à leur mandat ou à la mise en place de nouveaux programmes. Ces pratiques d'expansion sont courantes dans le monde des OI, elles s'apparentent au phénomène de l'empilement et feront l'objet d'une fine attention pour le reste de ce mémoire. En réalité, comme le confirme les auteurs, il est parfois difficile de dissocier les stratégies de rénovation et d'expansion. En effet, les OI camouflent parfois les stratégies d'expansion par des stratégies de rénovation afin de rendre le changement plus discret et plus acceptable et d'éviter de susciter des débats sur leur légitimité. Enfin, les stratégies *d'émancipation* prennent la forme d'un détachement des différentes obligations auxquelles elles sont contraintes. Si les États membres condamnent parfois la mise en œuvre de cette émancipation, ils ne parviennent pas toujours à stopper le développement de ce phénomène.

Tous ces modèles de changement, bien que différenciés par les chercheurs, présentent des points communs et des dissemblances. Il est difficile de rattacher chaque stratégie de changement au sein d'une OI à un de ces modèles spécifiques car les catégories ne sont pas exclusives et ont parfois tendance à se chevaucher. Ainsi, on pourrait associer, par exemple, l'empilement aux stratégies d'expansion, tout comme nous pourrions relier des éléments des stratégies de rénovation à l'empilement. Cependant, tout en étant conscient de l'impossibilité de classifier ces stratégies de changement en raison de leur perméabilité, il est important de les garder à l'esprit pour la suite de cette étude.

Tableau IV : Récapitulatif des stratégies adaptatives de changement

Stratégies adaptatives (Zaccaria, 2023)							
Thelen (2004), Hacker (2004) et Jackson & Deeg (2008), Nay et Petiteville (2011)				Louis et Maertens (2014)			
Empilement	Conversion	Réappropriation	Substitution	Reconnaissance	Rénovation	Expansion	Émancipation

Ce mémoire, basé sur les travaux de nombreux auteurs, reconnaît la capacité des OI à « manœuvrer » (Louis & Maertens, 2014, p. 186) dans le système international. Il analyse aussi l'importance du rôle des acteurs au sein des OI, des facteurs exogènes tels que les crises internationales et de l'historicité dans la conception du changement. D'après Harrieder (2015) : « de telles questions à l'intersection entre les études historiques institutionnalistes et les études

socioconstructivistes sur les OI promettent de générer d'importants aperçus de l'interaction entre l'inertie et le changement des OI »⁵⁴ (Hanrieder, 2015, p. 145). S'alignant sur les recherches de Hanrieder (2015), l'objectif de ce mémoire est de se distancer des théories internalistes du changement, selon lesquelles ce dernier est intrinsèque aux OI, en adoptant une perspective qui nuance ces propos. Il reconnaît que le changement ne provient jamais de sources uniquement endogènes mais dépend également de déclencheurs exogènes. En effet, les recherches de Hanrieder (2014, 2015) soulignent que les OI réagissent à des stimuli externes mais que ces réponses dépendent de structures institutionnelles antérieures. A partir de ce cadre, ce mémoire étudie le processus de changement du mandat du département MECC de l'OIM pendant la crise de COVID-19.

2.2 GÉNÉRER LE CHANGEMENT GRÂCE AUX PRATIQUES DE DÉPOLITISATION

Lorsqu'une OI se saisit d'une nouvelle problématique, elle participe à sa politisation. La politisation est définie par Lagroye (2003) comme « l'inscription d'un problème social, médical, culturel, voire "purement technique" (du point de vue des techniciens s'entend) dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques » (Lagroye, 2003, p. 367). En s'appropriant ensuite ce nouvel enjeu et en le détournant de sa nature politiquement chargée en l'appréhendant par la technique et l'expertise ainsi qu'en l'orientant vers un objectif unique, les OI s'inscrivent alors dans un mouvement de dépolitisation. Selon Petiteville (2016), la sociologie des OI fait couramment référence à l'emploi d'outils de dépolitisation par les OI. Selon Klein & al. (2015) et Wood & Flinders (2015), dans le courant fonctionnaliste, les OI servent d'intermédiaires en réduisant les coûts et les incertitudes liés à la coopération interétatique et seraient capables de gommer leur caractère politique et d'évincer toute contestation idéologique en se positionnant uniquement dans le domaine de la technique. La technicité neutraliserait et supprimerait le caractère politique de certaines questions abordées par les OI. Cependant, cette théorie est nuancée par plusieurs auteurs, dont Dufournet (2014), qui assure que l'utilisation d'outils techniques ou administratifs contribue à la dépolitisation de l'objet, non pas en supprimant, mais en masquant sa signification politique. En d'autres termes, la dépolitisation n'ôte pas la dimension politique d'une OI mais ne fait que la cacher. La dimension idéologique de l'action reste présente, elle ne supprime pas réellement la nature politique des OI. En effet, selon Petiteville (2016) les OI neutralisent « la politique pour être

⁵⁴ [Traduction libre].

fonctionnelles » (Petiteville, 2016, p. 114). L'auteur affirme que toutes les OI sont soumises au phénomène de dépolitisation. En dépolitisant leurs actions, les OI parviennent donc à contourner la politique et les critiques associées. Maertens et Parizet (2017) ajoutent qu'« en insistant sur leur supposée neutralité et en se présentant comme dépolitisées et impartiales, les OI construisent la dimension technique et apolitique de leurs pratiques. Leur technicité est ainsi stratégiquement affichée comme étant au cœur de leurs fonctionnalités » (Maertens & Parizet, 2017, p. 43). La dépolitisation de leurs actions par la technicité et le savoir-faire permet aux OI de se légitimer au niveau international en prônant le caractère apolitique de leurs activités et de dissimuler ainsi l'expansion de leur mandat sous des actions dites « techniques ». La technicisation représente une pratique de dépolitisation largement sollicitée dans le monde des OI. Pouligny (2003) note par exemple que l'ONU réduit « son projet de construction de la paix à des dimensions très techniques, le vidant le plus souvent de toute sa substance politique » (Pouligny, 2003, p. 797). De manière général, Petiteville (2016) distingue trois formes de dépolitisation : « normative », « discursive » et par « l'expertise » (Petiteville, 2016, p. 116)⁵⁵.

2.2.1 La dépolitisation à l'OIM pour provoquer le changement

Comme déjà mentionné précédemment, l'OIM traite d'une question hautement politisée : la migration. Soumise à de nombreuses controverses, l'institution ne fait pas exception en utilisant des techniques de dépolitisation pour contourner le débat à son égard, pour susciter le changement et tendre vers un élargissement de son mandat. Selon Pécoud (2017) : « l'OIM intervient dans des situations sensibles, marquées par des divergences entre les États et par des débats parfois virulents, notamment entre gouvernements et sociétés civiles » (Pécoud, 2017, p. 93). Selon lui, l'OIM préfère traiter la migration comme une question apolitique, en s'appuyant sur sa technicité et son expertise et en focalisant son travail sur la base de ses résultats. L'OIM parvient à éviter les conflits en utilisant une rhétorique technique apparemment neutre et en évitant d'aborder les questions politiques sensibles qui pourraient offenser certains États. En effet, d'après Geiger & Pécoud (2010), l'OIM tente de démontrer que certains choix de politiques migratoires ne sont pas de véritables choix mais constituent la seule option de réponse possible. Présentée comme étant « factuelle », « neutre » ou « objective », la production de connaissances spécialisées est difficilement contestable et permet ainsi de masquer la nature politique des décisions gouvernementales en

⁵⁵ Voir annexe 1, p. 145

matière de migration. Cachée derrière sa neutralité apparente, l'OIM participe à la fabrication des politiques étatiques de façon proactive en diffusant ses propres normes de « bonne gouvernance » (Pécoud, 2010, p. 24) et en aidant les gouvernements à surveiller leurs frontières. Selon Lavenex (2016): « cette neutralité apparente renforce le rôle politique de l'OIM en la faisant passer pour un acteur impersonnel, neutre sur le plan des valeurs, non intéressé et donc technocratique, dont le but n'est pas l'exercice du pouvoir mais la résolution équitable des problèmes »⁵⁶ (Lavenex 2016, p. 560). Ashutosh & Mountz (2011) ajoutent que l'OIM introduit des principes universels tels que la gestion des frontières et des migrations et participe de fait à la construction des politiques étatiques. L'OIM n'impose pas de décision politique, mais cherche plus subtilement à convaincre les États de les appliquer au nom de l'intérêt de tous. L'OIM, par la diffusion de ses normes universelles, cherche à obtenir le consentement de tous pour que son action soit tolérée. Selon Pécoud (2018), c'est précisément en raison de sa capacité à dépolitiser la migration par son assistance « technique » que l'OIM joue un rôle majeur dans la création des politiques migratoires étatiques. Pour de nombreux auteurs, la notion même de « gestion des migrations »⁵⁷ reflète ce caractère technique et apolitique des migrations. L'utilisation du terme « gestion » plutôt que « politique » révèle une manière de dépolitiser la construction des politiques migratoires. Il n'existe qu'un modèle de décisions politiques envisageable, et celui-ci se fonde « uniquement » sur l'expertise (Geiger & Pécoud, 2010). Par ailleurs, l'utilisation d'un langage technocratique par l'organisation et ses fonctionnaires sous-tend également un mécanisme de dépolitisation. Derrière un vocabulaire particulièrement technique, par exemple celui de « bonnes » ou « mauvaises » pratiques, les acteurs de l'OIM soutiennent que certaines politiques sont efficaces et que d'autres non. Cette pratique permet de limiter les conflits liés aux intérêts divergents entre les États et à effacer les asymétries de pouvoir (Geiger & Pécoud, 2010). Une autre pratique de dépolitisation de l'OIM décrite par Heller & Pécoud (2017) se retrouve dans le terme « d'aide au retour volontaire et à la réintégration »⁵⁸. En mettant en avant un certain « consentement » des migrants, l'OIM enlève toute brutalité derrière cette approche qui consiste à renvoyer les migrants dans le pays qu'ils ont voulu fuir. Enfin, Heller & Pécoud (2017) prêtent attention au phénomène de dépolitisation de l'OIM

⁵⁶ [Traduction libre].

⁵⁷ *La gestion de la migration*. OIM. (s.d.). Consulté le 11 janvier 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/la-gestion-de-la-migration>.

⁵⁸ *Aide au Retour Volontaire et à la Réintégration* | IOM Switzerland. (s. d.). Consulté le 13 janvier 2023, à l'adresse <https://switzerland.iom.int/fr/aide-au-retour-volontaire-et-la-reintegration>.

dans le cadre de la production statistique. Le recensement des décès aux frontières par l'organisation soulève une forte incohérence entre une OI qui prétend agir pour le bien des migrants, mais intègre des mécanismes toujours plus poussés dans la surveillance des frontières des États, obligeant alors les migrants à prendre toujours plus de risques. Cet alignement sur les intérêts sécuritaires des États plutôt que sur ceux des migrants rend l'action de l'OIM ambiguë : elle regrette les morts aux frontières mais crée des conditions dangereuses pour les migrants. En appliquant le décompte des morts, l'OIM tend à réduire ces décès à de simples chiffres, qui s'effacent dans la quantité impressionnante de productions statistiques. L'organisation reste neutre, elle ne prend pas de position politique sur l'interprétation de ces résultats. En résumé, les données statistiques de l'OIM permettent de neutraliser les résultats numériques fondés sur la technique et l'expertise et d'éviter ainsi de dénoncer les pratiques politiques des États (Heller & Pécoud, 2017). Le tableau en annexes⁵⁹ récapitule les pratiques de dépolitisation utilisée par l'OIM, déjà soulevées dans la littérature scientifique.

Constatant le développement et l'expansion de l'OIM ces dernières années, Pécoud (2017) affirme qu'elle semble exceller dans l'art de la dépolitisation. Ces pratiques sont récurrentes, il est nécessaire de les prendre en compte lorsque l'on analyse les OI car il est probable qu'elles soient utilisées afin de dissimuler le changement et l'expansion des mandats. En effet, afin d'expliquer comment le MECC se saisit de la crise de COVID-19, il se pourrait bien que la dépolitisation soit une pratique déterminante dans le processus d'extension de son mandat.

2.2.2 La logique de la dépolitisation au service de l'extension du mandat des OI

L'extension du mandat semble être l'un des schémas les plus courants dans l'initiation du changement par les OI en vue de profiter d'une crise internationale. Dans le contexte de l'IH et de la théorie de l'empilement, les OI étendent leur mandat, par le biais, entre autres, de la dépolitisation. L'élargissement à de nouveaux thèmes est parfois difficile à faire accepter par les États membres, qui craignent de déléguer trop d'autonomie aux OI. Ces dernières doivent alors faire preuve de ruse pour le dissimuler et obtenir, si ce n'est explicite, un accord tacite des États.

Selon Louis & Maertens (2021), les OI adoptent la dépolitisation comme un moyen de se légitimer en excluant les opposants, la résistance et les débats politiques à leur rencontre, en particulier dans le contexte d'une surveillance publique accrue et d'une demande de responsabilité. Les auteurs

⁵⁹ Voir annexe 2, p. 146

affirment que les OI cherchent à éviter le débat direct sur le changement ou l'élargissement de leur mandat en apparaissant comme « apolitiques ». En effet, l'élargissement des activités des OI, si elle est exposée, peut être dénoncée par certains acteurs tels que d'autres OI, des ONG, des concurrents de l'OI, des États, etc. Pour sa survie, une OI cherche constamment à légitimer ses actions. Celles-ci doivent être cohérentes et justifiables. Louis & Maertens (2021) définissent la légitimité comme : « la capacité d'agir dans un domaine politique » (Louis & Maertens, 2021, p. 130) et affirment que les outils de dépolitisation la soutiennent. Aussi, d'après les auteurs, la concurrence entre les acteurs règne sur la scène internationale et oblige les OI à essayer, surtout en temps de crise, d'être reconnues comme seul acteur légitime. Cela leur permet d'obtenir des financements et d'imposer une vision unique sur le thème en question. Le gain de légitimité leur permet de monopoliser et d'étendre leur mandat. En résumé, les stratégies de dépolitisation permettent d'être reconnues, et donc légitimes sur la scène internationale, d'exclure toute concurrence dans le domaine, d'étendre leurs missions et enfin, de conserver le monopole d'un mandat en « discréditant les alternatives possibles » (Louis & Maertens, 2021, p. 130). Louis & Maertens (2021) avancent trois logiques principales de dépolitisation par les OI pour se légitimer et élargir leur mandat : la reconnaissance, l'expansion et la monopolisation (voir *tableau V*).

Tableau V : Les logiques de dépolitisation pour légitimer et élargir le mandat des OI

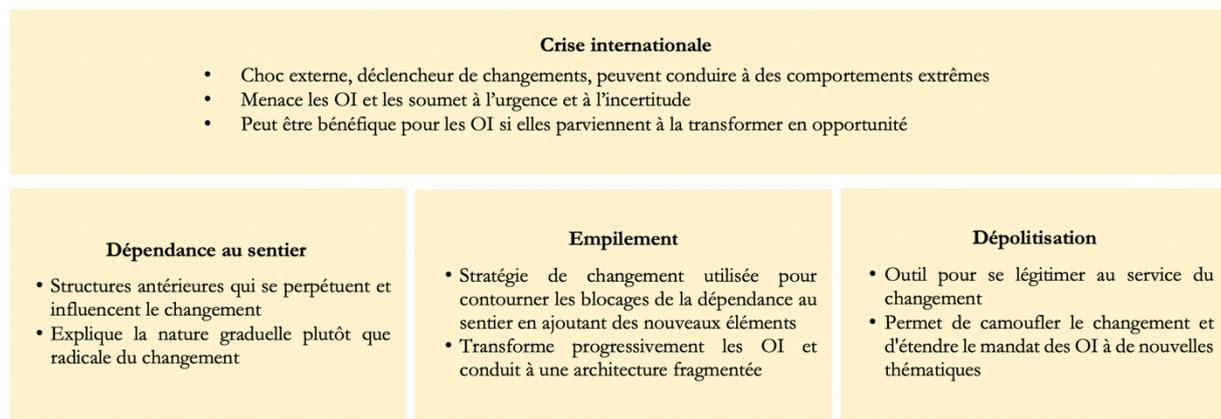
(Louis & Maertens, 2021, p. 131)

Logiques	Objectifs	Explications	
La reconnaissance	Préserver la pertinence	Évite toute forme de concurrence et s'appuie sur l' actualisation des compétences passées pour ne pas disparaître ou être discréditée	<ul style="list-style-type: none"> Positionnement stratégique par rapport aux autres acteurs pour éviter la compétition et le débat, et prouver sa légitimité à intervenir dans un domaine restreint Réinvestissement dans des compétences anciennes que le personnel et les membres réactualisent pour donner l'impression d'un renouvellement du mandat plutôt que d'une prolongation
L'expansion	Étendre le mandat	A tendance à susciter l'opposition et la résistance de la part des acteurs concurrents. Justifie alors l'adoption de nouveaux thèmes par la « nécessité » de répondre à un besoin urgent et en mettant en avant leur expertise	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de répondre à des circonstances externes exceptionnelles (catastrophes environnementales, crises) Évoquer la nécessité d'action pour combler des lacunes de gouvernance par l'expertise Réinterprétation de l'expertise initiale pour justifier le passage à un nouveau mandat Dissimulation des décisions et implications politiques de l'élargissement du mandat
La monopolisation	Assurer le monopole	Permet de se proclamer comme l'acteur le plus pertinent pour exercer dans un domaine, justifié par l' expertise technique la plus aboutie Discréditer les autres acteurs pour se légitimer	<ul style="list-style-type: none"> Obtention d'une « position privilégiée » et d'une « légitimité incontestée pour agir dans un domaine politique » (p.142) « Peut aussi faire taire l'opposition et garantir un monopole sur ce champ » (p. 142) Exclusion de certains acteurs pertinents en raison de la nature technique du domaine traité Restriction des espaces de dialogues, permettant de faire taire les débats publics Monopolisation des connaissances spécialisées, notamment des outils d'évaluation pour un thème donné (ex. PIB, IDH)

Louis & Maertens (2021) citent les travaux de Hall sur l'OIM pour illustrer comment une OI utilise ces techniques de dépolitisation pour gagner en légitimité et étendre son mandat. Ce travail soutient que, dans la perspective de modification du mandat du département MECC de l'OIM face à la crise pandémique, la dépolitisation a pu être un outil largement utilisé par l'OI au service du changement de son mandat. Il conviendra donc de garder ce type de pratique à l'esprit pour la suite de l'analyse. Cependant, ces logiques de dépolitisation, qui contribuent à la reconnaissance, à l'expansion et à la monopolisation des mandats, ne sont pas systématiquement mises en œuvre. En effet, elles peuvent être observées sans que les OI ne dépolitisent leurs actions.

Le cadre théorique fournit des bases conceptuelles importantes pour comprendre les changements au sein des OI pendant une crise internationale. Le paradigme de l'IH permet de prendre en compte l'influence des événements historiques et des acteurs à toutes les échelles. La dépendance au sentier explique pourquoi le changement est graduel plutôt que radical par la perpétuation des structures antérieures. L'empilement, en tant que stratégie de changement, apparaît comme un moyen important de résilience dans le système multilatéral et de légitimation en cas de crise. Ce concept se traduit par la transformation progressive de la structure institutionnelle et des objectifs d'une OI, conduisant à une architecture désordonnée. Enfin, la dépolitisation est largement utilisée par les OI pour se légitimer et masquer leur nature politique. La reconnaissance et l'élargissement des mandats sont parfois réalisés par le biais de la dépolitisation.

Figure 1 : Récapitulatif des concepts théoriques principaux du changement dans les OI



3 Problématique et hypothèses

L'objectif de ce mémoire est d'explorer le changement dans les OI en temps de crise internationale, de comprendre comment leurs acteurs traitent des questions qui ne sont pas considérées comme prioritaires en période de crise et comment ils se saisissent de la crise pour étendre leur mandat.

L'OIM, et plus particulièrement son département MECC, est une organisation qui traite de questions primordiales. Ce travail cherche à comprendre comment le MECC a modifié et étendu son mandat sur la migration et l'environnement pendant la pandémie de COVID-19. Pour ce faire, la littérature académique a d'abord présentée certains des avantages et des inconvénients pour les OI provenant des crises internationales. Certains facteurs, tels que le leadership, la bureaucratie, le budget disponible, les États membres, la décentralisation, le calendrier et le type d'OI semblent avoir un impact significatif sur le changement au sein des OI pendant les crises. La diversité des réponses des OI face aux crises rend nécessaire l'étude des OI séparément, de manière empirique. Les recherches sur l'élargissement du mandat de l'OIM à la crise climatique montrent comment l'organisation a réagi à une crise internationale qui ne la concernait pas directement, et comment ces schémas pourraient être reproduits dans d'autres crises. Le cadre théorique s'est penché ensuite sur le paradigme de l'IIH pour étudier le changement. Il permet d'analyser comment les institutions, y compris les OI, évoluent dans le temps. Pour analyser le changement dans une OI en utilisant cette approche, il est nécessaire d'étudier le développement historique de l'organisation, y compris les événements et les acteurs qui ont façonné ses règles et ses normes. En outre, il est nécessaire d'examiner la dynamique interne de l'organisation et les facteurs externes, tels que les crises, qui ont influencé son évolution. La théorie de la dépendance au sentier considère que les événements institutionnels historiques sont susceptibles de bloquer certaines réformes dans les OI et explique pourquoi le changement, en réponse à une crise, n'est pas radical. Différentes approches stratégiques du changement ont ensuite été identifiées et expliquées, plusieurs auteurs parlent de l'expansion des mandats des OI comme une pratique courante de changement au sein des OI. Cette stratégie est particulièrement susceptible de se produire lors de crises internationales. Selon van der Heijden (2011) le concept de l'empilement permet d'établir un lien entre le changement graduel et les crises en s'appuyant sur des variables endogènes et exogènes : « l'empilement est un outil précieux dans la boîte à outils des institutionnalistes car il fournit un cadre pratique avec lequel analyser les processus de changement en se concentrant sur les variables explicatives [...] C'est précisément l'accent mis sur ces variables explicatives qui peut permettre de surmonter les dichotomies entre changement progressif et changement rapide, et causes endogènes et exogènes d'un tel changement »⁶⁰ (van der Heijden, 2011, p. 8). Enfin, en se basant principalement sur les travaux de Louis & Maertens (2021), il s'avère que les pratiques de dépolitisation sont largement

⁶⁰ [Traduction libre]

utilisées par les OI pour assurer leur pertinence, et par la suite étendre leur mandat pendant les crises. Ainsi, le département MECC a sûrement exploité les pratiques de dépolitisation pour étendre ses compétences au domaine de la santé.

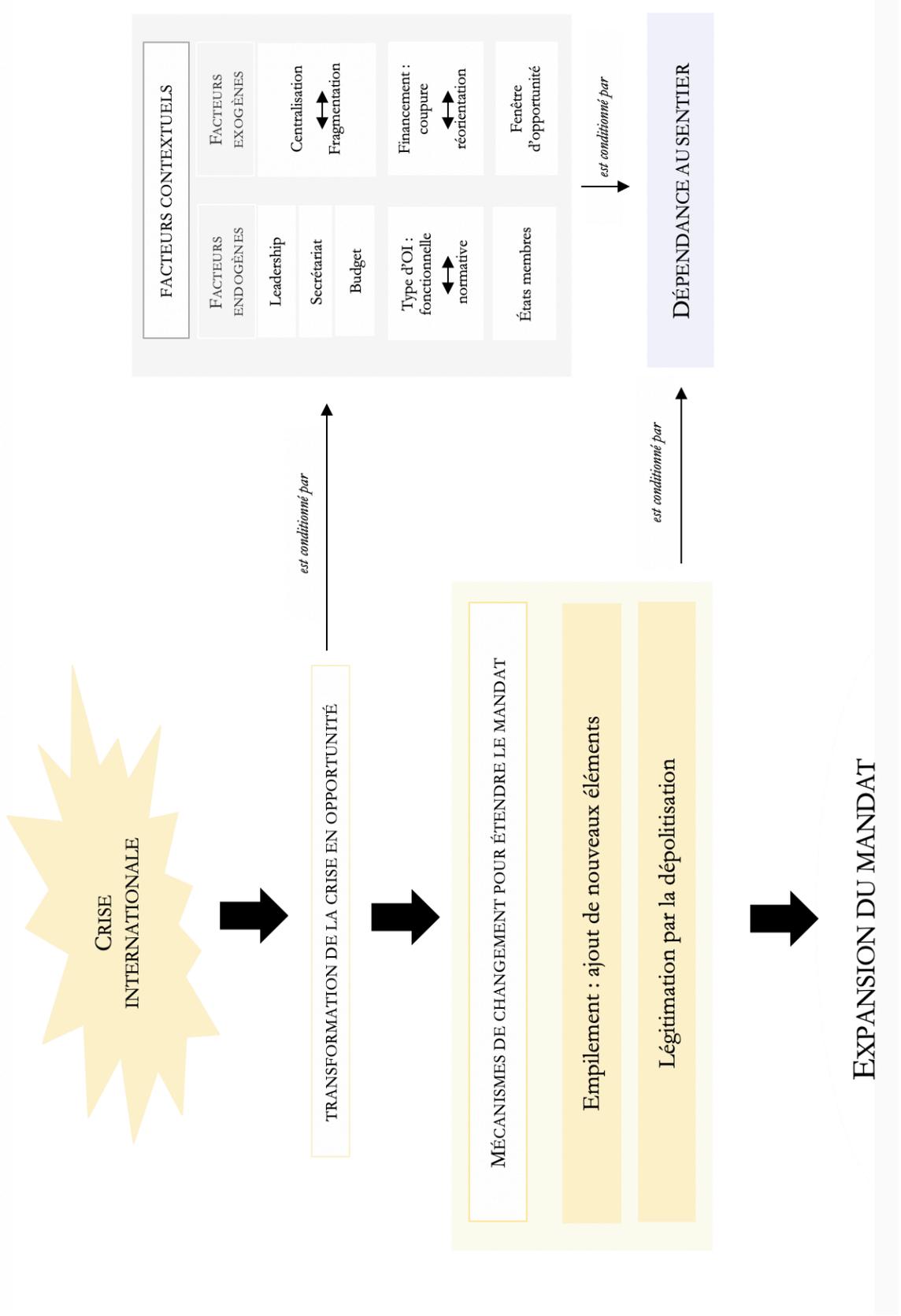
Pécoud (2018) mentionne à plusieurs reprises que les recherches académiques dont l'objet d'étude direct est l'OIM sont rares, d'autant plus celles sur le MECC. Aussi, de nombreuses connaissances sur la structure institutionnelle, sur les échanges formels et informels entre les unités, sur les bureaux extérieurs, sur la culture de l'institution restent à découvrir. Certains pensent que les OI n'ont aucun pouvoir et qu'elles sont dirigées par leurs États membres, d'autres pensent que l'on a tendance à sous-estimer leur capacité d'influence. Ce mémoire adopte une position médiane en reconnaissant que le MECC dispose d'une certaine marge de manœuvre mais reste particulièrement dépendant d'autres acteurs. L'apport de nouvelles connaissances empiriques et qualitatives sur la division MECC, mais aussi sur l'impact des crises internationales sur une OI dont le mandat n'est pas considéré comme une priorité, justifie la pertinence d'une telle recherche. Plusieurs études permettent des théories générales pour prédire l'évolution potentielle du département MECC pendant la crise de COVID-19, mais ces généralisations doivent être approfondies et vérifiées par une étude de cas minutieuse. Des recherches axées sur l'historicité des OI et sur les facteurs de changement endogènes et exogènes devrait permettre aux spécialistes des OI de mieux comprendre le comportement des OI en période de crise internationale. Olsson & Verbeek (2018) expliquent en effet que : « dans l'ensemble, les crises offrent aux spécialistes des OI l'occasion d'approfondir leur compréhension des facteurs qui influencent la capacité des OI à agir de manière autonome »⁶¹ (Olsson & Verbeek, 2018, p. 296).

Sur la base des recherches établies, l'objectif de ce mémoire est de participer à la recherche sur les crises internationales et le changement dans les OI. Au travers d'un cas concret, le département MECC, il souhaite répondre à la question de recherche suivante : *comment la Division migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a-t-elle saisi la pandémie de COVID-19 pour étendre son mandat ?* En répondant à cette question, ce mémoire souhaite contribuer aux recherches en permettant une meilleure compréhension du fonctionnement du MECC en temps de crise internationale, mais aussi des OI en général. Il met aussi en lumière la dynamique interne et les moyens concrets, formels et informels, utilisés par les

⁶¹ [Traduction libre].

fonctionnaires de la division et des acteurs externes pour faire évoluer le mandat en matière de migration et de climat en réponse à la crise sanitaire. Les résultats, complétés par d'autres études empiriques, pourront ensuite, avec précaution, être généralisés pour créer un cadre théorique solide sur l'évolution des OI en période de crise et comprendre comment elles changent et profitent d'une crise internationale pour étendre leur mandat. Avec l'augmentation de la fréquence des crises internationales, ce mémoire aborde un sujet d'actualité et devrait ajouter une pierre à l'édifice de la compréhension des actions des OI face aux crises. *La figure 2*, basée sur les recherches académiques, retrace le processus de changement d'une OI pendant une crise internationale et intègre les facteurs contextuels à son analyse.

Figure 2 : Schéma conceptuel du changement dans les OI en temps de crise



Pour ce travail, les hypothèses sont basées sur la revue de littérature et le cadre méthodologique. La première hypothèse (H1) avance les facteurs contextuels soulevés dans la revue de la littérature sont susceptibles d'impacter le changement dans la division. Elle estime que ces facteurs impactent directement sur la manière dont l'OI peut se saisir de la crise et élargir son mandat. La première sous-hypothèse (H1.1) s'appuie sur les types d'OI selon Hall (2013) et soutient que, puisque l'OIM est une OI fonctionnelle, la division MECC a agi selon une logique de conséquences, en fonction de ses intérêts, d'une analyse coûts-bénéfices et de ses stratégies (H1.1). La deuxième sous-hypothèse (H1.2) avance que le leadership, le secrétariat et le budget ont joué un rôle très important dans l'extension du mandat. Aussi, selon les hypothèses, les États membres focalisés sur la gestion de la crise (H1.3) et la structure décentralisée de l'organisation (H1.4) ont permis plus d'autonomie et moins de contrôle sur MECC, lui offrant plus de liberté pour étendre son mandat. Enfin, ce travail soutient que la division, telle une « entreprise privée » (Pécoud, 2018), a su saisir « la fenêtre d'opportunité » pour élargir son mandat (H1.5). La deuxième hypothèse repose sur la théorie de la dépendance au sentier et affirme que la division a étendu son mandat pendant la crise en s'appuyant sur des pratiques et des structures antérieures, déjà utilisées lors d'anciennes crises (H2), mais que ces structures passées ont également présentées des blocages l'empêchant de facto d'impulser certains changements, et atténuant l'effet radical du changement en cas de crise (H2.1). En effet, l'OIM a déjà étendu son champ d'action au domaine de l'humanitaire d'urgence et du climat. Selon cette hypothèse, les techniques qui avaient été utilisées se retrouvent dans la manière dont elle agit pendant la crise. La troisième hypothèse s'appuie sur la théorie de l'empilement et suppose que la division a étendu son mandat pendant la crise en reprenant le thème de la crise et en l'intégrant dans son mandat (H3). Ce mécanisme se traduit par la création de nouveaux liens avec la thématique de la santé et du COVID-19 (H3.1), l'ajout de nouvelles activités liées à la crise (H3.2), l'embauche de personnel pour travailler spécifiquement sur la crise (H3.3) et la création d'une nouvelle unité thématique ou territoriale (H3.4). Enfin, la dernière hypothèse s'inspire des propos de Louis & Maertens (2021) pour avancer que la division MECC a utilisé des outils de dépolitisation pour se légitimer et cacher l'expansion de son mandat à un nouveau thème (H4). Ces pratiques se retrouvent dans des logiques de reconnaissance, où l'OI actualise ses compétences antérieures et se positionne en fonction des autres OI pour éviter la compétition (H4.1), d'expansion (H4.2), où l'OI cherche à élargir son mandat au domaine de la crise en exposant sa technicisation et son expertise et en insistant sur la nécessité de répondre à cette circonstance externe exceptionnelle, et de monopolisation, où la division se positionne par rapport à d'autres OI pour les faire taire, prouver sa pertinence à intervenir dans le domaine épidémique et monopoliser le terrain (H4.3).

H1 Certains facteurs contextuels ont influencé l'extension du mandat de la division MECC

H1.1 L'appartenance au type d'OI fonctionnelle a permis à la division MECC d'étendre son mandat au champ de la crise

H1.2 Le leadership, le secrétariat et le budget ont joué un rôle déterminant dans l'extension du mandat de la division MECC au domaine de la crise

H1.3 La division MECC n'a pas été impacté par le contrôle des États membres pour étendre son mandat

H1.4 La décentralisation de la division MECC lui a laissé une certaine marge d'autonomie pendant la crise pour intégrer de nouveaux champs à son mandat

H1.5 La division MECC a profité de la « fenêtre d'opportunité » pour élargir son mandat

H2 La division MECC s'est appuyée sur les processus passés d'extension du mandat pour élargir son mandat pendant la pandémie de COVID-19

H2.1 Certains blocages dus à l'héritage historique des structures institutionnelles de la division MECC l'ont empêché d'étendre son mandat comme il le souhaitait pendant le COVID-19

H3 La division MECC a élargi son mandat en ajoutant de nouveaux éléments en lien avec la crise

H3.1 La division MECC a élargi son mandat en créant des liens entre le mandat principal et la crise

H3.2 La division MECC a étendu son mandat en menant de nouvelles activités liées à la crise

H3.3 La division MECC a embauché du personnel pour répondre au thème de la crise et élargir son mandat

H3.4 La division MECC a étendu son mandat en créant un nouveau département thématique ou territorial

H4 La division MECC a dépolitisé son intervention pendant la crise afin de se légitimer et étendre son mandat

H4.1 La division MECC a actualisé ses compétences antérieures en démontrant sa légitimité et son expertise afin d'étendre son mandat

H4.2 La division MECC a étendu son mandat en insistant sur la nécessité de son action pour répondre à une circonstance exceptionnelle

H4.3 La division MECC a étendu son mandat en monopolisant et en écartant ses concurrents dans le domaine de la crise sanitaire

4 Méthodologie

La revue de littérature, le cadre théorique et les hypothèses étant établis, cette partie expose la conception de la recherche et les méthodes qui ont été adoptées pour préparer le test empirique, répondre à la question de recherche et corroborer ou réfuter les hypothèses formulées. Ces outils ont permis d'étudier le processus évolutif par lequel le MECC a agi pendant la crise. Cette étude est un projet innovant nécessitant une méthode de recherche rigoureuse.

La méthode privilégiée est basée sur une approche qualitative. Selon Bryman (2012), l'étude qualitative, compréhensive et interprétative, permet de mettre en évidence la complexité de certains phénomènes en contraste à l'étude quantitative, qui traite un nombre de données importantes, mais de manière insuffisamment détaillée. Cette méthode a permis d'identifier les différentes modalités à travers lesquelles la division MECC a évolué. Dany (2016) ajoute que les approches qualitatives « visent à cerner la singularité et la complexité des phénomènes [...] La force des données qualitatives repose sur leur ancrage de proximité, leur richesse, leur caractère englobant et leur puissance explicative des processus » (Dany, 2016, p. 6). Bryman (2012) explique que la recherche qualitative présente tout de même des limites importantes : on lui reproche souvent de succomber aux idées du chercheur, d'être difficile à répliquer et d'être rarement généralisable. Toutefois, les études qualitatives peuvent déboucher sur de nouvelles théories qui doivent ensuite être testées. Une autre limite que le chercheur attribue à la recherche qualitative est le manque de transparence, suivi d'une certaine subjectivité de la part du chercheur. Il est important de tenir compte de ces limites et de les garder à l'esprit tout au long de l'étude. Selon Martin (2012), la démarche inductive permet de passer du « particulier (faits observés, cas singuliers, données expérimentales, situations) » au « général (une loi, une théorie, une connaissance générale) » (Martin, 2012, p. 13). Cette approche tend en fait à tirer des conclusions plus générales à partir d'observations et, selon Dany (2016), l'approche inductive offre une ouverture vers d'autres pistes potentielles. Bryman (2012) souligne l'influence mutuelle entre la déduction et l'induction, qualifiée d'hypothético-déductive, plutôt que sur l'opposition. En effet, selon Point (2018), ces deux démarches ne sont pas intrinsèquement opposées mais se complètent. Selon lui, le risque de l'approche déductive est de donner des idées préconçues au chercheur qui, influencé par sa théorie, pourrait forcer l'apparition de certains éléments liés à sa théorie. Il insiste sur l'importance de se débarrasser de ces préconceptions. Il est donc important, pour le chercheur, de s'immerger dans les données sans s'attendre à y trouver quoi que ce soit de spécifique. Cette approche, dite « abductive », permet de créer des « hypothèses explicatives » (Point, 2018, p. 272). Elle oscille entre

le déductif et l'inductif et fait des allers-retours entre la revue de littérature, les codes théoriques et les données brutes.

Dans cette partie, l'étude de cas est d'abord discutée et justifiée par rapport à la question de recherche, puis les méthodes appliquées à ce travail sont énoncées et expliquées, à savoir l'analyse de contenu et l'analyse de discours pour les entretiens et les documents sélectionnés. Ces méthodes offrent une clé de lecture pour comprendre les facteurs qui mènent à des transformations au sein d'une OI spécifique lors d'une crise qui ne la concerne pas directement.

4.1 L'ÉTUDE DE CAS DANS LA RECHERCHE QUALITATIVE

L'étude de cas permet d'étudier en profondeur et de manière minutieuse les facteurs du changement au sein des OI. L'approche est d'abord présentée, puis, le cas du département MECC est approfondi afin de bien comprendre les tenants et aboutissants de cette organisation.

4.1.1 La méthode de l'étude de cas

L'approche de l'étude de cas est la mieux adaptée afin de répondre au questionnement de ce travail et de vérifier les hypothèses. Cette approche regroupe plusieurs méthodes, souvent qualitatives. Roy (2006) définit l'étude de cas comme une : « approche méthodologique qui consiste à étudier une personne, une communauté, une organisation ou une société individuelle, [...] se penche sur une unité particulière quelconque, [...] une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionnés de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (Roy, 2006, p. 160, p. 166). Il ne s'agit donc pas ici de sélectionner un échantillon représentatif pour l'étude, mais de se concentrer sur un cas précis, la division MECC de l'OIM. Selon Bryman (2012), l'étude de cas permet d'observer un seul objet d'étude de manière plus détaillée et intensive et de recueillir de nombreuses informations sur ce cas spécifique. De fines informations sont mises en lumière telles que l'histoire, le contexte ou encore d'autres éléments pertinents concernant le cas. Roy (2006) ajoute que les études de cas sont généralement plus précises que les études statistiques dans le sens où elles permettent une étude plus approfondie des facteurs causaux et omettent moins facilement des variables. Aussi, la proximité entre le chercheur et son unique terrain d'étude ou avec des répondants en cas d'entretiens facilitent la précision des informations. Les études de cas ont l'avantage d'apporter aux scientifiques de nouvelles connaissances qui peuvent ensuite être théorisées. Selon Roy (2006), elles permettent l'explication et la compréhension de nouveaux phénomènes, peu théorisés. En effet, l'adaptation des anciennes théories n'est pas facilement applicable à des éléments nouveaux et elle est difficile à mesurer. Ainsi,

des phénomènes « insoupçonnés » ou « difficiles à mesurer » peuvent être « découverts et mieux explorés » (Roy, 2006, p. 168). Une limite importante que Roy (2006) soulève sur l'étude de cas découle de sa « validité externe ». En effet, il est difficile de généraliser des résultats à partir d'un seul cas. Comme ce dernier n'est pas choisi aléatoirement, il n'est pas possible de tirer des conclusions globales. Aussi, bien que plus précise que l'étude quantitative, l'étude de cas ne permet pas de saisir tous les détails et toutes les variables du cas, ce qui peut fausser les résultats. La subjectivité du chercheur est aussi parfois soulignée comme une autre limite à cette approche. La méthode de l'étude de cas est particulièrement adaptée au MECC, cas peu exploré, et permet donc de creuser les stratégies et les processus d'adaptation de la division MECC lors d'une crise internationale.

4.1.2 Présentation du cas d'étude : la division MECC

Afin de mener à bien la recherche, le département migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'OIM a été sélectionné. MECC peut, de prime abord, sembler avoir joué un rôle marginal durant la crise pandémique, cependant, il traite de deux sujets au sommet des préoccupations internationales, soit la migration et le climat. En tant que cas pour cette étude, la division est scrutée minutieusement, son contexte et son histoire sont pris en considération dans cette étude détaillée.

La division MECC fait partie des programmes opérationnels « migration et développement durable »⁶² de l'OIM. Elle a été créée en 2015, huit ans après que les États membres ait demandé à l'OIM de travailler sur le lien entre la migration, l'environnement et le changement climatique. L'OIM est la première OI à intégrer une unité complètement dédiée à cette thématique. Ses activités principales sont l'engagement dans « des activités politiques et de sensibilisation, de recherche, de renforcement des capacités et des activités opérationnelles dans le domaine de la migration, de l'environnement et des changements climatiques⁶³ ». Une activité importante de la division MECC consiste, comme toutes les autres, à créer des documents. Elle a produit avant et pendant la crise, et elle continue à produire de nombreuses publications telles que des rapports, des communiqués, des articles, des études, des publications sur les réseaux sociaux, des déclarations,

⁶² Voir annexe 3, p. 147

⁶³ [Traduction libre]. *Standing committee on programmes and finance* (23 mai 2019, p. 1). International Organization for Migration. Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/S-24-5-Update%20on%20policies%20and%20practices%20related%20to%20MECC_0.pdf

des rapports politiques, des flyers, des brochures, des livres, des cartes géographiques, etc.⁶⁴ En complément, elle s'occupe aussi de la collecte de données, du développement de nouveaux partenariats et du droit international sur la migration ainsi que de la recherche de financement⁶⁵. Afin de partager la connaissance élaborée depuis 1990 sur le sujet de la migration climatique, l'OIM a créé un portail sur la migration environnementale⁶⁶, une page web destinée à centraliser les données, à faire connaître les activités du MECC et à informer sur l'état de la recherche. Le portail se consacre aussi à la mise à disposition de rapports politiques⁶⁷ et de toute une variété de pages propres à MECC sur les divers réseaux sociaux afin de sensibiliser le public.

Le siège de MECC se situe à Genève sous la direction de Manuel Marques Pereira, chef de la division, qui a remplacé Dina Ionesco en août 2021. Les fruits de ce travail sont répartis dans cinq régions différentes⁶⁸ : en Amérique, dans le Pacifique, dans l'Est et la corne de l'Afrique, en Europe et en Asie centrale, dans l'ouest et l'Afrique centrale ainsi que dans le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (MENA). Le personnel est embauché sur la base de projets, en fonction des besoins sur le terrain⁶⁹. La taille du personnel de l'OIM varie considérablement, car les employés sont affectés à des postes en fonction des projets et font donc l'objet de nombreuses rotations. Le nombre oscille entre 16'000 et 18'000 employés. La majorité d'entre eux sont répartis dans les États membres et seules 500 personnes occupent les bureaux du siège à Genève. La division MECC compte une dizaine d'employés.

⁶⁴ *Search* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 25 février 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/search?keywords=&created=All&sort_bef_combine=search_api_relevance_DESC.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ *IOM and Migration, Environment and Climate Change (MECC)* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/iom-and-migration-environment-and-climate-change-mecc>.

⁶⁷ *Policy Briefs* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/policy-briefs>.

⁶⁸ *Where We Work* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/where-we-work>.

⁶⁹ *Standing committee on programmes and finance* (23 mai 2019, p. 1). International Organization for Migration. Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/S-24-5-Update%20on%20policies%20and%20practices%20related%20to%20MECC_0.pdf.

Le budget total de la division s'élève à plus de deux milliards de dollars par an⁷⁰. Le *tableau VI*, basé sur les prévisions budgétaires pour 2019, 2020, 2021 et 2022, détaille le budget opérationnel de l'OIM, dans lequel MECC est incluse. Cette dernière occupe une faible part du budget de l'OIM.

Tableau VI : Budget OIM

(En dollars américains USD)⁷¹

	2019	2020	2021	2022 (prévisions)
Budget développement durable	116 759 300	19 458 800	24 741 300	17 063 400
Budget MECC	886 000 (prévisions 2019)	886 000 (prévisions 2020)	1 577 100 (prévisions 2021)	1 050 100
Programmes sur les mouvements et les situations d'urgence et d'après-crise	394 668 000	292 273 900	408 338 500	603 416 400
Budget santé	104 847 400	123 890 600	89 111 500	196 392 400
Budget opérationnel total	1 011 746 000	858 321 000	913 367 000	1 189 770 000

La partie opérationnelle du budget est financée par des contributions volontaires. La division MECC en est donc fortement dépendante. Seulement 1,5% de la partie opérationnelle du budget consiste en des contributions sans affectation spéciale⁷². La MECC est comprise dans le budget du développement durable, qui ne représente que 1,4 % du budget opérationnel total. Cette faible part du budget témoigne de la marginalisation de la division. En effet, la part de la division MECC dans le budget est faible, puisqu'elle ne représente que 0,1% du budget opérationnel de la division en 2020, alors que les programmes sur les mouvements et les situations d'urgence et d'après-crise occupent environ 35% de ce budget. En 2021, la part de la division passe à 0,17%, tandis que les

⁷⁰ Intervention de Alice Baillat dans un cours à l'UNIL enseigné par Lucile Maertens intitulé « gouvernance de la mondialisation », le 10 mars 2022.

⁷¹ *Programme et Budget | Governing Bodies.* (s. d.). Consulté le 16 mai 2023, à l'adresse <https://governingbodies.iom.int/fr/programme-et-budget>.

⁷² Voir annexe 4, p. 148. *Programme et Budget | Governing Bodies.* (s. d.). p. 127. Consulté le 09 juin 2023, à l'adresse <https://governingbodies.iom.int/fr/programme-et-budget>.

programmes d'urgence représentent 45% en 2021, et 50% en 2022. Les programmes de santé des migrants représentent 16 % du budget opérationnel total.

4.2 MÉTHODE DE COLLECTE DES DONNÉES

Le cas d'étude étant introduit, le focus se dirige dorénavant sur la collecte des données pertinentes et sur la manière dont ces données ont été analysées afin de répondre au questionnement de cette étude. Ce travail s'appuie sur des données collectées lors d'entretiens semi-structurés avec des membres du personnel de la division MECC et sur l'analyse de la littérature grise produite ou mise à disposition en ligne par MECC. Selon Bryman (2012) et Badache & al. (2023), la combinaison des méthodes de collecte des données, nommées « triangulation » (Bryman, 2012, p. 392) est régulièrement employée afin de comparer les résultats, de compléter les données collectées et de réduire les limites sous-jacentes aux méthodes immobilisées de façon isolée. Rathbun (2008) ajoute que la littérature grise consiste en un bon complément des entretiens semi-directifs, dont l'interprétation est parfois jugée « subjective et imprécise » (Rathbun, 2008, p. 685).

Tableau VII: Étapes de la collecte des données

Étapes	Collecte	Échantillons	Méthode d'analyse
1	Entretiens semi-dirigés	4 employés du MECC pendant le COVID-19	Analyse de contenu/de discours
2	Littérature grise	28 documents produits/mis en ligne par le département MECC	Analyse de contenu/de discours

Toutes les données ont été traitées de la même manière, soit par une analyse de contenu et une analyse de discours pour les documents produits par le MECC et les entretiens. Il est important de noter que les étapes n'ont pas été suivies scrupuleusement et que certains va-et-vient, que Dany (2016, p. 10) nomme « processus récursif » ou que Bryman (2012) qualifie d'« itérative » (p. 26) entre les données et la théorie ont été effectués. Certains entretiens ont également été menés avant la collecte de données des documents et vice-versa.

4.2.1 Les entretiens

La première partie de l'étude a été réalisée en recueillant des données par le biais d'entretiens. Ces données sont « provoquées » (Dany, 2016, p. 13), c'est-à-dire que les contenus sont produits du fait de l'intervention plus ou moins directe du chercheur. D'après Bryman (2012), les études qualitatives font très souvent appel à la méthode de l'entretien. Grawitz (2001) définit l'entretien

comme un « procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé » (Grawitz, 2001, p. 644).

Pour les études de cas, selon Roy (2006), il est courant de d'utiliser les entretiens semi-directifs, qui consistent en une activité planifiée, ouverte, mais suivant une série de questions générales. Bryman (2012, repris par Albaret & Deas dans Badache et al., 2023) définit les entretiens semi-directifs comme : « une méthode de recherche qualitative qui consiste à recueillir des données sur des faits et des représentations découverts lors d'échanges oraux. Ils sont destinés à rechercher les visions du monde des répondants de manière flexible, par rapport à un objectif de recherche fixe »⁷³ (Badache et al., 2023, p. 123). Alles et al. (2016) recommandent l'utilisation de l'entretien semi-directif puisqu'il permet une certaine souplesse dans sa conduite et invite l'enquêteur à s'exprimer plus librement. Hall (2015) et Albaret & Deas (dans Badache et al., 2023) ajoutent que les entretiens produisent de nouvelles données scientifiques qui sont absentes des écrits habituels et sont l'un des seuls moyens de recueillir certaines informations sur les relations informelles, cachées mais courantes dans les OI. De plus, les fonctionnaires d'OI sont difficiles à atteindre et l'accès en direct permet d'échanger in situ avec eux.

Selon les auteurs Alles et al. (2016), trois difficultés principales dans l'utilisation de la méthode de l'entretien ressortent, notamment pour les OI. Tout d'abord, la méfiance de la personne sollicitée pour l'entretien à l'égard du chercheur peut la conduire à garder certains sujets secrets. Laplace (dans Badache et al., 2023) complète en admettant que les OI font souvent signer des contrats de non-divulgence à leurs employés. Cependant, ces non-dits peuvent constituer une réponse en soit qu'il convient au chercheur d'analyser. Pour minimiser cette limite, selon Alles et al. (2016), il est nécessaire que le chercheur instaure un climat de confiance en introduisant, par exemple, les raisons et les objectifs de son étude. Le chercheur doit aussi garantir l'anonymat et se contenter de mentionner la fonction et l'OI, en s'assurant toutefois que l'enquêté ne puisse pas être identifié par quiconque. Aussi, les questions des entretiens, comme recommandé par l'ouvrage de Badache et al. (2023), doivent être « impartiales » et « non suggestives » (Littoz-Monnet dans Badache et al., 2023, p. 155). Deuxièmement, la relation entre le répondant et l'enquêteur est parfois jaugée par l'asymétrie, également appelée « déséquilibre du pouvoir » dans l'ouvrage de Badache et al. (2023), surtout lorsque l'entretien se déroule au sein de l'OI elle-même. Cela peut impressionner le chercheur qui se retrouve entouré de symboles de pouvoir renforçant la hiérarchie entre les deux

⁷³ [Traduction libre].

personnes. L'enquêteur peut réduire cet effet, par exemple en se présentant dans une tenue soignée, et en étant pleinement informé du protocole et des pratiques de l'OI. Aussi, les membres du personnel des OI sont d'excellents communicateurs et peuvent parfois mener l'entretien comme ils l'entendent. Le chercheur doit alors être capable de « déconstruire un discours officiel et maîtrisé » (Alles et al., 2016, p. 163). Enfin, la langue peut être une limite supplémentaire à la méthode de l'entretien, tant du côté de l'interviewé que de l'intervieweur.

Les entretiens permettent donc d'obtenir de nouvelles perspectives. Le faible nombre d'études sur le MECC pendant la crise de COVID-19 rendent cette méthode pertinente pour générer des données qui n'existent pas. Aussi, puisque les canaux informels sont une source privilégiée du changement dans les OI, la méthode des entretiens semi-directifs est adaptée pour découvrir la substance de ces échanges non-conventionnels. Le contact direct avec des employés du MECC a permis d'obtenir des informations disponibles nulle part ailleurs. Ces entretiens avec des acteurs de la division MECC pendant la pandémie de COVID-19 ont donné l'occasion de mettre en perspective le sujet, le contexte et les étapes de l'adaptation de la division face à la crise, ainsi que les facteurs internes et externes influençant, de manière formelle et informelle, les changements dans le mandat de la division.

Alles et al. (2016) insistent sur l'importance du processus de sélection des interlocuteurs. Il s'agit de créer un panel d'entretiens réalisés avec des personnes susceptibles de répondre aux questions liées à l'objet d'étude. Badache et al. (2023) emploient la notion de « snow balling effect » (Kimber & Dairon dans Badache et al., 2023, p. 83) pour souligner l'importance du réseau de la personne interrogée et de ses connaissances pour accéder plus facilement à d'autres employés, notamment dans le cercle fermé des OI. De plus, le fait d'être redirigé ou recommandé par une personne affiliée à l'OI permet de gagner la confiance des autres répondants. Pour ce travail, les deux premiers interlocuteurs ont été contactés par courrier électronique sur la base de rencontres antérieures dans d'autres contextes, puis la méthode « snow balling effect » a permis d'obtenir deux nouvelles réponses positives. L'une des personnes interrogées a, par exemple, conseillé de prendre contact avec les spécialistes régionaux. Cinq autres employés de la division MECC n'ont pas répondu à la requête, malgré une ou plusieurs relances. D'autres techniques, telles que l'assurance de l'anonymat ou le fait de n'enregistrer qu'avec un accord préalable, ont aidé à gagner la confiance des interviewés. Pour ce mémoire, deux entretiens ont été menés en face à face et les deux autres en ligne sur *Teams* : l'un des répondants se trouvait en Amérique centrale et l'autre a répondu tardivement, ce qui limitait le temps disponible. Étant donné que ce mémoire ne repose pas sur la détection d'éléments non-verbaux tels que les gestes ou la posture de l'interlocuteur, la réalisation

des entretiens en ligne n'a guère nuit à la qualité de la recherche (O'Connor et al., 2008). Au contraire, cet outil a permis d'éviter une partie des déplacements et des coûts liés et a représenté un gain de temps considérable. Toutes les personnes interrogées ont travaillé au sein du département MECC pendant la pandémie de COVID-19. Comme le préconise Bryman (2012), les questions des entretiens semi-structurés sont énoncées dans le guide d'entretien⁷⁴ qui a accompagné la recherche lors de tous les entretiens pour ce mémoire. Basés sur la théorie, les principaux thèmes et questions sont inclus dans le guide d'entretien, mais l'intention du chercheur a été de laisser aux personnes interrogées la possibilité de discuter des sujets qui les intéressent. Par conséquent, les entretiens ont parfois pris une tournure légèrement différente de celle du guide d'entretien, mais celui-ci est resté un fil conducteur important (Bryman, 2012). Les entretiens ont été structurés en quatre parties : une première partie introductive, une deuxième autour de l'histoire et de l'évolution du MECC pendant la pandémie, une troisième sur le temps de réaction du MECC face à la crise et une dernière sur la légitimité du MECC à agir face au COVID-19. L'application *LinkedIn* a permis de s'assurer en amont que tous les participants parlaient français, cependant, une grille d'entretien en anglais a également été préparée au cas où les enquêtés auraient été plus à l'aise dans cette langue. Les entretiens, avec l'approbation préalable des personnes interrogées, ont été enregistrés et retranscrits⁷⁵. Ces données ont ensuite été méticuleusement interprétées et analysées pour faire ressortir les éléments de réponses aux hypothèses.

⁷⁴ Voir annexe 5, p. 150. Voir aussi les commentaires sur le langage non-verbal.

⁷⁵ A la demande des répondants, des erreurs grammaticales et linguistiques ont été corrigées.

Tableau VIII: Présentation des enquêtés

	Date et lieu des entretiens	Noms, prénoms	Fonctions ⁷⁶
1	29.03, Amphipôle UNIL, Lausanne	Lorenzo Guadagno	Gestionnaire de programme pour l'initiative « Migrants dans les pays en crise » (MICIC) et agent de liaison pour MECC et le département des opérations et des urgences (DOE), siège de l'OIM
2	31.03, Corde Coffee Eaux-vives, Genève	Alice Baillat	Experte associée sur les migrations, l'environnement et le changement climatique et agent de liaison pour la plate-forme sur les déplacements dus aux catastrophes (PDD)
3	12.04, En ligne : Teams	Pablo Escribano	Spécialiste thématique régional sur les migrations, l'environnement et le changement climatique Bureau régionaux des Amériques de l'OIM : San José, pour l'Amérique du Nord et Buenos Aires, pour l'Amérique du Sud ⁷⁷
4	19.05, En ligne : Teams	Heana Sinziana Puscas	Spécialiste thématique sur les migrations, l'environnement, le changement climatique et la réduction des risques à l'OIM

4.2.2 L'analyse de documents

La deuxième étape comprend la collecte de données déjà constituées, provenant de la littérature grise. Ce sont des documents électroniques disponibles sur site internet. Selon Dany (2016), ces documents divers sont des « contenus naturels », c'est-à-dire qu'ils « existent dans l'espace social indépendamment de l'action ou de l'influence directe du chercheur » (Dany, 2016, p. 13). Selon Quivy & Van Campenhoudt (2006), l'attention, lors de la sélection des sources, doit porter : « principalement sur l'authenticité des documents » et sur « l'exactitude des informations qu'ils contiennent » (Quivy & Van Campenhoudt, 2006, p. 150).

La production régulière de documentation par les OI, comme les rapports, les sites internet, les images, les discours, les statistiques et les archives fait partie intégrante de l'activité des OI. Selon Bueger (dans Badache et al., 2023) : « les organisations internationales (OI) sont préoccupées par la rédaction de documents et la manipulation de papier. Qu'il s'agisse de notes internes, de documents officiels préparant les réunions, de comptes rendus de réunions ou de documents plus officiels destinés au public, tels que des communiqués, des déclarations et des résolutions, les documents constituent le principal matériel et artefact des OI. [...] L'analyse des documents en

⁷⁶ Migration, Environment and Climate Change (MECC) Division | Environmental Migration Portal. (s. d.). Consulté le 7 avril 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-mecc-division>.

⁷⁷ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

tant qu'artefact clé de la gouvernance mondiale a le potentiel de fournir des informations importantes sur la façon dont les organisations et les processus fonctionnent, pourquoi et comment ils ont des effets et comment le pouvoir et l'autorité sont distribués »⁷⁸ (Bueger dans Badache et al., 2023, p. 206). Dans l'optique d'une analyse du fonctionnement de la division MECC, l'utilisation de ces documents a révélé d'importantes informations. Elle offre un support « neutre », créé indépendamment de l'étude, permettant ainsi de limiter une partie de la subjectivité du chercheur, qui pourrait chercher à faire ressortir des données qui vont dans le sens de ses hypothèses. Aux vues de la quantité importante de productions de documents par la division MECC, une sélection stricte des documents analysés a dû être réalisée. Tous les documents produits ou diffusés par MECC depuis le début de la pandémie jusqu'à son accalmie ou son retour à la normale, c'est-à-dire de mars 2020⁷⁹ à juin 2022⁸⁰, sur le lien entre migration, environnement, changement climatique et COVID-19, ont été choisis. Cette sélection permet de répondre à la question de recherche en retraçant le processus de production documentaire de la division et ses stratégies de changement pendant toute la durée de la pandémie. Les sources utilisées sont toutes des documents mis en ligne par le département MECC de l'OIM. Cinq ont été créés et publiés par des fonctionnaires de la division MECC directement et les vingt-trois autres sont des contributions d'auteurs spécialisés dans divers domaines quant au lien entre la migration, l'environnement, le changement climatique et la pandémie. Le *tableau IX* présente l'intégralité des documents sélectionnés pour cette étude. Ils sont tous accessibles via le site web de la division. Durant les entretiens, tous les enquêtés ont parlé de ces documents, particulièrement de la série, nommée aussi « blog » sur laquelle la division a travaillé pendant les premiers mois de la pandémie. Cette série consistait à défendre l'existence d'un lien étroit entre la migration, l'environnement et la santé, plus particulièrement la pandémie de COVID-19.

⁷⁸ [Traduction libre].

⁷⁹ Première fois que l'OMS qualifie la crise de « pandémie ». *COVID-19 – Chronologie de l'action de l'OMS*. (s. d.). Consulté le 24 avril 2023, à l'adresse <https://www.who.int/fr/news/item/27-04-2020-who-timeline---COVID-19>.

⁸⁰ Lors de l'entretien n°3, la question du moment du « retour à la normale » pour la division a été posée. L'enquêté a estimé ce moment à la moitié de l'année 2022.

Tableau IX : Présentation du corpus

		Documents sélectionnés	Auteur(s)	Organisation, date, lieu	Taille
1		MECC and COVID-19 infographic https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png	MECC RTSs, MECC HQ	2020, HQ	1 page
2		CALL FOR SUBMISSIONS The COVID-19 Pandemic, Migration and the Environment https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1411/files/inline-files/iom-call-for-submissions-COVID-19-migration-environment-updated.pdf	OIM, Lorenzo Guadagno	2020, OIM	1 page
3		Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf	Lorenzo Guadagno	OIM, 2020	28 pages
4		More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on climate migration https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-COVID-19-climate-migration	Dina Ionesco et Mariam Traore Chazalnoël	OIM HQ	7 pages
5		Newsletter message from Dina Ionesco in the context of COVID-19 https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-COVID-19-climate-migration	Dina Ionesco	OIM HQ, 2020	4 pages
6	Série sur la pandémie de COVID-19, les migrations et environnement	COVID-19, a risk multiplier for future distress migration and displacement?	Chloe Sydney	IDMC	4 pages
7		Reducing COVID-19 risk through population relocation and closed borders: effects of pandemic emergency measures in a small island state	Taukiei Kitara, Carol Farbotko, Maina Talia, Samid Suliman, Chris Evans	-	11 pages
8		An environmentally-fragile and remittance-dependent country facing a pandemic: the accumulation of vulnerabilities in Kyrgyzstan	Suzy Blondin	Université de Neuchâtel	6 pages
9		COVID-19, Climate Change and Migration: Constructing Crises, Reinforcing Borders	Elodie Hut, Caroline Zickgraf, Francois Gemenne, Tatiana Castillo Betancourt, Pierre Ozer, Céline Le Flour	-	8 pages
10		It is beneficial to have somewhere to go - 3 reflections on mobility and disaster vulnerability from the COVID-19 pandemic	Lorenzo Guadagno	OIM	6 pages
11		Were we all trapped? Reflections on immobility during a global pandemic	Caroline Zickgraf	The Hugo Observatory	5 pages
12		Developing a risk framework to address the nexus between climate change, migration and COVID-19	Emanuela Paoletti and Kira Vinke	Potsdam Institute for climate impact research	7 pages
13		Climate Migration and COVID-19 in Bolivia: The nexus and the way forward	Ximena Flores-Palacios	Chercheur Bolivien indépendant	7 pages

14	How migration, access to safe water and climate change can affect the COVID-19 pandemic evolution in Bangladesh	Monir Hossain, Hosne Tilat Mahal, Cristina Bradatan	-	5 pages
15	Connecting planetary health, environmental changes and migration in times of pandemic	François Gemenne, Anneliese Depoux and Stefanie Schütte	-	7 pages
16	Planning for the Next Crisis without the Voice That Matters: Climate Policies and Migrant Perspectives	Kilim Park	Fraser University	5 pages
17	Climate change adaptation under pressure	Emily Wright and Dennis Tänzler	Adelphi University	8 pages
18	The hidden burden of pandemics, climate change and migration on mental health	Robbie M Parks and Lisa Thalheimer	-	9 pages
19	Impeded migration as adaptation: COVID-19 and its implications for translocal strategies of environmental risk management	Gunnar Stange, Harald Sterly, Patrick Sakdapolrak, Marion Borderon, Benjamin Schraven, Diogo Andreola Serraglio, Mariya Aleksandrova	-	10 pages
20	Changement climatique, dégradation environnementale et terrorisme au Burkina Faso. Quand la COVID-19 vient complexifier la situation des personnes déplacées internes (PDI)	Adama Dembele, Simplicie S. Yameogo, Florence de Longueville, Pierre Ozer	-	8 pages
21	Climate change displacement and the role of the right to water in fighting COVID-19	Tadesse Kebebew, Caroline Pellaton, Mara Tignino	-	9 pages
22	Countervailing pressures: climate change, migration and COVID-19 in the Pacific	Elizabeth Ferris, Georgetown	Georgetown University in Washington, DC	5 pages
23	A Triple Crisis in the Indian Sundarbans	Moitrayee Sengupta	Jadavpur University, Inde	5 pages
24	Priorities for government action on climate change migration	Neil Adger, Ricardo Safra de Campos	University of Dhaka	5 pages
25	COVID-19 impact on health and livelihoods in a complex emergency	Dorien Braam	Directeur du Praxis Labs	5 pages
26	Reconsidering Water-Health-Migration Nexus amid COVID-19: A 5-point Strategic Framework	Zoha Anjum Nidhi Nagabhatla	2021, UNU INWEH, McMaster University	7 pages
27	Reconsidering disaster evacuations and displacement in the COVID-19	Dr. Ana Mosneaga	Ritsumeikan University	5 pages
28	Beyond the tipping point? The impact of COVID-19 on human mobility in the context of climate change in the Sahel	Diana Ihring	Impact Initiative	5 pages

4.3 MÉTHODE D'ANALYSE DES DONNÉES

Une fois la collecte terminée, l'analyse des données a été effectuée minutieusement sur la base de ces ressources. Toutes les données collectées, soit les documents et les entretiens, ont été analysées selon le même design de recherche. L'analyse de contenu a permis d'étudier les pratiques

quotidiennes, la quantité de publications, le contenu explicite, les réactions, les stratégies de communication et le positionnement du MECC par rapport à la crise. L'analyse de discours, quant à elle, offre une meilleure compréhension des pratiques linguistiques et des stratégies de communication, qui ne sont pas exprimées directement, pouvant être mises au service de la reconnaissance et de l'extension du mandat de MECC pendant la crise de COVID-19.

4.3.1 L'analyse de contenu

Bueger (dans Badache et al., 2023) parle des méthodes qu'il est possible d'utiliser pour étudier la production régulière des OI. L'analyse de contenu est l'une de ces méthodes. Dépelteau (2010), Sabourin (2009) et Schreier (2014) expliquent que l'analyse de contenu peut être tant quantitative, si elle observe la fréquence d'un mot ou d'un symbole, que qualitative, si elle s'intéresse à l'importance d'un thème ou d'un fait en se concentrant sur la description minutieuse des documents analysés. Pour l'étude du cas de la division MECC et de son évolution, la méthode qualitative est mise en pratique. L'analyse de contenu, selon Sabourin (2009), en tant que méthode pour répondre à la question de recherche, a pour but de déchiffrer les documents pour en ressortir leur vie sociale. Elle « regroupe l'ensemble des démarches visant l'étude des formes d'expression humaine de nature esthétique » (Sabourin, 2009, p. 360) tels que les « productions visuelles et auditives », « les discours oraux » et « les discours écrits ». La méthode d'analyse de contenu qualitative permet d'analyser les pratiques des OI et le contenu de ce qu'elles produisent. D'après Bardin (2013), l'analyse de contenu apparaît comme un « ensemble de techniques d'analyse des communications utilisant des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages » (Bardin, 2013, p. 42). En effet, cette méthodologie est précise et empirique pour obtenir des valeurs et des indicateurs sur le message politique. Selon Bryman (2012), l'étude doit être objective, systématique, suivre une procédure explicite et doit pouvoir être reproductible. Sabourin (2009) parle de l'existence de logiciels pour réaliser l'analyse de contenu mais admet que rien ne remplace les facultés de l'humain à représenter la vie réelle et à produire du sens à partir des documents. D'après le même auteur, l'analyse qualitative de contenu appréhende les textes dans leur globalité puis les délimite au niveau « sémantique » (Sabourin, 2009, p. 374). Le chercheur, après avoir construit le corpus, procède à la segmentation, c'est-à-dire qu'il sélectionne les parties qu'il considère pertinentes pour sa recherche, puis les classe dans des catégories, au côté d'autres extraits de même sens. Selon Schreier (2014), l'analyse de contenu qualitative implique systématiquement le codage des données et la définition de catégories. Bardin (2013) nomme cette démarche « l'analyse de contenu catégorielle », elle consiste en la classification d'éléments constitutifs d'un ensemble par différenciation puis regroupement d'après des critères : « les

catégories sont des rubriques ou classes qui rassemblent un groupe d'éléments » (Bardin, 1980). La catégorisation et le codage de ce mémoire sont basés sur les concepts et les dimensions du cadre théorique sur le changement du mandat dans les OI. La figure de *l'annexe 6*⁸¹ montre les catégories, basées sur les concepts théoriques, utilisées pour l'analyse de contenu. Bien que Badache et al. (2023) encouragent les chercheurs à réaliser leur analyse « sur mesure », elles recommandent tout de même de suivre une certaine procédure. En s'inspirant des travaux de chercheurs en méthodologie de l'analyse de contenu mentionnés précédemment, l'analyse de contenu, pour ce mémoire, a été réalisée comme suit :

Démarche de l'analyse :

- 1) Identification des documents pertinents à l'analyse (corpus et entretiens)
 - a) Situation d'énonciation (qui parle à qui ? quand ? où ? à propos de quoi ?)
 - b) Contexte socio-historique (institutionnel, sociopolitique, positionnel, contexte relationnel des documents ou des participants etc.)
 - c) Contexte textuel (genre, paratexte, intertextualité)
 - d) Structure du document
- 2) Segmentation, sélection des parties, des extraits considérés pertinents pour la recherche
- 3) Catégorisation basée sur la théorie et les concepts pour guider la collecte de données
 - a) Fréquence, saillance, absence
- 4) Définition des catégories finales
- 5) Interprétation et rédaction des résultats

Chaque document et entretien a ainsi été analysé de la même manière. Les entretiens ont permis, par exemple, de contextualiser certains documents et de connaître dans quels buts ils ont été créés. Ils ont aussi permis de sélectionner d'autres documents pertinents à l'étude⁸². Comme on peut le constater, le travail de contextualisation est de grande ampleur. Il est justifié dans le cadre de cette recherche puisque l'IH et la théorie de la dépendance demandent à connaître les structures historiques pour comprendre celles actuelles. Bardin (2013) soutient cet intérêt pour le cadre structurel en parlant d'une méthode qui « ne se limite pas au contenu, mais prend en compte le

⁸¹ Voir annexe 6, p. 153.

⁸² On retrouve par exemple dans tous les entretiens une mention de l'infographie (*document 1*) et de toute la *série sur la pandémie de COVID-19, la migration et l'environnement*.

« contenant ». La segmentation, c'est-à-dire la sélection des parties pertinentes pour l'étude a ensuite été effectuée. A ce stade, certains éléments ont été mis de côté. Une fois le travail de contextualisation et de segmentation terminé, une lecture attentive du « contenu », soit du texte, a été réalisée afin de classer les parties sélectionnées dans leur catégorie respective. Les catégories « facteurs contextuels », « dépendance au sentier », « empilement » et « politisation » de la *figure de l'annexe 6*⁸³ et leurs dimensions respectives ont été insérées dans un tableau *Excel*. Comme le dit Point (2018) : « la démarche descendante [...] s'attache à repérer, au sein même des données recueillies, les éléments empiriques qui illustrent le plus finement possible les concepts identifiés dans la revue de littérature » (Point, 2018, p. 269). Toutefois, cherchant à s'insérer dans une approche inductive, la démarche est restée ouverte à de potentielles nouvelles apparitions d'éléments saillants permettant de répondre à la question de recherche. Comme le mentionnent Marquet et al. (2022) : « une observation sérieuse met souvent en évidence d'autres faits que ceux auxquels on s'attendait et d'autres relations que l'on ne peut tenir pour négligeables. Dès lors, l'analyse des informations a une deuxième fonction : interpréter ces faits inattendus, revoir ou affiner les hypothèses afin que, dans les conclusions, le chercheur soit en mesure de suggérer des améliorations de son modèle d'analyse ou de proposer des pistes de réflexion et de recherche pour l'avenir » (Marquet et al., 2022, p. 231). L'analyse de contenu est donc appropriée pour mémoire, car elle permet de retracer les comportements adoptés par la division MECC face à la pandémie, en s'intéressant non seulement au contexte dans lequel les documents ont été créés, mais aussi « aux significations du texte, aux indications qu'il apporte sur le sujet étudié » (Desmarais & Moscarola, 2004).

4.3.2 L'analyse de discours

L'analyse de discours fait également partie de l'analyse qualitative et cherche à faire comprendre, non seulement les éléments qui constituent le discours, mais aussi, comme le mentionnent Halperin & Heath (2020), le sens que celui-ci produit : « l'objectif de l'analyse du discours n'est donc pas seulement de révéler les significations par l'examen du langage et du discours que nous employons dans nos interactions, mais de découvrir comment les pratiques discursives construisent les significations par la production, la diffusion et la consommation de diverses formes de textes »⁸⁴ (Halperin & Heath, 2020, p. 365). Selon Alejandro & al. (dans Badache et al., 2023), l'analyse de

⁸³ Voir annexe 6, p. 153.

⁸⁴ [Traduction libre].

discours peut être employée pour examiner tant des productions des OI (discours, rapports, documents juridiques) que des entretiens. Elle permet de capter les « dimensions implicites du langage et la manière dont elles [les OI] interagissent avec les aspects invisibles de la politique mondiale » (Alejandro & al. dans Badache et al., 2023, p. 219). Sabourin (2009) précise que « l'analyse de discours étudie la production textuelle orale ou écrite dans le cadre d'une analyse interne des documents. Cette méthode envisage l'écriture et la lecture comme le lieu privilégié d'observation de l'élaboration du sens social » (Sabourin, 2009, p. 360). Selon Smith & Schreyer (2008), lorsque l'on s'intéresse au contenu latent plutôt qu'au contenu manifeste, il faut connaître le contexte (historique, social, etc.) pour pouvoir interpréter précisément le contenu du texte. Bryman (2012) ajoute que l'analyse de discours observe les stratégies des acteurs afin de créer des effets divers et de réaliser des objectifs. Ces stratégies peuvent être dévoilées en considérant les facteurs contextuels. Smith & Schreyer (2008) et Atkinson & Coffey (2014) insistent sur l'intertextualité des documents, c'est-à-dire que tout document est connecté avec d'autres ou est une réponse à d'autres documents. Ils n'existent pas de manière isolée. Le contenu caché derrière la production de textes peut être rendu visible grâce à l'intertextualité. Les textes circulent et fabriquent de manière active les organisations et le monde social. Aussi, les chercheurs appellent à la prudence en notifiant que les textes sont produits dans un but précis et ne dévoilent pas toujours une simple réalité. Une personne initiée sera plus à même de comprendre un document s'il connaît son contexte large. Selon Alejandro & al. (dans Badache et al., 2023), cette méthode peut être utile pour observer, au travers des discours, la manière dont les OI parlent des problèmes globaux et pour analyser leur mise à l'agenda, la création de nouvelles normes universelles et de normes de gouvernance. Elle permet aussi d'examiner comment les acteurs des OI légitiment leurs actions ou encore comment les discours permettent de perpétuer et légitimer les dynamiques de pouvoir asymétriques.

Sabourin (2009) explique que les frontières entre l'analyse de contenu et l'analyse de discours contemporains sont parfois floues puisque l'analyse de discours ne se cantonne pas toujours à un simple document mais s'intéresse également à l'intertextualité des textes et que l'analyse de contenu se conduit majoritairement sur des sources textuelles. Alejandro & al. (dans Badache et al., 2023) soutiennent ces propos en admettant que l'analyse de discours s'appuie également sur le contexte et les effets productifs du discours, comme la diffusion et la création de normes. Selon Bardin (2013), le lecteur doit être habilité à capter d'autres messages en parallèle au premier communiqué. Le message est alors manipulé par le chercheur pour découvrir le contenu latent des documents.

Ainsi, pour ce mémoire, l'analyse de discours s'avère pertinente afin d'analyser les documents sélectionnés et les entretiens menés dans l'optique de soutirer les éléments implicites du langage. La section dédiée à la dépolitisation fournit les outils nécessaires à la détection des formes de dépolitisation employées par les OI mais aussi par l'OIM. Il est fort probable que la division MECC ait usé de ces pratiques pour étendre son mandat pendant la crise de COVID-19. Cette méthode doit permettre, en se basant sur le *tableau V* et les *annexes 1 et 2*, de soulever les pratiques de dépolitisation au service du changement menées par la division MECC dans le contexte de la crise sanitaire, afin de se légitimer et d'étendre son mandat. Selon Zaccaria (2023), l'analyse de discours demande une grande précision et doit être exécutée sur un « sous-ensemble » de documents dans le corpus de base. Seuls les *documents 1, 2, 4 et 5* du corpus sélectionné, ainsi que les entretiens ont été interprétés selon la méthode de l'analyse de discours, puisque les autres publications de ce corpus n'ont pas été rédigées par les employés affiliés à la division MECC directement, mais par des auteurs indépendants ou travaillant dans d'autres institutions, telles que des universités. Aucune pratique de dépolitisation relative à la division MECC ne pouvait donc en ressortir. Les *documents 3 : Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis* et *documents 10 : It is beneficial to have somewhere to go - 3 reflections on mobility and disaster vulnerability from the COVID-19 pandemic*, tous deux écrits par Lorenzo Guadagno, employé à la division MECC pendant la pandémie, ont aussi été retirés des documents sélectionnés pour l'analyse de discours. En effet, le premier, bien que publié sur la page internet de la division, n'est pas relié directement à MECC, mais plutôt à l'OIM. Ainsi, nous constatons que ce document appuie le lien entre la migration et la pandémie de COVID-19 tout en ne ressortant presque aucun lien avec l'environnement et le changement climatique. Dans l'objectif précis d'une analyse des pratiques de dépolitisation de la division MECC, ce document n'apporte pas les renseignements nécessaires et constituerait un biais dans les résultats de l'analyse. Le *document 10*, quant à lui, bien que réalisé sous la plume du même auteur que le *document 3*, fait partie avant tout de la *Serie on COVID-19 pandemic, migration and the environment*⁸⁵. Il devient alors difficile de savoir si le positionnement du texte provient d'un employé de la division MECC ou s'il se réfère à celle d'un auteur indépendant qui écrit pour cette série. Les stratégies de *reconnaissance*, *d'expansion* et de *monopolisation* et leurs dimensions ont aussi été placées sur trois colonnes dans un tableau *Excel* à nouveau. Des « mémos » (Bryman, 2012, p. 607) ont été ajoutés au début de chaque

⁸⁵ *The COVID-19 Pandemic, Migration and the Environment* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 10 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/covid-19-pandemic-migration-and-environment>.

colonne pour rappeler la signification de ces termes et assurer au chercheur de ne pas perdre le fil de la réflexion ainsi que de cristalliser les idées.

En résumé, le cadre méthodologique est basé sur une approche qualitative et hypothético-déductive. L'étude de cas permet une analyse empirique précise, qui détaille le contexte dans lequel la division MECC a évolué pendant la pandémie. Les entretiens avec quatre employés de MECC et le corpus sélectionné sont analysés de la même manière, c'est-à-dire par l'analyse du contenu et du discours. La triangulation de l'ensemble de ces données permettent une analyse pertinente de l'action de MECC pendant la pandémie de COVID-19.

5 Analyse empirique

L'analyse empirique consiste à présenter les informations obtenues à travers les documents et les entretiens en croisant les sources utilisées pour tester les hypothèses formulées et répondre à la question de recherche. Capano (2009) précise que l'analyse du changement institutionnel a pour but d'expliquer comment, pourquoi et quand le changement a lieu, puis d'interpréter la signification de ce changement. Pour comprendre comment le MECC se saisit de la crise du COVID-19 et étend son mandat, la première partie met en contexte les étapes de l'adaptation de la division MECC face au COVID-19. On observe d'abord une phase de transition durant laquelle la division réfléchit à son positionnement et émet des inquiétudes face aux reports des événements internationaux. Puis, les changements dans les pratiques professionnelles en raison de la pandémie seront soulignés. Il est démontré que plusieurs facteurs ont impacté le changement du mandat de la division pendant la crise. La deuxième partie traite des mécanismes d'empilement, c'est-à-dire de l'extension du mandat par l'ajout de nouveaux éléments. Cette pratique constitue une part importante de l'activité de l'institution tendant vers l'élargissement de son mandat, mais n'est pas exploitée intégralement. Dans la troisième partie, les logiques de dépolitisation et de politisation au service du changement sont soulignées puis nuancées. Les logiques de reconnaissance et d'expansion ressortent particulièrement de l'analyse. Il est ensuite démontré dans la dernière partie que la théorie de la dépendance au sentier est lacunaire dans l'explication de l'élargissement du mandat de la division. Cette même partie examine également l'état de la division à la suite de la crise et discute du terme "opportunité".

5.1 LE DÉBUT DE LA CRISE ET L'ADAPTATION DE LA DIVISION MECC AU CONTEXTE PANDÉMIQUE

Au début de la crise de COVID-19, en mars 2020, la division MECC a adopté toute une série de changements pour s'adapter à ce nouveau contexte en pleine mutation. L'analyse qui suit montre que l'institution a d'abord connu un ralentissement de ses activités, suivi d'une importante phase de réflexion et de repositionnement. Les principales préoccupations ont été le report des dialogues mondiaux et les changements dans les pratiques professionnelles quotidiennes, tels que le passage au télétravail et la suppression des voyages. Enfin, il est démontré que de nombreux facteurs contextuels ont influencé le changement au sein de la division.

5.1.1 Une première phase de réflexion et de repositionnement

La division MECC a été créée entre 2013 et 2015, il s'agit donc d'une organisation jeune. Lorenzo Guadagno, chargé de la liaison entre le département des opérations et des urgences (DOE) et MECC pendant la pandémie, explique que le DOE, prédécesseur de MECC, était initialement chargé de tâches telles que le renforcement des capacités et l'élaboration de politiques. Cependant, il s'orientait lentement vers des programmes d'assistance, plus opérationnels. Lorsque la division MECC a été détachée du DOE, elle a repris certains de ses portfolios, proposant principalement des activités de sensibilisation, de renforcement des capacités et de formation. La nature récente de la division révèle une organisation dont les portfolios restent sous-développés et fragiles⁸⁶. Ainsi, toute la phase pré COVID-19 a consisté en l'exploration de ce qui pouvait être fait par la division. Quelques projets opérationnels ont tout de même été mis en place, mais ils sont restés très marginaux.

Dès le début de la pandémie, une période de vide a d'abord été ressentie au niveau de la division MECC. Le gestionnaire de programme à Genève⁸⁷ explique que lorsque la pandémie s'est propagée, l'OIM a radicalement changé d'orientation. Malgré sa nature réactive, l'ensemble de l'organisation a été prise au dépourvu. De début mars 2020 à la fin de l'été, la focale de l'OIM a été mise sur la réponse d'urgence, par exemple en gérant le rapatriement des personnes qui devaient rentrer dans leur pays. De son côté, la division MECC a été confrontée à des difficultés de positionnement par rapport à la crise. Les premiers mois de la crise ont perturbé l'équipe et l'ont placée dans une sorte de vide, remettant même en question la pertinence de son travail pendant cette période :

⁸⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

⁸⁷ *Ibid.*

« Il y avait un peu un vide en fait, il y a eu un moment où on ne savait pas quoi faire. [...] Il y a eu vraiment ce moment où, en fait, on ne fait rien, on ne sert à rien. »⁸⁸

Toutefois, une des expertes associées sur les questions d'environnement, de migration et de changement climatique au siège de la division⁸⁹ tempère ces remarques en réfutant l'idée d'un « vide », car la division travaillait déjà, et a continué de travailler, sur la politique et la recherche. Selon elle, l'impact sur les activités restait donc modéré. Selon le spécialiste thématique régional de la division pour les Amériques, une période de réflexion a néanmoins été nécessaire, compte tenu des obstacles imposés par la pandémie de COVID-19 :

« Il a fallu, à un moment, arrêter un peu les plans pour les re-réfléchir, donc un moment où on se rend compte qu'on ne peut pas faire des réunions, [...] qu'on ne peut pas faire des recherches. »⁹⁰

Les résultats des travaux de la division en rapport avec la pandémie n'ont porté leurs fruits qu'en juin 2020⁹¹, alors que d'autres divisions de l'OIM ont commencé à travailler dans les premières semaines qui ont suivi l'annonce de la pandémie. Ce laps de temps accrédite l'idée qu'il a fallu réfléchir sérieusement à l'adaptation des travaux de la division. Les changements imposés par la pandémie ont perturbé le travail quotidien de l'équipe de MECC, qui s'est retrouvée dans un état d'incertitude et a dû réfléchir à la continuité de son travail.

5.1.2 L'inquiétude face aux reports des dialogues mondiaux

La perte de l'attention globale à la thématique de la migration et du changement climatique ainsi que le report d'événements internationaux sur le sujet, ont été une source d'inquiétude pour la division. Impliquée dans de nombreux processus politiques internationaux, MECC a été largement affectée par les reports du Dialogue mondial sur l'action climatique et du Dialogue sur les politiques migratoires. Les *documents 4* et *5* du corpus, signés par Dina Ionesco, cheffe de la division MECC pendant la pandémie, soulignent les craintes de l'équipe de la division face à l'annulation ou à l'ajournement d'un grand nombre d'événements liés aux migrations climatiques. En effet, plusieurs réunions et conférences ont été reportées, notamment les négociations climatiques de l'ONU

⁸⁸ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

⁸⁹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

⁹⁰ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

⁹¹ Les dates des documents relatifs à la pandémie publiés sur le site Internet de la division MECC ne sont indiquées pour aucun document. Cependant, les *entretiens 1 et 2* confirment que la division a attendu deux à trois mois avant de publier quoi que ce soit.

(COP26), qui devaient avoir lieu à Glasgow et qui ont été déplacées à novembre 2021, limitant les avancées sur les migrations climatiques. En fait, ce n'est pas seulement la division qui a été affectée, mais tout le processus politique. Toutes les négociations sur le climat ont subi un coup dur pendant cette période. Selon une des expertes thématiques au siège :

« En 2020, il n'y avait pas eu la conférence de CCNUCC, donc ce n'était pas juste notre projet qui ne pouvait pas faire des réunions politiques, [...] c'était le monde entier. »⁹²

Dina Ionesco souligne d'autres enjeux qui ralentissent le calendrier sur la migration et l'environnement. Notamment en 2020, les risques de report des examens régionaux de la mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (GCM), mais aussi du premier accord intergouvernemental sur les migrations internationales, dans lequel une section entière est consacrée aux migrations climatiques. Elle évoque aussi le risque que les fonds pour la migration climatique des partenaires du GCM ne soient pas débloqués en raison de la crise et du désintérêt politique pour ces questions⁹³. Le discours de la cheffe de la division souligne également une certaine crainte que l'accent mis sur la pandémie ne conduise à une moindre attention portée aux dimensions climatiques et environnementales.

Il y a donc eu un ralentissement de l'activité sur l'ensemble de l'agenda international, avec un impact sur la division MECC, qui était encore en croissance au moment de la pandémie, mais qui a vu son agenda menacé et a dû réfléchir à une nouvelle orientation, compatible avec la crise internationale qui venait d'éclater.

5.1.3 Les changements dans les pratiques professionnelles

Les changements les plus notables dans les pratiques professionnelles des employés de la divisions MECC sont le passage au télétravail, ainsi que l'apprentissage et l'amélioration de l'utilisation des outils virtuels qui en découlent. Les restrictions de déplacements ont également contraint l'équipe de la division MECC à adapter ses méthodes de travail.

Une des expertes à Genève⁹⁴ parle des mesures locales imposées par les États et les régions, qui ont eu un impact sur les conditions de travail des employés de la division. Selon elle, le télétravail

⁹² Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

⁹³ Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>

⁹⁴ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

a duré près de deux ans. L'équipe s'est donc lancée dans l'utilisation de plateformes collaboratives telles que *Zoom* et *Teams*, qui ont plutôt bien fonctionné. Chaque employé a été soumis aux mesures spécifiques à la zone géographique dans laquelle il se trouvait. Par exemple, le siège de l'OIM, dans le canton de Genève, n'était pas soumis aux mêmes mesures que les spécialistes thématiques régionaux travaillant dans différentes parties du monde. En outre, faute de pouvoir se rencontrer dans les bureaux, les employés ont également pris de nouvelles habitudes, comme celles de travailler dans des cafés ou des parcs en présence d'autres collègues.

En ce qui concerne les activités, nombre d'entre elles ont été adaptées aux modalités virtuelles. Par exemple, certains ateliers ont été transformés pour répondre aux conditions imposées par la pandémie. Leur durée a été considérablement réduite, certains passant de deux jours à deux heures⁹⁵, pour s'orienter davantage vers des ateliers de sensibilisation. Certains collaborateurs de l'équipe ont alors créé des guides méthodologiques adaptés. Malgré les restrictions imposées par la crise, les experts⁹⁶ soulignent que la plupart des projets ont pu continuer à fonctionner virtuellement mais qu'ils ont dû être adaptés. Un certain temps d'apprentissage a été nécessaire afin de déterminer si les nouvelles méthodes fonctionnaient bien ou non.

Une des expertes à Genève⁹⁷ affirme également que le télétravail n'a pas eu d'impact radical sur la division, car l'équipe travaille beaucoup sur des tâches qui sont davantage orientées vers la politique et la recherche. Le fait d'être au bureau ou à la maison n'a donc pas trop affecté la qualité du travail final. Le RTS dans les bureaux d'Amérique⁹⁸ nuance quelque peu ces propos et s'interroge sur le niveau d'efficacité de ces outils virtuels. Selon lui, les points positifs sont les contacts directs avec beaucoup plus de personnes qu'auparavant et la familiarisation générale avec ces espaces de travail centralisés. Selon lui, la communication virtuelle présente cependant des inconvénients. En effet, tout ne peut pas se dire dans un appel d'une heure. Par exemple, le succès des ateliers en ligne n'a pas forcément donné les résultats escomptés. Une des expertes thématiques sur la migration, l'environnement, le changement climatique et la réduction des risques à la division MECC⁹⁹ confirme ces propos en ce qui concerne les désavantages liés au virtuel. D'après elle, les réunions en face-à-face sont particulièrement importantes dans le travail politique. Malgré la commodité des

⁹⁵ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle]

⁹⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle]

⁹⁷ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

⁹⁸ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

⁹⁹ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

réunions en ligne, le travail effectué par le biais des écrans est moins durable en raison du manque de relations, d'empathie et d'émotions, qui sont importants dans le travail politique. Elle souligne également que de nombreux accords informels sont normalement conclus avant les réunions. En conséquence, tout ce travail politique a été perdu pendant la pandémie, ce qui a rendu difficile l'avancement des projets. Les travaux de recherche et de communication se sont poursuivis, mais les piliers de la politique et le travail avec les communautés ont été gravement altérés.

Par ailleurs, contraints de s'adapter aux mesures gouvernementales pour endiguer la pandémie, les membres de l'équipe de la division MECC ont vu leur emploi du temps modifié. Par exemple, le spécialiste régional¹⁰⁰ rapporte que certains de ses voyages ont été annulés en raison de la pandémie et remplacés par du virtuel. Il mentionne par exemple un voyage prévu en 2020 pour un symposium sur les migrations et l'environnement à Upenn, en Philadelphie. L'agent RTS rapporte également que la pandémie a incité la division à recruter des chercheurs locaux et à mener des enquêtes en ligne ou via les réseaux sociaux, un mécanisme qui n'avait pas été utilisé avant la crise mais qui permet de gagner un temps considérable.

Dans le premier entretien¹⁰¹, le principal agent de liaison interne entre les divisions de l'OIM chargées des opérations, des situations d'urgence, de l'environnement et du changement climatique pendant la crise, déclare qu'il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire pour s'adapter aux méthodes virtuelles, qui ont connu un grand succès grâce à la pandémie mais qui n'étaient pas répandues auparavant. Il cite l'exemple du renforcement des capacités¹⁰², qui est une activité intrinsèque du portefeuille de la division. Pour lui, le passage de la plupart de ces activités au virtuel, le manque initial de méthodologies adaptées ainsi que le travail d'ajustement ont demandé un temps d'adaptation considérable. Ces changements ont nécessité un important travail préliminaire de développement des outils nécessaires :

« Tu peux former des dizaines de personnes à faire des "capacity building", mais faire du virtuel c'est complètement différent. [...] Et tout le développement de ces outils, de cette nouvelle façon de travailler, ça a pris un moment, c'est quelque chose qui a pris des mois en tout cas. »¹⁰³

¹⁰⁰ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁰¹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹⁰² Capacity building

¹⁰³ *Ibid.*

Ainsi, bien qu'une adaptation aux mesures de restrictions à la mobilité fût nécessaire, la division a pu continuer à exercer ses activités de recherches. Les résultats ont été quelques peu différents, certains avantageux, d'autres non.

5.1.4 Les facteurs déterminants du changement

Certains facteurs contextuels ont joué un rôle décisif dans l'adaptation de la division MECC à la crise pandémique de COVID-19. Ils sont énumérés dans cette section et leur influence est détaillée.

5.1.4.1 L'influence des dirigeants, du secrétariat et du budget

Tout d'abord la question du leadership est importante à prendre en compte car elle peut avoir des effets considérables. Par exemple, le profil de la cheffe de division pendant la pandémie, qui était principalement orienté vers la recherche et la politique¹⁰⁴, peut avoir un impact direct sur la réponse et la façon d'aborder la crise. On se rend compte que la cheffe de division a initialement privilégié un travail de conceptualisation de certains de certains liens entre la pandémie de COVID-19, la migration et l'environnement, et de recherche sur la façon dont ces liens se sont manifestés au niveau global. Le nouveau dirigeant, avec un profil beaucoup plus opérationnel et plus d'une décennie d'expérience sur le terrain¹⁰⁵, aurait probablement donné une direction différente aux activités de la division en réponse à la crise. En d'autres termes, le profil du dirigeant peut avoir un impact sur l'évolution du mandat en cas de crise et n'aura pas les mêmes conséquences selon la stratégie choisie.

Deuxièmement, la question de la bureaucratie est importante pour comprendre la réponse de la division à la crise. Comme le mentionne la revue de la littérature, les dirigeants ne sont pas en mesure de gérer les crises seuls ; ils ont besoin d'une bureaucratie forte et compétente. Le manque de compétences en matière de gestion de crise parmi le personnel de la division MECC est un facteur important. Les employés de la division, n'ayant jamais vécu une crise de cette ampleur, ne disposaient pas des outils suffisants pour développer des stratégies de réponse afin de s'adapter et de tirer profit de la crise. Par ailleurs, des études ont montré que le nombre d'employés est un facteur important dans la possibilité et la qualité de la réponse à une crise, ainsi que dans la détermination de la capacité à utiliser la crise de manière stratégique. Le petit nombre d'employés de la division MECC, pas plus d'une douzaine, peut être un critère important pour la possibilité de

¹⁰⁴ Dina Ionesco | *LinkedIn*. (s. d.). Consulté le 19 mai 2023, à l'adresse <https://www.linkedin.com/in/dina-ionesco/>.

¹⁰⁵ Manuel Marques Pereira | *LinkedIn*. (s. d.). Consulté le 19 mai 2023, à l'adresse <https://www.linkedin.com/in/manuel-marques-pereira-0b051b1a/>.

comprendre la crise comme une opportunité. Deux des experts thématiques¹⁰⁶ mentionnent que le manque de capacité et de compréhension globale de la crise sont probablement des éléments importants qui ont eu un impact sur la réponse de la division et ont engendré des difficultés à trouver des opportunités. La nature récente de la division explique également le manque de compréhension, compétences et de capacités. En effet, les divisions ont tendance à se consolider au fil du temps, ce qui permet aux équipes d'acquérir une expérience interne plus large au fur et à mesure. Le spécialiste thématique régional explique :

« Pendant le COVID en particulier, je crois qu'il y avait ce niveau de difficulté supplémentaire, le niveau de capacité était déjà limité et il fallait beaucoup de compréhension de tout le domaine pour trouver des opportunités de travail, ce qui n'a pas toujours été possible. »¹⁰⁷

L'accent mis par la division et la direction sur la politique et la recherche (et moins sur l'aspect opérationnel), le nombre numériquement faible d'employés et le manque de capacités et de compétences sont autant de facteurs qui ont pu ralentir la réponse de la division à la crise.

5.1.4.2 Peu de concurrence et une autonomie importante

Trois éléments indiquent que la division MECC a pu profiter de la crise pour étendre son mandat : l'absence de concurrence, le manque d'attention des États et son autonomie inhérente. Dans le cadre de cette étude, il ne semble pas que la division ait été confrontée à une réelle concurrence durant la crise¹⁰⁸. Du moins, la crise n'a pas intensifié la concurrence propre au système multilatéral. Une des expertes présente à Genève précise :

« Bien sûr, il y a toujours une concurrence en termes de ce qu'on doit faire, ce qu'on peut faire, qui va le faire. Après, encore une fois, je me demande si c'était spécifique à la crise ou pas. Parce qu'on est toujours dans ce système qui nous met en compétition, ce système qui est parfois exacerbé par les bailleurs, exacerbé par les fonds séchés, par les fonds qui ne sont pas libres, qui ne sont pas libres des intérêts politiques. »¹⁰⁹

Un des spécialistes thématiques à Genève¹¹⁰ explique que la seule concurrence à laquelle la division a été confrontée est interne, entre les divisions. Par exemple, selon lui, les principaux concurrents

¹⁰⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁰⁷ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁰⁸ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle], Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle] & Entretien n°4 (19.05). [Communication personnelle].

¹⁰⁹ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹¹⁰ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

n'étaient pas le PNUE, mais plutôt la division chargée de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence, ou celle gérant les déplacements d'urgence.

Aussi, la division possède initialement déjà un degré d'autonomie élevé. Un des experts à Genève¹¹¹ affirme que la division MECC est relativement indépendante et n'a pas vraiment besoin d'être autorisée à créer de nouveaux projets, sauf pour des questions sensibles telles que le financement d'une compagnie pétrolière, par exemple. Selon lui, les bureaux nationaux possèdent une grande liberté d'action et peuvent poursuivre de nouvelles approches à leur guise :

« Ce sont des opportunités pour tester des choses, étendre le mandat, apprendre aussi. »¹¹²

Par ailleurs, non seulement la division n'a pas eu à rivaliser avec d'autres acteurs et possède une autonomie importante, mais elle a également fait l'objet d'un manque d'attention accru de la part des États membres, trop occupés à gérer la crise pour surveiller les OI. Ce manque d'attention s'est reflété dans la mise en œuvre de nouvelles activités liées au mandat de MECC, en retardant son action. En effet, selon le RTS dans les bureaux américains¹¹³, les États n'ont pas demandé à la division MECC de s'impliquer particulièrement dans la crise, mais MECC n'a pas non plus été en mesure de travailler avec les États pour faire avancer son mandat sur la migration et l'environnement. Ainsi, malgré la faible concurrence, sa grande autonomie et l'absence de contrôle des États, la division MECC n'a pas clairement été en mesure de lancer de grands nouveaux projets.

5.1.4.3 Le manque de financement

Si l'on peut confirmer que la division disposait d'une autonomie considérable pendant la crise, elle a tout de même été confrontée à des problèmes budgétaires. Se concentrer sur la question du financement à ce stade est essentiel pour comprendre la dynamique de la division. Le *document 4*, rédigé par la cheffe de division au début de la pandémie, mettait en garde contre le risque d'un manque de financement pour les questions environnementales :

« Cette situation [la pandémie de COVID-19] pourrait également avoir des conséquences en termes de financement, avec le risque que les programmes sur les migrations climatiques soient sous-financés car les ressources sont concentrées sur la crise du COVID-19. [...] Avec les restrictions actuelles, il est possible que le calendrier des examens et de la mise en œuvre des projets soient perturbés et retardés, et que l'intérêt politique

¹¹¹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

pour le soutien et le financement de l'examen et de la mise en œuvre du MCG, y compris ses dimensions climatiques et environnementales, soit affaibli car l'attention est concentrée sur la crise du COVID-19. »¹¹⁴

Comme l'ont montré des études scientifiques, la division MECC est axée sur les projets. Les principales recettes sont affectées par les États membres à des projets spécifiques. Par conséquent, la division ne dispose pas de fonds avant une crise. Elle ne peut donc pas les rediriger comme elle l'entend vers la résolution de la crise. Faute de mandat et d'expertise directement liés à la crise, la division n'a reçu aucun financement pendant la pandémie¹¹⁵. Hall (2013) affirme que l'extension du mandat n'est envisageable que si les donateurs augmentent leur financement. Les OI fonctionnelles ont tendance à s'engager dans de nouveaux domaines uniquement si leur financement augmente également. Par ailleurs, la grande majorité des bailleurs de fonds sont des États. Une des spécialistes thématiques de la division à Genève parle du processus de demande de fonds. Elle explique que ces demandes se font par divisions et, qu'au début de la pandémie, des appels ont été lancés pour obtenir des fonds supplémentaires, mais que les questions climatiques étaient totalement absentes de la demande de budget :

« Le principal effet que je vois c'est que toute l'attention, y compris les financements et les activités sur le terrain se sont réorganisés autour de la réponse au COVID. »¹¹⁶

Un des agents du MECC à Genève revient sur la question de la course aux fonds entre les divisions :

« Si on sait qu'on a des fonds qui sont attribués à l'OIM, pour la réponse à la crise migratoire alors, il y a chaque département, chaque division qui en veut. Et en fait, ce n'est pas facile pour un département comme MECC qui n'est pas bien établi et pour lequel il n'y a pas une relevance [pertinence] immédiate, donc ça passait un peu en deuxième plan. »¹¹⁷

Le spécialiste thématique et chargé de la liaison entre DOE et MECC ainsi que le spécialiste régional¹¹⁸ expliquent que la division MECC n'a reçu aucun financement pendant la pandémie et que le manque de fonds a clairement été une limite déterminante pour la continuité des activités.

¹¹⁴ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

¹¹⁵ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹¹⁸ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

Selon eux, l'équipe de la division avait des projets et des idées pour continuer le travail, mais le manque de moyens était trop important. Ils expliquent que les moindres ressources disponibles étaient attribuées à l'urgence de la crise et non au travail de développement. L'une des expertes¹¹⁹ évoque le manque de financement pour les projets à long terme lorsque des crises surviennent et nécessitent une réponse urgente :

« Quand on a des crises autour de nous, enfin tu vois maintenant l'Ukraine, l'Afghanistan, le Soudan, la Turquie, maintenant Haïti. Donc on a vraiment des crises qui se passent. La préparation à l'urgence pour des crises qui sont possibles, ce n'est pas vraiment la priorité dans le contexte où les ressources sont limitées, les ressources humaines et aussi les ressources financières. »¹²⁰

La question du financement est très importante à analyser dans une étude sur l'évolution des OI, car le simple fait de ne pas en avoir peut déterminer la mise en œuvre de certains projets. Cependant, ce n'est pas parce qu'une OI ne reçoit pas de financement qu'elle cesse complètement de fonctionner, car certaines activités peu coûteuses peuvent être poursuivies ou ajoutées.

5.1.4.4 La perception du temps

Finalement, le dernier facteur à considérer est la perception du temps. L'immédiateté, la gravité et l'urgence de la crise ont manifestement créé un stress aigu pour les OI, qui devaient agir rapidement. Comme il sera vu dans la suite de cette analyse, la division MECC, étant moins axée sur le côté opérationnel, avait besoin de plus de temps pour réagir que les divisions spécialisées dans les urgences humanitaires. Aussi, selon le RTS¹²¹, non seulement le temps de réaction a été plus long, mais la division a aussi perçu qu'un retour à la normal était possible approximativement au début de l'été 2022. Dès lors, elle a stoppé les activités liées à la pandémie et s'est recentrée sur les projets d'avant-crise :

« Il faut arrêter, il faut recommencer à penser à l'après pandémie et comment on revient vers ce qu'on a toujours fait et la manière dont on l'a toujours fait. »¹²²

Il ajoute également que les doutes initiaux quant à la possibilité d'impacts à long terme ont été rapidement dissipés par la perception d'un retour à la normale. En effet, selon lui, si la division avait pensé que la pandémie pouvait durer dix ou même quinze ans, elle aurait exploré beaucoup

¹¹⁹ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹²⁰ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹²¹ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹²² *Ibid.*

plus les questions liées à la santé. En conséquence, la division commençait à se concentrer pleinement sur la crise qu'elle en voyait déjà l'issue, ce qui l'a donc incitée à revenir à ses activités initiales.

La réponse de la division MECC à la crise du COVID-19 a débuté par une phase importante de réflexion sur son positionnement face à la crise. Craignant une baisse d'intérêt pour les questions de migration et d'environnement en raison du report des dialogues mondiaux et du ralentissement de ses activités, la division a dû réfléchir à des solutions pour s'adapter à ce nouveau contexte. Elle a également été affectée dans sa réponse par une direction orientée vers la politique et la recherche, un secrétariat numériquement faible, manquant de capacités et de compétences pour la gestion de crise, un manque d'attention de la part des États membres entravant de facto la collaboration, une absence de financement pour la crise et le sentiment d'une crise de courte durée. Tous ces facteurs sont importants à prendre en compte lorsqu'on examine la manière dont la division s'est adaptée pendant la crise. Ils expliquent les obstacles auxquels elle a été confrontée et qui ont entravé sa capacité à répondre efficacement.

5.2 *SE LIER À LA CRISE*

Après avoir introduit le contexte dans lequel la division MECC a évolué durant la crise, ce travail se concentre sur sa position difficile en raison de son mandat peu opérationnel et de son travail de long terme. Il examine ensuite les traces d'empilement soulevées dans l'analyse, qui permettent à MECC de se légitimer. L'empilement se produit lorsque de nouveaux éléments sont ajoutés à une institution, transformant progressivement sa structure et ses objectifs. L'accumulation de nouveaux éléments liés à la crise contribue à la transformation progressive de la structure et des objectifs de la division MECC. Quatre dimensions avaient été identifiées dans la littérature académique pour soulever la pratique de l'empilement : l'ajout d'un *nouveau lien avec la crise*, d'une *nouvelle activité/compétence/programme*, de *nouveaux personnels/postes* ou encore d'un *nouveau département thématique ou territorial*. Seules les deux premières ressortent de l'analyse, les deux dernières n'ont pas été mises en place par la division.

5.2.1 Éviter l'oubli et rester pertinent

Dans cette partie, il est démontré que la division MECC n'a pas cherché à être sous les feux de la rampe, mais ne voulait pas pour autant être oubliée. Cette position intermédiaire s'explique par le fait que sa vocation est plus orientée vers le développement que vers l'humanitaire. La crise du COVID-19 nécessitant une réponse urgente, la division ne disposait pas des outils nécessaires pour répondre à ce besoin.

Il est important de noter qu'aucun des quatre entretiens menés dans le cadre de cette étude n'a soulevé d'inquiétude quant à la survie de la division pendant la crise¹²³. L'ancien agent de liaison entre le DOE et MECC au siège de Genève le confirme. Selon lui, des événements tels que le cadre de Sendai, la déclaration du Millénaire des Nations Unies, l'Accord de Paris ou encore l'élection d'António Vitorino ont entraîné un véritable changement dans l'implication de l'OIM dans la politique internationale, rendant de facto le rôle de la division MECC très important.

« Je pense que l'organisation aurait de toute façon survécu, parce que la division elle a toujours ce côté de relevance [pertinence] politique, qui était clairement en train de pousser. »¹²⁴

Une des expertes à Genève¹²⁵ explique que la division MECC ne voulait pas être complètement oubliée et mise à l'écart par le début de la crise. Elle affirme que le risque dans ce type de situation est que l'attention soit détournée par l'urgence de la crise, avec pour conséquence que d'autres questions, telles que le changement climatique, tendent à passer au second plan. Selon elle, le rôle de MECC pendant la crise n'était donc de ne pas remettre en question l'urgence de la crise et la nécessité d'une action immédiate, mais plutôt de veiller à ce que les impacts du climat ne soient pas non plus oubliés.

« En gros notre approche c'était de dire qu'en dépit de la crise liée à l'épidémie à laquelle, bien sûr, il faut répondre, il ne faut pas non plus oublier la crise climatique car le climat, lui, il ne s'est pas mis en stand-by, et ses impacts continuent à être ressentis par les communautés. »¹²⁶

Le spécialiste thématique régional précise que, même si la tension était focalisée sur la pandémie, il était important de poursuivre le travail de la division, c'est-à-dire de continuer à aborder la relation entre la migration et l'environnement. La division MECC a donc rapidement cherché des solutions pour éviter d'être mise à l'écart et pour pouvoir continuer à travailler. L'experte associée basée à Genève affirme que :

« Il faut trouver une manière de raccrocher le wagon, quand il y a une situation inédite comme celle créée par la pandémie de COVID-19. Tout le monde ne parlait plus que de ça, tout le monde ne pensait plus qu'à ça

¹²³ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle], Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle], Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle] & Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹²⁴ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹²⁵ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹²⁶ *Ibid.*

et toute l'organisation s'est réorganisée autour de la réponse au COVID. Même si on était bien conscient qu'on n'était pas en première ligne à l'OIM, il fallait quand même qu'on contribue d'une manière ou d'une autre. [...] On ne voulait pas être la seule division à ne pas prendre part aux discussions. »¹²⁷

La division MECC a été confrontée à un réel désintérêt pour ses thèmes de prédilection. Comme le dit le spécialiste thématique régional :

« C'est vrai que c'était peut-être sur la pertinence de la division disons, dans un contexte comme ça quoi. Et la pertinence de la division, à mon avis, ça passait par plusieurs choses. [...] Il y avait une question de survie, pas nécessairement de la division, mais des sujets dont la division traite. La division n'était pas en question en tant que telle, mais de dire aussi voilà qu'il fallait aussi continuer à penser les choses sur lesquelles les divisions travaillaient. »¹²⁸

La division MECC, semble perdre, au moins momentanément, son importance sur la scène mondiale face à la crise sans précédent. Si le risque de ne pas survivre n'a pas effrayé l'équipe de la division MECC et si elle s'est efforcée de rester pertinente pendant la pandémie, elle a également accepté d'être momentanément reléguée à l'arrière-plan. En effet, l'ensemble de l'équipe de la division a convenu que le mandat de MECC n'était pas une priorité pendant la phase aiguë de la crise. Le spécialiste thématique régional¹²⁹ explique que le fait de ne pas être sur le devant de la scène n'est pas étranger au travail de la division. Il parle des Amériques en particulier et explique que le changement climatique est une priorité, mais que lorsque, par exemple, sept millions de personnes doivent quitter une région, ou lorsque les caravanes de migrants font la une des journaux, on passe à une crise humanitaire. Ces crises prennent le pas sur des questions plus substantielles, telles que le genre ou le changement climatique. Loin de penser être l'acteur le plus pertinent pour répondre et gérer la crise, l'équipe de MECC était consciente que son champ d'action était secondaire par rapport à la crise. Dans la conclusion du *document 5*, la cheffe de la division MECC écrit par exemple que :

¹²⁷ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹²⁸ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹²⁹ *Ibid.*

« Nous adressons également nos profonds remerciements aux travailleurs de première ligne, en ces temps de grande incertitude, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OIM. »¹³⁰

Ces remerciements montrent que la division MECC ne cherche pas à se substituer ou à se placer au même niveau de priorité que d'autres acteurs beaucoup plus directement concernés par la crise dans leur mandat d'origine. L'un des employés de la division à Genève souligne la position délicate de la division MECC dans la gestion de la crise :

« Pour une organisation comme l'OIM, c'était clair que ça [MECC] n'allait pas forcément être une priorité, et c'était difficile de voir comment la faire devenir une priorité, si c'était même nécessaire de la faire devenir une priorité franchement, dans une situation comme ça. Du coup ouais, c'était déjà une niche un peu avant, une niche qui avait quand même une relevance politique croissante et une reconnaissance croissante, mais, dans cette situation-là c'était vraiment compliqué de garder ce niveau de d'autorité. [...] Voilà, ça n'allait pas nécessairement être une priorité institutionnelle. »¹³¹

Le spécialiste thématique régional¹³² partage l'avis des membres du siège selon lequel la division a eu du mal à se positionner pendant la crise et qu'elle a accepté d'être reléguée au second plan. Il précise cependant n'avoir jamais eu le sentiment d'être exclu des discussions. Selon lui, la division a toujours été intégrée, informée et impliquée, mais « levait moins la main que le collègue de migration-santé ou de gestion des frontières »¹³³. L'accent a été mis sur les questions de migration et de santé, ainsi que sur les questions de gestion des frontières :

« Je ne veux pas dire qu'on était si mal et que ça ne peut pas empirer, mais en tout cas, cette fois-là, on n'était pas au top des priorités et on s'est vu dépassé par santé, par exemple. [...] En prenant du recul, c'est normal disons que les priorités passent aux questions de pandémie quand ça s'est enclenché. Ça aurait été bizarre si ça avait été le contraire, si pendant la pandémie, ils nous avaient dit : maintenant il faut mettre tout l'accent sur migration et changement climatique, ça n'aurait pas eu de sens. »¹³⁴

¹³⁰ [Traduction libre]. Corpus : document 5. *Newsletter Message from Dina Ionesco in the Context of COVID-19 | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/newsletter-message-dina-ionesco-context-covid-19>

¹³¹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹³² Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

D'autre part, dans la Newsletter et dans un autre document publié sous le nom de la cheffe de la division¹³⁵, il est mentionné que la division travaille et réfléchit « en parallèle » de la réponse d'urgence. Elle accepte la priorité d'action des autres divisions de l'OIM pour gérer les questions urgentes telles que la santé, l'économie et le social, tout en reconnaissant la nécessité du travail de la division MECC à plus long terme. Cette distanciation met en évidence le caractère non essentiel de la division dans un premier temps. Le département MECC a pour mandat « de superviser, de soutenir et de coordonner l'élaboration d'orientations politiques pour les activités ayant une dimension liée aux migrations, à l'environnement et aux changements climatiques »¹³⁶. En tant que tel, une grande partie de son travail consiste en des événements plus orientés vers la politique et la recherche. L'expert en déplacement d'urgence¹³⁷ explique que le travail du département MECC, qui n'est pas vraiment une division opérationnelle, a été sapé par la pandémie, ou du moins mis en veilleuse. Selon lui, l'orientation initiale de la division ne l'a pas aidé à appréhender la crise, car elle manquait d'expérience dans le travail avec les crises et les urgences. Sa capacité de réaction s'en est trouvée réduite :

« Il y a certains domaines d'action, genre toute l'action humanitaire qui ont été moins affectés mais c'était difficile de justifier des actions comme ça comme des exceptions aux règles, du coup il y a beaucoup d'événements comme ça qui ont été retardés, qui sont tombés à l'eau. »¹³⁸

L'experte associée au siège à Genève mentionne que :

« L'OIM est d'abord une organisation humanitaire et opérationnelle. La MECC n'est pas vraiment une division opérationnelle, nous mettons en œuvre des projets sur le terrain mais les activités de la division sont surtout des activités de recherche et de plaidoyer politique. »¹³⁹

Il est intéressant de noter les différences de temporalité entre les domaines de l'humanitaire et du développement au niveau intra-organisationnelle. Plusieurs chercheurs, dont Kranke (2022) Lie

¹³⁵ Corpus : document 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>. Et document 5. *Newsletter Message from Dina Ionesco in the Context of COVID-19* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/newsletter-message-dina-ionesco-context-covid-19>.

¹³⁶ *Migration et changements climatiques*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté 3 juin 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/migration-et-changements-climatiques>.

¹³⁷ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

(2020) ou Stamnes (2016) parlent de ces différences temporelles entre les OI, mais ne considèrent pas nécessairement l'échelle des divisions au sein d'une même organisation qui présente aussi des différences dans l'expérience du temps. Une des expertes à Genève mentionne cette séparation entre le travail humanitaire et le travail du développement.

« On s'est bien axé à créer l'espace à cette transition entre l'humanitaire et le développement, très vite entre la réponse à la crise et après, comment on peut répondre à la crise en lien avec la crise climatique, en lien avec toutes les crises, conflits, violences. Après je vous décris des tendances très très larges bien sûre au niveau du travail c'était beaucoup plus compliqué que ça. »¹⁴⁰

On voit ici qu'au sein d'une même OI, les divisions traitent des niveaux de temporalité différents. Une des expertes de la division à Genève souligne ces mêmes différences de temporalités au sein de la division, entre collègues de MECC, rappelant encore une fois l'importance de considérer toutes les échelles. Elle observe une différence de temporalité dans la « timeline »¹⁴¹ de certains de ses collègues. L'un d'entre eux, par exemple, travaille davantage dans la dimension de la préparation aux situations d'urgence. Certaines divisions de l'OIM, comme celles qui s'occupent de la santé et de la gestion des frontières, sont en état d'alerte depuis le début de la pandémie en mars 2020. La division MECC, en revanche, n'a jamais été habilitée à la gestion des urgences humanitaires. Comme le mentionne l'experte associée au siège¹⁴², la division MECC n'est pas et n'a jamais été une division opérationnelle en ce sens qu'elle n'interviendra pas directement auprès des migrants touchés par la pandémie. Ceci explique que la division soit intervenue plus tardivement. La spécialiste thématique sur les migrations, l'environnement, le changement climatique et la réduction des risques le confirme :

« Le travail de notre division, c'est vraiment au niveau politique, recherche et capacity building, donc ce n'est pas vraiment opérations. Parce que dans notre division, on fait tout le travail politique, après on a une autre division qui se focus [concentre] sur les situations d'urgence. Et notamment les situations d'urgence en cas de désastres, en cas de pandémies, de conflits, de violences. Donc c'est un travail qu'on fait vraiment ensemble, donc on travaille assez proche, mais c'est deux divisions, deux départements différents. »¹⁴³

¹⁴⁰ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹⁴³ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

Si l'on peut affirmer que la division MECC n'est pas directement une OI opérationnelle, il ne semble pas non plus qu'elle puisse être classée entièrement dans la catégorie des OI de développement. Dans un entretien, une des spécialistes thématiques¹⁴⁴ souligne le positionnement médian de la division entre l'opérationnel et le développement car elle fait le lien entre les divisions qui répondent directement au désastre et celle du développement. La spécialiste admet que le calendrier de la division correspond tout-de-même plus à celui du travail de développement :

« Je pense qu'on est au milieu de tout ça. Dans l'organigramme dans le département pour la coordination entre développement et paix, on n'est pas dans le département d'urgence, mais c'est vrai, que par exemple mon chef vient du département d'urgence, donc le lien avec le département d'urgence est très très bien ancré, très ancré dans l'instruction aussi. [...] Mais dans le travail que nous, comme division, faisons tous les jours, c'est vrai que notre timeline est le timeline de développement [...] Donc, la timeline de mon travail, c'est dans la longue durée ce n'est pas la timeline urgence. »¹⁴⁵

Partant de ce constat, la littérature académique sur la saisie de la « fenêtre d'opportunité » n'est pas adaptée à l'échelle de la division MECC. En effet, Stern (2001) avait mentionné qu'une OI était capable de saisir une opportunité si elle parvenait à se démarquer dans la contrainte de l'urgence de la crise. Il est clair que MECC, reléguée à l'arrière-plan, n'a pas été en mesure de formuler de réponse immédiate et a plutôt dû attendre une accalmie. Non seulement la division MECC ne travaille pas sur un portfolio directement lié à la crise, mais elle n'a pas non plus eu l'occasion de s'emparer immédiatement de la crise et d'occuper une position prioritaire. Debre & Dijkstra (2021a) soutiennent que la fenêtre d'opportunité pour la crise de COVID-19 se situe entre avril 2020 et juin 2020, après quoi l'ambition de s'engager dans une nouvelle trajectoire est obsolète. Par conséquent, l'action de la division MECC, se situe clairement en dehors de la fenêtre d'opportunité. Selon l'une des spécialistes thématiques¹⁴⁶, l'épidémie a fait irruption en mars 2020 et la division a commencé à travailler sur sa connexion avec la pandémie de COVID-19 en juin 2020. Cela laisse un espace de trois mois alors que d'autres divisions de l'OIM ont commencé à réagir après moins d'une semaine. Toutefois, l'étude de Debre & Dijkstra (2021a) ne différencie pas les OI humanitaires des OI de développement. Cette considération devrait sans doute modifier les résultats de l'étude, puisqu'il semble impossible qu'une division ou une OI travaillant sur le long

¹⁴⁴ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

terme puisse situer son action dans la même temporalité qu'une OI spécialisée dans les réponses d'urgence.

La division n'est pas vraiment une division opérationnelle ; elle n'a pas cherché à survivre pendant la crise, mais plutôt à rester pertinente et à ne pas être oubliée. Elle s'est retirée pour laisser la place aux divisions les mieux équipées pour répondre à la crise de COVID-19, car elle n'avait pas l'autorité et la légitimité pour agir dans les situations humanitaires d'urgence.

5.2.2 Comprendre les liens potentiels et redéfinir son approche

Tout au long de la pandémie, l'une des activités clés de MECC a été de se concentrer sur les liens potentiels entre les thèmes de la migration, de l'environnement et de la pandémie de COVID-19. Ce lien entre le mandat de la division et celui de la santé est le fruit d'une première phase importante de réflexion sur les priorités. Le spécialiste thématique¹⁴⁷ explique qu'ils ont commencé par réfléchir et développer de nouvelles idées par rapport à ce que veut réellement dire travailler sur la migration et le changement climatique dans un contexte de pandémie. Au début de la pandémie, la cheffe de la division a écrit dans une lettre d'information¹⁴⁸ expliquant que la division MECC réfléchissait à la manière dont le COVID-19 pourrait affecter ses activités. Des discussions visant à comprendre les priorités d'action ont eu lieu à la fois au niveau du siège de la division et au niveau des bureaux régionaux, avec les spécialistes thématiques régionaux¹⁴⁹. Selon l'un des praticiens au siège de la division¹⁵⁰, il fallait essayer de redéfinir l'approche de la division dans une situation d'incertitude imposée par la crise, un contexte qui changeait amplement.

Selon l'une des spécialistes de l'environnement et du changement climatique à Genève et le spécialiste thématique régional¹⁵¹, le rapprochement entre les domaines de l'environnement, de la migration et des pandémies était jusqu'à présent absent des études scientifiques et les liens étaient parfois recherchés et n'étaient pas toujours évidents. Un temps de réflexion était donc nécessaire. Selon le RTS¹⁵², les liens ne sont pas faciles à percevoir car tous les thèmes ont tendance à

¹⁴⁷ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁴⁸ Corpus : document 5. *Newsletter Message from Dina Ionesco in the Context of COVID-19 | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/newsletter-message-dina-ionesco-context-covid-19>.

¹⁴⁹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁵² Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

s'entremêler. L'un des spécialistes thématiques au siège¹⁵³ explique aussi que la création de ces liens ajoutait des difficultés supplémentaires au travail de la division.

« On travaille sur l'impact du climat, sur les dynamiques migratoires, et le COVID est arrivé. On s'est demandé quels étaient les liens entre climat, migration et COVID, s'il y en avait ou pas, si on avait quelque chose à dire là-dessus. »¹⁵⁴

Selon le RTS¹⁵⁵, les liens perçus entre la migration, le changement climatique et les pandémies en général ont été observés à plusieurs niveaux. Par exemple, il parle du lien entre les mouvements internes de personnes envahissant des zones naturelles vierges et l'émergence de maladies zoonotiques. Il aborde aussi la gestion des déplacés en raison des événements climatiques extrêmes et les difficultés liées à l'entrée de l'aide humanitaire en temps de pandémie. Le RTS mentionne également des sujets moins débattus mais particulièrement importants lorsque l'on parle de migration, à savoir le risque de cessation des transferts de fonds, qui permettent à de nombreux ménages d'assurer leur sécurité alimentaire.

« Est-ce que si on arrête le mouvement aux frontières, est-ce que ça ne va pas avoir un impact sur le bien-être des populations dans des zones très dégradées ? »¹⁵⁶

On constate l'absence de relations claires entre les trois thèmes et la nécessité d'une recherche approfondie. Dans chacun des entretiens¹⁵⁷, un certain nombre d'idées sont mises en avant pour réfléchir à ces liens, mais il est clair que ce n'était pas du tout évident au départ, et qu'il fallait approfondir la manière de lier la migration, l'environnement et la santé.

5.2.3 Rendre tangibles les liens entre santé, environnement et migration

Des discussions approfondies ont eu lieu entre le siège et les spécialistes thématiques régionaux afin de mieux comprendre les priorités d'action de la division. L'idée qui a émergé de ces réflexions était d'examiner ce que les chercheurs observaient sur le terrain dans les domaines de la migration, de l'environnement et du changement climatique pendant la pandémie et d'en tirer des lignes

¹⁵³ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹⁵⁴ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹⁵⁵ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle], Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle] & Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

d'actions prioritaires. La phase de réflexion propre à l'ensemble de la division MECC a débouché peu après sur un appel à contributions scientifiques¹⁵⁸ sur le lien entre migration, environnement et COVID-19, et sur un blog¹⁵⁹, également appelé *série sur la pandémie de COVID-19, la migration et l'environnement*, qui est le résultat de cet appel. La publication de ces recherches sur le site internet de l'OIM a débuté approximativement en juin 2020, trois mois après le début de la pandémie¹⁶⁰. Le gestionnaire de programmes et agent de liaison entre les divisions à Genève¹⁶¹ précise que les publications sur ce blog ont duré près d'une année.

Les articles du blog, soit du *document 6 à 28* du corpus, explorent justement ce lien entre migration, environnement et COVID-19 sous différents angles et dans différentes régions, à travers des cas empiriques mais aussi à travers des cadres explicatifs sur les relations entre ces trois thèmes. L'objectif de ce blog est de construire un pont entre ces domaines distincts : l'empilement se traduisant par l'ajout de cette nouvelle thématique au mandat original. Certains des articles développent des liens encore plus larges en parlant des pandémies en général. Aussi, certains des documents traitent de zones géographiques spécifiques. Le *document 6* traite la migration saisonnière au Niger, en Inde, en Éthiopie, en Chine et en Afrique de l'Ouest. Il explique comment, en raison de la sécheresse, des inondations et des catastrophes environnementales, les gens sont contraints de se déplacer pour survivre. La pandémie limite les déplacements et accroît la vulnérabilité de certaines populations. Le *document 7*, quant à lui, parle de Tuvalu, un État insulaire où peu de cas de COVID-19 ont été signalés, mais qui a été fortement impacté par la fermeture des frontières et les mesures strictes prises par le gouvernement. Les personnes déplacées dans la capitale sont retournées sur les îles en région rurales, créant d'importants mouvements de population. Toutefois, cette île est fortement touchée par la montée des eaux, les cyclones et la sécheresse. Aussi, la relocalisation de nombreuses personnes pendant la pandémie a généré d'importants défis environnementaux. D'autres documents du corpus¹⁶² se concentrent sur les liens entre la migration, la dégradation de l'environnement et la pandémie dans d'autres régions et contextes spécifiques.

¹⁵⁸ Corpus : document 2. *Call for submissions: The COVID-19 Pandemic, Migration and the Environment*. IOM. (2020). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/inline-files/iom-call-for-submissions-covid-19-migration-environment-updated.pdf>.

¹⁵⁹ Corpus : documents 6 à 28.

¹⁶⁰ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁶¹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

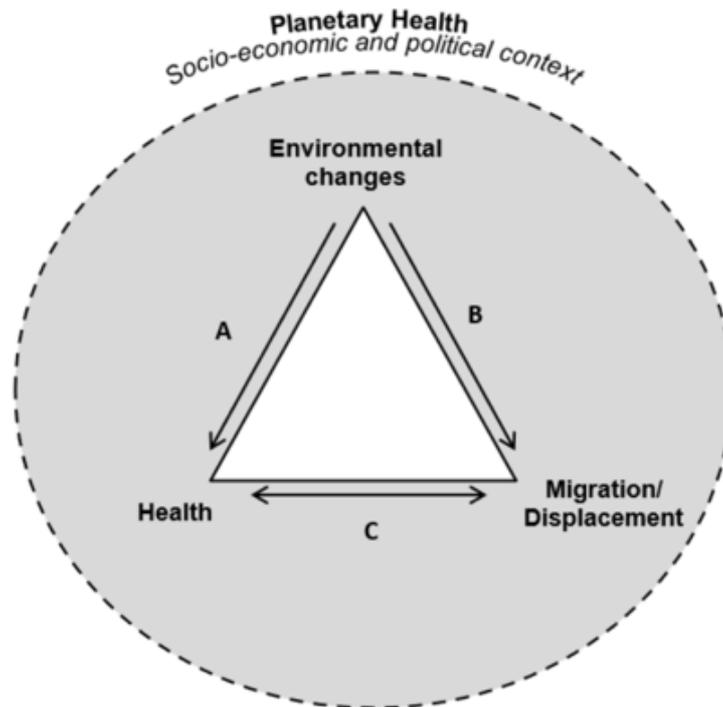
¹⁶² Corpus : *documents 8, 13, 14, 18, 20, 22, 23, 25, 26 et 28*

La crise de COVID-19 met en lumière les vulnérabilités des communautés au Kirghizstan, en Bolivie, au Bangladesh, au Burkina Faso, plus précisément dans la commune de Kongoussi, dans les régions du Pacifique, dans les Sundarbans, en Somalie, au Sahel. Les réfugiés rohingyas ou encore des communautés déplacées aux États-Unis ont fortement soufferts de la pandémie. Ces documents contribuent donc à renforcer le lien entre migration, environnement et santé grâce à des exemples clairs dans des zones géographiques spécifiques. D'autres documents¹⁶³ du corpus, quant à eux, se concentrent sur des thèmes transversaux reliant le nexus migration-environnement-COVID-19, tels que les transferts de fonds, les impacts économiques, les stress psychologiques, la santé mentale, l'accès aux services de santé, la pénurie d'eau, les restrictions de mobilité, les frictions entre les mesures visant à contenir la pandémie et à atténuer les effets du changements climatiques, l'insécurité alimentaire, les vagues de chaleur, les zoonoses, les inégalités sociales, l'augmentation des catastrophes environnementales, la dégradation des sols, la déforestation, l'adaptation par la migration, le terrorisme ainsi que la stigmatisation et la discrimination.

La *figure 3* explique schématiquement comment ces trois domaines sont reliés et vise à encourager les débats sur les liens entre la migration, les changements environnementaux et la santé. Il démontre que les changements environnementaux ont une incidence sur la santé de la population, par exemple par le biais de vagues de chaleur, de phénomènes météorologiques extrêmes de déforestations et de perturbations des écosystèmes. Le changement climatique augmente l'incidence des maladies infectieuses telles que le choléra, les maladies diarrhéiques et le paludisme (flèche A). Plus indirectement, ces changements peuvent entraîner des modifications des rendements agricoles, de la qualité de l'eau douce et de l'air, de la cohésion sociale et de la croissance des maladies infectieuses. Tous ces facteurs influencent également les schémas de migration. Par exemple, la baisse des rendements agricoles augmente la migration saisonnière, car de nombreuses communautés peuvent manquer de ressources pour survivre (flèche C). Les sécheresses ou les inondations engendrent des effets similaires. Aussi, la déforestation, la montée du niveau des eaux, la dégradation des sols et la pénurie d'eau et de nourriture sont fortement corrélées à la migration (flèche B). Les changements environnementaux sont susceptibles de pousser les populations à migrer pour survivre. Par conséquent, les déplacements peuvent avoir tendance à augmenter le risque d'effets néfastes sur la santé des groupes déjà vulnérables (flèche C).

¹⁶³ Corpus : *documents 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19, 21, 24 et 27*

Figure 3 : Cadre explicatif des relations entre les changements environnementaux, les migrations et la santé



© OIM, Environmental migration portal¹⁶⁴

Une dernière pratique pour rendre tangibles les liens entre les trois champs ressort dans certains documents qui formulent des recommandations à l'intention des gouvernements sur la meilleure façon de gérer les migrations climatiques pendant la période de la pandémie. Par exemple, le *document 24* donne trois conseils : s'assurer que les destinations sont sûres et résilientes, mettre en place des processus équitables pour aider à la relocalisation et assurer une coordination exemplaire avec les pays environnants. Aussi, le *document 12* du corpus préconise une approche durable en exerçant une pression sur les régimes existants. Selon les auteurs, le renforcement de la collaboration internationale, par le biais par exemple du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) et du Pacte mondial sur les migrations (PMM) et de leurs acteurs clés, peut être un catalyseur de changement. Le document explique que l'atténuation des risques et l'amélioration de la préparation sont des facteurs clés pour faire face aux migrations climatiques et protéger la santé humaine.

¹⁶⁴ *Connecting planetary health, environmental changes and migration* | Environmental Migration Portal. (s. d.). Consulté le 17 avril 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/connecting-planetary-health-environmental-changes-and-migration-times-pandemic>.

Dans tous les entretiens menés pour cette étude, il a été dit que la publication de l'infographie¹⁶⁵ était un passage particulièrement important, révélateur du travail effectué par la division pendant la pandémie. Rédigée principalement par les RTS, elle résume tous les thèmes abordés dans la série pour expliquer les liens entre migration, climat et COVID-19. Il s'agit d'une page qui représente une sorte de « version distillée »¹⁶⁶ de toute cette réflexion et qui mentionne les sept priorités d'action selon la division MECC. L'un des spécialistes du siège¹⁶⁷ explique que cette infographie aide à comprendre l'impact de la crise sur les programmes et les projets au niveau communautaire, au niveau politique et dans la recherche. Avec cette communication visuelle condensant l'objectif et les priorités d'action, l'infographie a aussi permis à la division de prendre conscience de l'importance de son rôle.

« Là, on s'est rendu compte qu'en fait, notre travail est vraiment très très important, même dans la crise. Tout ce qui est le travail avec la transhumance, tous les déplacés en cas de catastrophe qui était bloqués pendant la pandémie, toutes ces questions. »¹⁶⁸

Le premier point de l'infographie aborde la pandémie de COVID-19 comme un obstacle à la mobilité des migrants saisonniers, qui se déplacent pour travailler dans l'agriculture ou l'élevage selon les besoins. Non seulement ils furent incapables de subvenir à leurs besoins, mais ces restrictions ont fait peser des risques sur l'ensemble de l'approvisionnement alimentaire. Le deuxième sujet de préoccupation concerne les personnes déplacées avant la pandémie à cause de catastrophes liées au changement climatique. Ces personnes sont encore plus vulnérables aux effets sanitaires et socio-économiques de la crise du COVID-19. La troisième priorité reconnaît que les restrictions nationales imposées par la pandémie, telles que les fermetures de frontières, peuvent entraver les mouvements de personnes parfois nécessaires à leur survie en cas de catastrophes. Selon le quatrième point, de nombreuses personnes ont dû se déplacer vers les zones urbaines en raison de la dégradation environnementale et de l'épuisement des ressources dans les zones rurales. Il est donc nécessaire de réfléchir à des solutions à long terme pour protéger les migrants déplacés dans des zones insalubres, où il est difficile de respecter les mesures sanitaires. Le point suivant

¹⁶⁵ Voir annexe 7, p. 154. Corpus : document 1. *Changements climatiques, migrations environnementales et pandémie du COVID-19*. OIM ONU migration. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png.

¹⁶⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹⁶⁷ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹⁶⁸ *Ibid.*

mentionne les limitations de mouvement qui entravent également l'acheminement des secours dans les zones sinistrées. Les cas du Vanuatu et du Maroc sont des exemples typiques des conséquences de ces diverses restrictions. Dans la plupart des entretiens¹⁶⁹ ainsi que dans certains documents du corpus¹⁷⁰, les experts ont parlé du cas du Vanuatu. Cet exemple illustre parfaitement comment la migration a été affectée par les mesures liées au COVID-19 et en quoi cela était lié à l'impact du changement climatique. Le *document 4* permet par exemple, au travers d'un lien hypertexte¹⁷¹, de justifier en quoi l'action du MECC est liée à la pandémie. L'État insulaire du Vanuatu avait complètement fermé ses frontières et les espaces aériens pour se protéger pendant la crise de COVID-19, et, lorsque le cyclone Harold a ravagé la moitié de l'île en avril 2020, il a fallu beaucoup de temps pour que l'aide humanitaire extérieure soit acceptée. Cette situation a frappé de plein fouet les communautés affectées par le cyclone, qui n'avaient plus d'habitat et présentaient des problèmes de santé. Cet exemple est venu confirmer la légitimité de relier les thématiques de la migration, du changement climatique et de la pandémie de COVID-19. Le sixième point des priorités d'action selon la division MECC insiste sur le besoin crucial de collecter plus de données sur les différents thèmes présentés. Enfin, la dernière préoccupation concerne le risque accru d'épidémies et de pandémies en raison de l'augmentation des possibilités de transmissions entre les humains, les animaux et l'environnement. Cela démontre clairement la nécessité de se pencher sérieusement sur la question. Tous ces points de l'infographie établis par la division justifient le lien et le besoin pressant d'examiner toutes les questions liées à la migration, au climat et à la santé.

La création et la consolidation des liens entre les trois thèmes de la migration, de l'environnement et de la santé sont illustrées par une infographie, des exemples géographiques concrets, des thèmes transversaux et des recommandations. L'ajout d'un onglet « COVID-19 » en haut de la page web du portail sur les migrations environnementales¹⁷² est un autre moyen de consolider l'intégration du lien entre migration, climat et santé. Toutes ces réflexions et démonstrations contribuent à rendre tangible la relation entre les trois champs. Les efforts de réflexion et de mise en relation

¹⁶⁹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle] et Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹⁷⁰ Corpus : document 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

¹⁷¹ Coronavirus distancing measures lifted as Cyclone Harold lashes Vanuatu. (2020, avril 6). *ABC News.* <https://www.abc.net.au/news/2020-04-06/vanuatu-cyclone-harold-coronavirus-measures-suspended/12124640>

¹⁷² *Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 8 mai 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/>.

s'inscrivent dans une logique d'empilement, dans la mesure où la division MECC a abordé la crise en créant des liens entre le domaine de la crise sanitaire et son mandat afin de conserver sa légitimité. Il s'agit en soi d'une pratique d'ouverture d'un nouveau champ thématique de réflexion, qui tend à élargir le mandat de l'OI. Une grande partie du travail de la division pendant la pandémie de COVID-19 a consisté à identifier les liens existants entre son mandat sur la migration, l'environnement, le changement climatique et celui de la crise de COVID-19.

5.2.4 Développer des nouvelles compétences et activités

La réflexion sur l'allongement du mandat de la division à l'aide d'une réflexion sur la création de nouveaux liens thématiques en relation avec la crise a été démontrée dans la section précédente. Cette partie s'intéresse dorénavant à l'ajout de nouvelles activités, de nouvelles compétences ou programmes, qui tendent à élargir le mandat de la division au domaine touché par la crise.

Les restrictions de mobilité dues à la crise ne soulèvent pas seulement des problématiques et des obstacles. En effet, on assiste à une appropriation de nouveaux outils virtuels et l'acquisition de nouvelles compétences et activités. L'ancien agent de liaison DOE-MECC au siège et le RTS¹⁷³ expliquent que l'un des éléments nouveaux créés pendant la pandémie et qui se poursuit aujourd'hui est la formation à distance. Le RTS mentionne la création d'un cours de formation, en espagnol, sur la migration et le changement climatique sur l'E-campus de l'OIM. Selon eux, cette nouvelle activité est un atout, car elle est très efficace. Aussi, l'acquisition de ces nouveaux outils peut aujourd'hui être utilisée dans d'autres situations :

« Ça a été quelque chose que l'on a développé pendant la pandémie et ça c'est quelque chose qui est beaucoup plus intégré maintenant dans l'organisation et pour MECC en particulier. »¹⁷⁴

Une experte au siège et le spécialiste thématique régional¹⁷⁵ parlent également de la création de présentations pour des webinaires et de conférences afin d'expliquer comment la division percevait les liens entre la crise sanitaire, le climat et la migration. Au cours de ces webinaires, ils ont également parlé de plusieurs perspectives et de la manière dont ces éléments s'influencent mutuellement.

¹⁷³ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁷⁴ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle] & Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁷⁵ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

Cependant, aucune preuve d'empilement par l'ajout de nouveaux postes ou de départements thématiques ou territoriaux n'a été relevée. Une des expertes associées à Genève mentionne à cet égard que :

« Ça n'a pas créé, par exemple, un nouveau poste pour une personne spécifique, il n'y a pas eu ce type de changement dans notre cas. »¹⁷⁶

L'analyse montre que la division MECC, qui ne craignait pas d'être supprimée, a tout mis en œuvre pour que les questions traitées dans le cadre de son mandat ne soient pas oubliées pendant la crise et que la division reste pertinente. La division a été délibérément reléguée au second plan dans la gestion de la crise, étant donné que sa temporalité d'action se situe plutôt du côté du développement. Au début de la pandémie, la compréhension des liens entre migration, changement climatique et COVID-19 a fait l'objet de nombreuses réflexions au sein de la division. En effet, ces liens n'étaient pas évidents et tendaient à s'entremêler. L'empilement se reflète dans l'ajout de la santé au mandat de la division et dans la création de nouvelles activités telles que l'apprentissage à distance, les webinaires et d'autres événements liant la migration, le changement climatique et la santé.

Cette partie s'est concentrée sur les pratiques de la division MECC en matière d'articulation entre les thèmes de la migration, du changement climatique et des pandémies, en particulier la crise du COVID-19. Tout d'abord, nous avons vu que la question de la pérennité de la division ne s'est pas posée et qu'elle n'a donc pas eu à lutter pour sa survie. Il y a cependant eu un désintérêt momentané pour ses thèmes de prédilection. MECC n'a pas cherché à faire passer ses intérêts avant ceux des autres, mais a accepté sa position non prioritaire dans la phase aiguë la crise. Toutefois, elle n'a pas pour autant stoppé toutes ses activités. En effet, elle a mené une réflexion importante sur la manière dont la migration, l'environnement et la santé pouvaient être liés, qui a vu le jour au travers d'un blog et d'une infographie. Pendant la pandémie, la division MECC a également acquis de nouvelles compétences et mené de nouvelles activités liées à la crise du COVID-19.

5.3 L'ÉVOLUTION DU MANDAT : ENTRE POLITISATION ET DÉPOLITISATION

L'analyse de contenu des entretiens et de la littérature grise a permis de comprendre le processus d'adaptation de la division et de détecter ses stratégies d'empilement qui consiste en soit en une

¹⁷⁶ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

logique de reconnaissance tendant vers l'expansion de son mandat. L'analyse de discours, quant à elle, révèle les pratiques utilisées par la division dans les documents produits et dans les entretiens pendant la crise. Dans le cadre de ce travail sur la division MECC sont étudiées les pratiques qui ont servi à légitimer son action et ont tendu vers l'élargissement de son mandat. La manière dont ces logiques sont mises en œuvre par la division est aussi explorée. Certaines tensions entre ce que la division laisse transparaître, donnant ainsi de la visibilité au changement, et ce qu'elle cache apparaissent. En effet, la division MECC a peu dépolitisé ses pratiques, faisant des allers-retours entre politisation et dépolitisation. Dans ce cas particulier, nous constatons des processus de reconnaissance et d'expansion plutôt que de monopolisation.

5.3.1 Justifier l'action et l'inaction par l'exceptionnalité de la crise

Un lexique soulignant l'exceptionnalité de la crise émerge, tant dans les documents analysés que dans les entretiens. Cette utilisation permet à la division de justifier soit une action qui s'écarte quelque peu de sa mission, soit de justifier son inaction. Par exemple, dans le premier document du corpus étudié¹⁷⁷, on trouve l'utilisation d'un vocabulaire qui souligne la nécessité et l'urgence de la crise avec des mots tels que « crucial », « essentiel », « urgence » ou « alarmante ». Le spécialiste thématique régional souligne également cette exceptionnalité à l'aide d'une question rhétorique :

*« C'était **la crise de l'époque non** ? et ça voulait dire qu'il fallait réfléchir à comment notre travail allait changer, qu'est-ce que ça voulait dire sur le long terme. »¹⁷⁸*

Le quatrième point de l'infographie avec la liste des priorités mises en avant par la division mentionne également ce besoin d'action¹⁷⁹ :

*« Des solutions à long terme sont **essentiels** pour les migrants internes installés dans des établissements surpeuplés et informels" et "ceci souligne **l'urgence** de mettre en œuvre des solutions à long terme pour faire face à la situation des migrants internes, en les incluant, par exemple, dans les programmes nationaux de couverture sanitaire universelle. »*

¹⁷⁷ Corpus : document 1. *Changements climatiques, migrations environnementales et pandémie du COVID-19*. OIM ONU migration. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png.

¹⁷⁸ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁷⁹ Corpus : document 1. *Changements climatiques, migrations environnementales et pandémie du COVID-19*. OIM ONU migration. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd1411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png.

Le *document 5*, signé par la cheffe de division, parle d'un « défi sans précédent » pour décrire l'ampleur de la pandémie. Elle affirme l'urgence d'agir pour soutenir le lien entre migration, environnement et santé :

*« La situation actuelle montre qu'il est **urgent** d'accorder la **priorité** au lien entre les migrations, le changement climatique et la santé. »¹⁸⁰*

La division MECC est consciente de l'urgence des questions susmentionnées, mais se trouve quelque peu bloquée par la crise du COVID-19, qui est encore plus pressante et a une priorité internationale plus élevée.

« Du coup ça a été un peu compliqué pendant les premiers mois, de s'occuper du côté MECC, parce qu'il y avait très peu en fait. »¹⁸¹

Il semblerait donc que, tout en étant consciente de l'urgence de son mandat, la division a dû attendre une accalmie de la pandémie avant de pouvoir à nouveau aller de l'avant comme elle l'espérait. La division prévoit par exemple d'intégrer le nexus migration-environnement-santé, mais dans un deuxième temps, dans la relance post-COVID :

« Le changement climatique ne cesse pas pendant le COVID-19 et devrait être abordé dans le cadre de la reprise socio-économique post-pandémie. »¹⁸²

La notion d'urgence est très présente dans les textes publiés par la division. Elle défend l'impérieuse nécessité de reconsidérer le mandat de MECC par rapport à la pandémie. Cette pratique favorise la reconnaissance et le développement du mandat en soulignant la nécessité d'intervenir dans des situations exceptionnelles. Cependant, le caractère exceptionnel de la crise justifie également l'inaction, ou du moins une action retardée de la division.

5.3.2 Rendre public ses actions

De manière générale, les activités de la division MECC durant la crise ont été mises en lumière. Il est important de souligner que les questions traitées par la division ne sont, pour la plupart, pas

¹⁸⁰ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

¹⁸¹ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹⁸² [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

controversées. Ainsi, selon les personnes interrogées, il n'est pas nécessaire de cacher les liaisons entre son mandat et celui de la pandémie de COVID-19 car il n'y a pas d'enjeu réel. La place accordée au blog sur le portail sur la migration environnementale¹⁸³, dans lequel figure tous les résultats de la recherche sur le lien entre la migration, l'environnement et la santé prouve également que la division ne cherche pas à dissimuler ses nouvelles activités¹⁸⁴. Au contraire, selon l'experte associée à Genève, la division cherche à faire connaître ses actions et son mandat élargi dans le contexte de la crise, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OIM. Selon elle, il n'y a pas de problème de confidentialité concernant les mesures prises par la division pendant la pandémie.

« Le blog, au contraire, on l'a rendu public sur les réseaux sociaux, on n'en parlait autour de nous, quand il y a eu ces événements avec l'OMS pour la COP, pareil, on a essayé de communiquer le plus largement possible là-dessus. [...] Donc au sein de l'OIM et à l'extérieur de l'OIM, on voulait communiquer sur nos activités sur le sujet. »¹⁸⁵

Un autre spécialiste thématique à Genève¹⁸⁶ confirme que les sujets abordés par la division ne sont pas trop sensibles et qu'il n'est pas nécessaire d'opter pour un mode de censure. Il explique que les questions délicates sont, par exemple, les financements obtenus par l'intermédiaire de compagnies pétrolières. Selon lui, une telle question pourrait nuire à la réputation de la division et susciter des réticences à l'extérieur. Or, dans le cas de la pandémie, de tels problèmes ne semblent pas s'être posés. Un autre spécialiste du MECC¹⁸⁷ souligne dans un entretien qu'il n'y a pas eu besoin de cacher l'élargissement du mandat, puisque tout s'est fait en collaboration avec des collègues d'autres unités de l'OIM, principalement ceux de la santé. Contrairement à ce que les théories sur la dépolitisation pourraient suggérer, l'expert explique que la division a plutôt été encouragée par les autres divisions à continuer à travailler sur la compréhension des liens avec le thème de la santé, car tout le monde avait besoin de ces informations.

¹⁸³ IOM and Migration, *Environment and Climate Change (MECC) | Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 14 mars 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/iom-and-migration-environment-and-climate-change-mecc>.

¹⁸⁴ Voir chapitre 5.2

¹⁸⁵ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹⁸⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

¹⁸⁷ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

« Je pense que c'était quelque chose qui était tout à fait légitime à faire, et on était perçus comme légitime aussi parce qu'on faisait notre travaille étroitement avec les expertes en santé, avec les experts en urgence aussi. »¹⁸⁸

Ce dernier point permet de passer à la section suivante, qui traite de la légitimation du travail de MECC par le biais de partenariats et de collaborations avec d'autres parties prenantes.

5.3.3 Créer des partenariats

Dans le contexte de la dépolitisation, la logique de reconnaissance consiste également à se positionner par rapport à d'autres acteurs afin d'éviter la concurrence. En s'associant avec d'autres acteurs pertinents dans la gestion de la crise, l'OI renforce son expertise et gagne en légitimité. Ce rapprochement facilite de facto l'élargissement de son mandat. Cette technique permet aussi d'éviter de se placer dans une position concurrentielle. Plutôt que de voler la place d'autres acteurs, la division cherche à collaborer en publiant, par exemple, des rapports cosignés pour gagner en légitimité dans des domaines qui n'ont pas grand-chose à voir avec son mandat principal. L'association avec d'autres partenaires permet aussi d'éviter de marcher sur les platebandes des autres, en dupliquant le travail déjà effectué à travers les différents partenariats. Les entretiens menés dans le cadre de cette étude et l'analyse de la littérature grise montrent que la dépolitisation par le biais de logique de reconnaissance est largement présente, ce qui tend à légitimer et à étendre le mandat de la division MECC. Elle s'est associée non seulement à des partenaires externes à l'organisation, mais aussi à des partenaires internes. Le *tableau X* résume les partenariats créés par la division pendant la pandémie.

¹⁸⁸ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

Tableau X : Liste des nouveaux partenariats de la division MECC pendant la pandémie¹⁸⁹

Partenaires	Collaboration	Résultats du partenariat
Départements santé de POIM : Gestion de la santé des migrants	<ul style="list-style-type: none"> • Relecture commune de certains articles • Événements en communs comme la COP26, le Pacte climatique de Glasgow • Table ronde sur le thème « changements climatiques, migration et santé : transformer demain, l'appel à l'action » • Débat politique de haut niveau sur le thème « Changements climatiques, migration et santé : des défis interconnectés pour le 21^e siècle » • Événements du système des Nations Unies : « L'argument sanitaires de l'action pour le climat : le programme de santé de la COP26 » 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprochements entre la division MECC et la division santé • La crise de COVID-19 comme déclencheur de la prise de conscience des liens entre la santé et l'environnement • Prise de conscience du besoin de recherches supplémentaires sur le sujet
OMS	<ul style="list-style-type: none"> • Événements en communs tels que la COP26 et le Pacte climatique de Glasgow • Table ronde sur le thème « changements climatiques, migration et santé : transformer demain, l'appel à l'action » • Débat politique de haut niveau sur le thème « Changements climatiques, migration et santé : des défis interconnectés pour le 21^e siècle » • Événements du système des Nations Unies : « L'argument sanitaires de l'action pour le climat : le programme de santé de la COP26 » 	<ul style="list-style-type: none"> • Le lien entre les migrations, la santé et le climat a été approfondi • Attirer l'attention des négociateurs sur les liens entre migration, climat et santé
Lancet : Revue de médecine	<ul style="list-style-type: none"> • Événements en communs tels que la COP26 et le Pacte climatique de Glasgow • Table ronde sur le thème « changements climatiques, migration et santé : transformer demain, l'appel à l'action » • Débat politique de haut niveau sur le thème « Changements climatiques, migration et santé : des défis interconnectés pour le 21^e siècle » • Événements du système des Nations Unies : « L'argument sanitaires de l'action pour le climat : le programme de santé de la COP26 » 	<ul style="list-style-type: none"> • Le lien entre les migrations, la santé et le climat a été approfondi • Attirer l'attention des négociateurs sur les liens entre migration, climat et santé
University College de Londres (UCL)	<ul style="list-style-type: none"> • Débat politique de haut niveau sur le thème « Changements climatiques, migration et santé : des défis interconnectés pour le 21^e siècle » 	<ul style="list-style-type: none"> • Le lien entre les migrations, la santé et le climat a été approfondi • Attirer l'attention des négociateurs sur les liens entre migration, climat et santé

Ces associations avec des partenaires pertinents dans le contexte de la pandémie de COVID-19 semblent avoir été particulièrement bénéfiques pour la division, qui a réussi à rester active sur la scène internationale malgré la crise concernant un sujet assez éloigné de son mandat principal. La seule condition pour continuer à faire avancer le mandat était, comme le dit l'une des expertes basées à Genève¹⁹⁰, de ne pas empiéter sur le territoire des OI et des divisions qui s'occupaient déjà de la question.

« A condition de ne pas donner le sentiment à nos collègues qui travaillent sur les questions de santé d'empiéter sur leur travail. »¹⁹¹

¹⁸⁹ Voir Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle] & COP26 : *Les liens directs entre les changements climatiques, la santé et la migration doivent être traités de toute urgence - OIM, OMS, Lancet Migration*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté 1 juin 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/news/cop26-les-liens-directs-entre-les-changements-climatiques-la-sante-et-la-migration-doivent-etre-traites-de-toute-urgence-oim-oms-lancet-migration>.

¹⁹⁰ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

¹⁹¹ *Ibid.*

Il était nécessaire que ce travail apparaisse comme un travail collaboratif. La spécialiste explique également que l'infographie¹⁹², où figurent les messages clés pour l'action sur le nexus migration-climat-santé, ainsi que les événements pour la COP26 ont systématiquement été réalisés en collaboration avec des collègues de la division santé de l'OIM. Elle précise que lors de la COP26, bien que les travaux aient été menés conjointement, MECC a laissé la main à la division santé. Les raisons principales en sont que MECC avait déjà beaucoup de travail à faire en parallèle, ce qui a permis à la division santé de garder le contrôle sur un sujet qu'elle considérait comme étant principalement de son ressort. Cette passation reflète également une pratique de dépolitisation de la part de la division MECC afin d'éviter d'entrer en concurrence tout en restant légitime dans son intervention. Lorsque l'on regarde le communiqué de la COP26¹⁹³, la division MECC n'est pas mentionnée. Le spécialiste thématique des bureaux régionaux des Amériques¹⁹⁴ confirme que l'essentiel était de ne pas se saisir d'un mandat déjà assuré par d'autres acteurs, et de ne pas « empiéter le rôle des autres divisions »¹⁹⁵. Il dit n'avoir jamais cru à la fusion de la division MECC avec la division santé de l'OIM. Selon lui, les efforts visant à réunir la santé, l'environnement et la migration constituent une approche intéressante qui devrait être adoptée, qu'il y ait une pandémie ou non. Une spécialiste à Genève ajoute qu'une telle collaboration est une situation gagnant-gagnant, puisque la division MECC bénéficie du partenariat sur la santé pendant la crise et que la mise en évidence du lien entre le changement climatique et la santé profite également aux autres institutions qui parviennent à rapprocher un thème important dans leur mandat :

« Comme tout le monde aujourd'hui veut parler du changement climatique à l'OIM aujourd'hui, pour eux, c'était leur porte d'entrée. »¹⁹⁶

¹⁹² Voir annexe 7, p. 154. Corpus : document 1. *Changements climatiques, migrations environnementales et pandémie du COVID-19*. OIM ONU migration. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/inline-files/MECC_COVID19_FR.png.

¹⁹³ *COP26 : Les liens directs entre les changements climatiques, la santé et la migration doivent être traités de toute urgence - OIM, OMS, Lancet Migration*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté 1 juin 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/news/cop26-les-liens-directs-entre-les-changements-climatiques-la-sante-et-la-migration-doivent-etre-traites-de-toute-urgence-oim-oms-lancet-migration>.

¹⁹⁴ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

Ainsi, l'association avec des institutions en première ligne dans la gestion de la pandémie de COVID-19 permet à la division MECC de se légitimer et d'étendre son mandat sans entrer en compétition avec les acteurs. On observe ici une logique de dépolitisation.

5.3.4 Réactualiser son mandat et adopter une approche transversale

La légitimation par le réinvestissement des compétences antérieures pour éviter la concurrence et le débat est aussi une logique de reconnaissance. La division MECC cherche à mettre en évidence les liens entre son mandat sur la migration, l'environnement et celui de la santé, mais ceux-ci sont parfois fragiles et ne découlent pas clairement directement du mandat initial de l'organisation. Ainsi, pour masquer la création de liens ténus entre le mandat et le thème de la crise, la division se sert de son expertise précédemment acquise pour se légitimer et camoufler l'élargissement du mandat. Les nombreuses recherches et publications de la division sur le COVID-19, la migration et l'environnement, ainsi que l'accent mis par la directrice sur la solide expertise de MECC, préservent la pertinence, renforcent la légitimité et empêchent toute remise en question de l'ajout d'un lien qui n'est pas toujours évident. En recourant à cette pratique, la division MECC assure sa légitimité et parvient également à élargir son champ d'action. Hall (2016) avait déjà souligné l'intense travail de recherche et de publication pour mettre en évidence l'existence du lien entre la migration et le changement climatique dans les travaux de la division. Ce lien semblait déjà parfois fragile. Toutefois, en se concentrant sur un lien soi-disant connu, sur lequel la division a déjà eu l'occasion de travailler, et en réactualisant une expertise ancienne, elle préserve sa pertinence et sa légitimité tout en évitant la concurrence. Ce schéma d'action se reflète dans l'intégration de la crise dans le mandat de la division. La division insiste d'ailleurs sur le fait que, déjà avant la crise, elle a cherché à démontrer l'existence de liens entre son mandat et la santé. En dépolitisant et en actualisant ses compétences et ses connaissances antérieures, la division a réussi à maintenir sa pertinence, à se légitimer et même à élargir ses domaines d'intervention sans laisser transparaître la nouveauté. Par exemple, dans le *document 4*, elle mentionne des cas déjà observés dans d'autres crises en insistant sur l'inclusion des crises environnementales. Elle démontre ainsi que la situation est connue par la division et que l'on retrouve certains schémas déjà étudiés. Il est écrit que :

« De nombreux États ont adapté leurs politiques migratoires pour faire face au COVID-19, par exemple en accordant une résidence temporaire aux immigrants pour leur permettre d'accéder aux services de santé ou en prolongeant automatiquement les visas. Certaines de ces décisions discrétionnaires en matière de gestion des

migrations ont été utilisées dans d'autres contextes de crise, y compris ceux liés aux crises environnementales. »¹⁹⁷

Par ailleurs, dans l'un des entretiens menés dans le cadre de cette étude, la spécialiste thématique sur les migrations, l'environnement, le changement climatique et la réduction des risques explique que le lien n'est pas tout à fait nouveau, que la question de la santé avait déjà été soulevée par la division auparavant :

*« On avait commencé le travail de comprendre le lien entre migration, environnement et santé avant. »*¹⁹⁸

En s'appuyant sur des processus et des expériences passées et en gommant la nouveauté, la division dépolitise son action et obtient plus de reconnaissance.

Selon Louis & Maertens (2021), la reconnaissance est particulièrement importante aujourd'hui compte tenu l'évolution du système international vers une concurrence accrue due au chevauchement des mandats et à la difficulté de trouver des financements. L'une des solutions de la division MECC, dans les circonstances de la crise, pour éviter de tomber dans l'oubli et gagner en légitimité, tout en évitant la compétition et le débat, a été d'adopter une approche holistique pour intégrer la question de la migration climatique à travers toutes les divisions de l'OIM dans leur réponse à la crise. Ainsi, en incorporant les thèmes relevant de son mandat partout dans les divisions de l'OIM, MECC s'est assurée de ne pas empiéter sur le travail des autres tout en restant légitime. La responsable de la division, dans le *document 4*, souligne la nécessité d'une approche plus transversale qui intègre les migrations climatiques, les facteurs socio-économiques et la santé. Elle affirme :

*« Une action globale doit inclure tous les domaines politiques pertinents afin de garantir des changements durables et positifs »*¹⁹⁹.

¹⁹⁷ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

¹⁹⁸ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

¹⁹⁹ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

L'officier de liaison entre le DOE et MECC²⁰⁰ et l'une des expertes associées à Genève²⁰¹ pendant la pandémie, expliquent que cette stratégie a été intégrée dans l'agenda de la division, notamment en raison du manque de financement pour la réponse à la crise. L'objectif de MECC était alors d'intégrer les domaines de la migration et de l'environnement dans toutes les réponses apportées par les divisions travaillant dans l'urgence humanitaire à l'OIM :

« On a essayé de voir comment des profils MECC pouvaient être intégrés à cette réponse. Du coup, c'était peut-être plus du mainstream que du développement de programmes un peu plus indépendants. »²⁰²

Un des autres spécialistes thématiques à Genève²⁰³ confirme que la pandémie a permis d'adopter une approche plus transversale, aussi nommée « mainstream » ou « cross-cutting »²⁰⁴, en effectuant un travail interne de plaidoyer et de sensibilisation pour tous les programmes de MECC, puisque que l'attention de l'OIM était concentrée ailleurs. Elle ajoute que la plupart des collègues des autres divisions de l'OIM, principalement ceux qui travaillent dans l'humanitaire, ne connaissaient et ne comprenaient pas nécessairement le travail de la division MECC avant. Selon elle, la mise en veille des autres activités de la division a permis de se concentrer sur cette approche globale, qui était auparavant quelque peu marginalisée. Une des spécialistes thématiques du siège²⁰⁵ complète ces propos en expliquant que l'objectif, lors de la création de la division MECC, était plutôt d'isoler les questions climatiques. Elle cite la cheffe de la division pour expliquer que pour faire reconnaître l'importance d'un enjeu, il faut d'abord l'isoler avant de le diffuser dans toute l'organisation.

Nous on était juste un peu là pour rappeler ça [...] On était plus une sorte de gardien pour rappeler qu'il ne fallait pas oublier les facteurs climatiques. [...] On n'a jamais eu la prétention de dire qu'on allait devenir des experts de la santé, mais on était plus là pour s'assurer que dans les discussions et la réponse au COVID, les questions de climat n'étaient pas totalement laissées de côté, car c'est souvent comme ça quand une nouvelle crise émerge, elle prend le pas sur tout le reste. »²⁰⁶

²⁰⁰ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²⁰¹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

²⁰² Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²⁰³ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²⁰⁴ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

²⁰⁵ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

²⁰⁶ *Ibid.*

Ces propos montrent que pendant la pandémie, l'équipe MECC a cherché à faire reconnaître l'importance des questions qu'elle traite à travers l'approche transversale. La division étant encore jeune en 2020, elle n'avait pas encore suivi ce processus d'éclosion. La pandémie de COVID-19 a donc mis en évidence la reconnaissance des questions climatiques comme un facteur légitime pour l'OIM dans son ensemble.

Les résultats de l'approche « mainstream » sont mitigés. Une experte²⁰⁷ la décrit comme un travail de fourmi qui n'a pas eu beaucoup de succès. Mais, selon elle, c'était l'occasion de lancer une nouvelle méthode et de se faire connaître à un niveau plus global. Elle affirme également qu'aujourd'hui, l'approche transversale est une des priorités de la division. La pandémie de COVID-19 aurait donc servi de catalyseur pour cette approche.

Deux stratégies déployées par la division pour se faire reconnaître et s'agrandir ressortent. La première montre que la division a dépolitisé son activité en actualisant ses compétences passées tendant vers l'impression d'un renouvellement de ses activités. Cela lui permet de cacher l'extension de son mandat. Par ailleurs, la technique « mainstream », évoquée à de nombreuses reprises, semble parfaitement adaptée. En tant qu'organisation de deuxième ligne, elle se devait de trouver un rôle encore non exploré afin de ne pas empiéter sur le travail des autres et se mettre en compétition. Elle a suivi une approche transversale pour légitimer la pertinence de son action dans le domaine humanitaire. Elle a ainsi identifié une lacune dans les pratiques des autres divisions, à savoir l'absence de prise en compte des conséquences environnementales, et a plaidé pour l'intégration de la question climatique dans toutes les réponses d'urgence lors de la crise pandémique.

5.3.5 Solliciter l'expertise externe

Selon Littoz-Monnet (2017) : « le recours à l'expertise extérieure peut être un moyen efficace de justifier l'extension de la prise de décision technocratique à de nouveaux domaines » (Littoz-Monnet, 2017, p. 588). Comme décrit au chapitre 5.2, la division MECC a mis en ligne toute une série de publications externes sur un blog. Le *document 2*, intitulé « call for submissions », stipule que : « l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) invite les chercheurs et les praticiens à partager leurs expériences, leurs connaissances et leurs recommandations sur les liens entre la

²⁰⁷ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

pandémie de COVID-19, les migrations et l'environnement»²⁰⁸. Il fait appel à des experts du monde entier, dotés d'une légitimité incontestée, pour donner lieu à une série de liens apparemment solides entre le mandat de la division et celui de la santé. Ce que l'on découvre ici, c'est que la division a fait appel à des expertises externes et n'a pas cherché à travailler uniquement avec des contacts connus. Comme le dit l'un des spécialistes de la thématique au siège de l'OIM :

*« Une pandémie, les enjeux de migration et les enjeux de climat, c'est clairement un nexus qui n'était pas du tout exploré avant le COVID-19. Donc nous on a voulu explorer ces liens en invitant des experts externes qui avaient quelque chose à dire sur le sujet, à écrire des articles dans un blog publié sur la page Internet de la division MECC, afin de lancer une réflexion sur un lien qui était jusqu'à présent très peu exploré. »*²⁰⁹

Une autre experte à Genève explique que :

*« Toute cette série de blog c'était très très intéressant de voir comment le monde de recherche se réunit autour de cette thématique, de nous aider à comprendre, de nous aider sur ce que l'on doit faire, où on est. »*²¹⁰

Le processus de sélection des publications mises en ligne sur la page de la division MECC est particulièrement sélectif et sérieux. Une courte biographie de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un résumé des textes sont demandés au préalable. Aussi, il est clairement indiqué que cet appel s'adresse uniquement aux praticiens et chercheurs confirmés qui souhaitent leur savoir. Ce processus renforce la recherche d'expertise de la division MECC afin de maintenir sa légitimité. Nous observons une valorisation et une reconnaissance des acteurs pertinents, susceptibles de faire avancer le travail de la division. En faisant appel à une expertise externe, la division MECC ne s'engage à rien, déléguant la responsabilité de la création d'un nouveau lien à d'autres experts. Elle s'appuie sur des scientifiques de tous horizons pour démontrer que ce lien existe bel et bien. De cette manière, elle parvient non seulement à rester pertinente, mais tend également vers une expansion de son mandat. La division dépolitise ainsi son action en recourant à une expertise externe et en se déchargeant de la responsabilité de la création d'un nouveau lien. Les articles publiés sur le blog de la division présentent tous, sans exception, une courte biographie des auteurs.

²⁰⁸ [Traduction libre]. Corpus : document 2. Appel à contributions : La pandémie COVID-19, la migration et l'environnement. OIM. (2020). Consulté le 2 juin 2023 à l'adresse suivante : <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/inline-files/iom-call-for-submissions-covid-19-migration-environment-updated.pdf>.

²⁰⁹ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

²¹⁰ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

La division MECC ne cherche pas à s'appropriier ces articles. D'une certaine manière, cela lui permet de prendre ses distances.

En intégrant le monde académique et les chercheurs locaux, la division a pu ouvrir des espaces de dialogue sur des questions politisées, plutôt que de s'assurer une position monopolistique et de fermer le débat. La logique qui apparaît le plus clairement dans l'analyse de la sollicitation de l'expertise est celle de la reconnaissance, la division MECC ayant fait appel à une expertise externe pour se légitimer. Dans ces circonstances, la mobilisation d'une expertise extérieure contribue à légitimer la division par l'autorité épistémique et à dépolitiser l'action politique, entraînant ainsi l'expansion dans des domaines inattendus.

5.3.6 Éviter de critiquer les États

Les enjeux de mobilité, et par conséquent, la fermeture des frontières et les restrictions dues à la crise de COVID-19 semblent avoir été les principaux obstacles au travail, non seulement de la division, mais de l'OIM dans son ensemble. Ils ont sérieusement entravé le travail de l'OIM en matière de gestion des migrations. La privation de la mobilité affecte aussi les migrants eux-mêmes. Toutes les articles du blog, les documents analysés et les entretiens estiment que la fermeture des frontières et les restrictions imposées durant la pandémie étaient problématiques :

« Presque tous les pays ont réagi à la propagation du COVID-19 en fermant les frontières et en durcissant les régimes d'immigration. »²¹¹

L'un des articles de la série sur la pandémie de COVID-19, la migration et l'environnement souligne que l'immobilité n'est pas suffisamment évoquée :

*« Le COVID-19 a eu d'énormes répercussions à l'échelle mondiale, notamment sur les schémas de mobilité humaine. L'une des réponses les plus évidentes et les plus controversées a été la recommandation et/ou l'application de mesures de confinement. Les pays du monde entier ont plus ou moins fermé leurs portes afin d'enrayer la propagation de la pandémie [...] L'immobilité a trop longtemps été reléguée au second plan, **un sujet de niche à peine effleuré par les radars politiques ou publics.** La propagation*

²¹¹ [Traduction libre]. Corpus : document 11, p. 9. *Were we all trapped? Reflections on immobility during a global* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/were-we-all-trapped-reflections-immobility-during-global-pandemic>.

mondiale du COVID-19 a imposé certaines des restrictions les plus étendues et les plus sévères aux microformes de mobilité. »²¹²

La cheffe de la division mentionne dans le *document 4* que la protection des personnes contre les catastrophes est parfois incompatible avec le respect des mesures de distanciation sociale. Ce propos est appuyé dans le *document 1*, l'infographie rédigée par les spécialistes thématiques régionaux. Il est écrit que des personnes sont dans l'incapacité de fuir en cas de catastrophe, en raison des restrictions de mouvement imposées. Le *document 12 du corpus*²¹³ considère que le déplacement permet d'échapper aux risques environnementaux. La directrice, Dina Ionesco ajoute que :

« La crise actuelle montre à quel point notre monde contemporain est façonné par les mouvements des personnes à l'intérieur et au-delà des frontières, et à quel point notre monde est différent lorsque la mobilité est restreinte. Des restrictions à la mobilité ont été adoptées par une majorité d'États pour contenir la propagation de l'épidémie, mais cette immobilité forcée a des conséquences inimaginables aux niveaux économique et social, y compris pour les personnes qui ont migré dans le contexte du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et d'événements météorologiques ou climatiques dramatiques. »²¹⁴

Dans le *document 9*, il est aussi indiqué que :

« Étant donné que les populations marginalisées et vulnérables sont restées les grandes perdantes en ce qui concerne les restrictions de mobilité, les effets néfastes des changements environnementaux et les prestations de soins de santé, il est important de reconnaître que les événements de "crise" potentiels sont loin d'être déconnectés ou fortuits. [...] Les mesures soudaines de confinement au niveau national et les fermetures de frontières internationales ont forcé les gens à se rendre compte que des restrictions de mobilité prolongées,

²¹² [Traduction libre]. Corpus : document 11 p. 2. *Were we all trapped? Reflections on immobility during a global* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/were-we-all-trapped-reflections-immobility-during-global-pandemic>.

²¹³ [Traduction libre]. Corpus : document 12. *Developing a risk framework to address the nexus between climate* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/developing-risk-framework-address-nexus-between-climate-change-migration-and-covid-19>.

²¹⁴ [Traduction libre]. Corpus : document 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

imposées par l'État, peuvent saper les conditions d'existence et de bien-être de l'homme et remodeler le fonctionnement des sociétés en l'espace de quelques semaines seulement. »²¹⁵

La question des frontières est délicate et relève entièrement de la compétence des États souverains. Le thème de la mobilité étant omniprésent dans tous les documents examinés, le MECC, l'OIM et toutes les OI ont préconisé une collaboration et une gestion harmonieuse plutôt que de laisser chaque État gérer sa frontière de manière indépendante pendant la pandémie. Les organisations ont insisté pour que les frontières restent ouvertes, mais que les contrôles soient renforcés. Cependant, ces recommandations sont restées lettre morte. L'un des experts au siège de la division MECC²¹⁶ affirme que les réactions des États étaient « schizophrènes » et que les règles étaient très différentes d'un pays à l'autre. Selon l'un des experts du siège, on peut parler dans ce cas précis :

« [d'] un prétexte pour fermer les frontières alors que ce n'était pas vraiment sollicité. »²¹⁷

Une experte au siège de la division MECC ajoute qu'il n'a pas été possible de forcer les États à ouvrir les frontières²¹⁸. Les décisions concernant les restrictions en cas de pandémie et l'ouverture ou la fermeture des frontières relèvent entièrement de la souveraineté nationale. Il est donc évident que les États sont les premiers responsables des difficultés découlant des restrictions de mobilité. Toutefois, comme la majorité des financements proviennent des États, les OI et la division MECC en particulier, ont tendance à s'abstenir de toute critique directe à l'égard des États membres. Ainsi, la division contourne les critiques relatives à la politisation due à la fermeture des frontières en blâmant le COVID-19 plutôt que les États. Par exemple, plutôt que de rejeter la responsabilité sur les États, la cheffe de division s'attaque directement à la pandémie en contournant habilement le débat sensible sur la gestion des frontières. On observe ici un contournement de la responsabilité :

*« L'immense **impact du COVID-19** sur les migrations a été un choc pour beaucoup d'entre nous, et nous vivons aujourd'hui dans un monde où la mobilité des personnes à l'intérieur et au-delà des frontières est considérablement réduite - au moins temporairement - dans une mesure sans précédent. **Cette situation***

²¹⁵ [Traduction libre]. Corpus : document 9, p. 4. *COVID-19, Climate Change and Migration : Constructing Crises | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/covid-19-climate-change-and-migration-constructing-crises-reinforcing-borders>.

²¹⁶ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

*troublante et inattendue nous rappelle à quel point la migration est - et a toujours été - un fondement essentiel de nos sociétés. »*²¹⁹

Ou encore :

*« Le revers de la médaille est l'immobilité forcée. **La crise du COVID-19 contraint des milliards de personnes à l'immobilité forcée, pour une durée inconnue.** »*²²⁰

Cette culpabilisation de la crise donne l'impression que la question de l'ouverture ou de la fermeture des frontières n'est pas un choix des gouvernements, mais une réponse obligatoire, rendue nécessaire par la pandémie de COVID-19. Ce contournement du blâme dédouane les États de leur responsabilité alors qu'il s'agit clairement d'un choix politique. En outre, la publication de contributions externes sur un blog permet à la division MECC de ne pas critiquer les États mais de déléguer cette tâche à d'autres. En contournant la critique par des écrits extérieurs, la division ne se met pas en porte-à-faux avec les États, ses principaux financeurs.

La division, et la plupart des OI en général, ne peuvent se permettre de dénoncer les États qui ne respectent pas les droits humains car cela fermerait la porte à certains projets mandatés. Contourner les sujets politiquement sensibles permet aux OI de gagner en légitimité. On observe ici un phénomène de dépolitisation pour atténuer l'opposition des États membres. L'OIM parvient à éviter les conflits en utilisant une rhétorique technique apparemment neutre et en évitant les questions politiques sensibles susceptibles d'offenser certains États.

5.3.6.1 L'utilisation d'un vocabulaire normatif pour contourner les sujets sensibles

Dans la même veine, de nombreux documents examinés utilisent un langage normatif avec lequel personne ne peut être en désaccord. En utilisant un vocabulaire universel tels que « fragile », « vulnérabilité » ou encore « adaptation », les OI évitent les débats. Le silence de certains sujets controversés et politisés, tels que les frontières ou la violation des droits humains, est remplacé par l'utilisation d'éléments consensuels. Des documents du corpus sélectionnés pour cette étude révèlent cette logique :

²¹⁹ [Traduction libre]. Corpus : document 5. *Newsletter Message from Dina Ionesco in the Context of COVID-19 | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/newsletter-message-dina-ionesco-context-covid-19>.

²²⁰ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 3. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

« Étant donné que les populations marginalisées et **vulnérables** sont restées les grandes perdantes en ce qui concerne les restrictions de mobilité, les effets néfastes des changements environnementaux et les prestations de soins de santé, il est important de reconnaître que les événements de "crise" potentiels sont loin d'être déconnectés ou fortuits »²²¹

Ou encore que :

« Le COVID-19 se propage dans des zones écologiquement **fragiles** et **vulnérables** aux effets du changement climatique. Ces régions sont également souvent touchées par les conflits, la pauvreté, un taux élevé de déplacements forcés et des systèmes de santé fragiles. Les conséquences du COVID-19 ajoutent une nouvelle couche de **vulnérabilité** à des populations déjà **fragiles**. [...] Nous pourrions assister à de nombreuses autres situations similaires dans les mois à venir. [...] Cette situation pourrait à son tour avoir des répercussions importantes sur les schémas migratoires, car de nombreuses personnes pourraient être contraintes de se déplacer à la recherche de meilleures conditions une fois que les restrictions à la mobilité seront levées. Nous pourrions également assister à des situations où les gens tentent de quitter les zones touchées malgré les restrictions, car le poids de ces **vulnérabilités** multiples devient trop lourd à porter. Cela aura des conséquences en termes de propagation du virus. »²²²

Ainsi, la dépolitisation se produit lorsque la division MECC aborde la question controversée et politique de la fermeture des frontières ou des autres décisions controversées prises par les gouvernements pendant la pandémie. La division dépolitise son discours en évitant les discussions sur les causes de la croissance de la vulnérabilité des populations « piégées » et en reportant directement la faute sur la pandémie.

Ce chapitre sur les pratiques mises en œuvre par la division MECC pendant la crise montre que le cas d'étude de ce travail a oscillé entre des stratégies de reconnaissance et d'extension de mandat, parfois politisantes et parfois dépolitisantes. En effet, la division a parfois suivi une logique de dépolitisation comme moyen de se légitimer, tendant alors vers un élargissement des sujets traités. Elle a, par exemple, joué sur le caractère inédit de la crise pour justifier une certaine inaction de sa

²²¹ [Traduction libre]. Corpus : document 9, p. 4. *COVID-19, Climate Change and Migration : Constructing Crises* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 2 juin 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/covid-19-climate-change-and-migration-constructing-crises-reinforcing-borders>.

²²² [Traduction libre]. Corpus : document 4. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on* | *Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

part, en raison d'un nécessaire besoin d'adaptation, ou pour justifier la nécessité d'agir dans un deuxième temps au vu des mesures exceptionnelles de la crise. En outre, la dépolitisation a été observée au travers de la réactualisation des connaissances passées pour cacher l'élargissement à nouveau lien, de l'approche holistique choisie et de la création de partenariats avec d'autres acteurs pertinents. Ces stratégies permettent de rester légitimes et d'éviter la concurrence. Cette logique se répète dans la recherche d'une expertise externe par le biais d'un appel à contributions scientifiques sur le lien entre la migration, le changement climatique et la crise de COVID-19. Enfin, la division dépolitise également son action lorsqu'elle évite d'aborder des sujets sensibles et recourt à des sujets normatifs, sur lesquels personne ne peut remettre en cause sa légitimité. Cependant, la division ne cherche pas à masquer l'extension de son mandat à la crise du COVID-19. Au contraire, elle souhaite rendre ces efforts de liaison aussi visibles que possible. Toutes ces pratiques suivent une logique de reconnaissance et d'expansion. L'empilement, tel que décrits au chapitre 5.2, pour trouver des liens entre migration, environnement et santé, et pour mener de nouvelles activités intégrant ces trois thèmes, présente également une logique de reconnaissance tendant à élargir le mandat de la division.

5.4 UN BILAN MITIGÉ DES BÉNÉFICES DE LA CRISE

La division MECC a su s'adapter et apporter les changements nécessaires pour poursuivre son travail pendant la crise. La pandémie, bien sûr, a présenté des défis importants et a forcé la division à réfléchir à la continuité de son mandat. Bien qu'elle n'ait pas été en première ligne de la gestion de crise, elle a été impactée et a réagi en conséquence. Avec le recul, on constate que la division MECC a manqué d'un cadre clair et cohérent sur la manière de réagir face à une telle crise, mais qu'elle a beaucoup appris de la crise de COVID-19. Il est également démontré qu'à la suite de la pandémie, la division s'est développée de manière assez impressionnante. Mais cela peut-il vraiment être attribué à la crise du COVID-19 ? Enfin, la question de l'opportunité de la crise est débattue dans la dernière partie de ce chapitre.

5.4.1 Un manque de précédents et une forme d'apprentissage de la crise

La réaction de la division MECC n'a pas pu s'appuyer sur les crises passées pour répondre à celle de la pandémie de COVID-19. Elle n'a pas suivi de modèle de dépendance au sentier. D'une part, l'OI était nouvelle et avait donc peu d'expérience en matière de gestion de crise, d'autre part, la pandémie de COVID-19 était une crise singulière, qui a entraîné des bouleversements plus importants.

Selon Rixen et al. (2016), la théorie de la dépendance au sentier explique que la stabilité des OI s'accroît avec le temps. Le caractère récent de la division atténue donc le degré d'influence des mécanismes antécédents bien établis. En effet, bien que le changement soit progressif dans le cas de l'objet d'étude de ce mémoire, il est peu probable que cet effet soit dû à des structures historiques qui bloquent tout changement ou évolution radicale. La division semble plutôt fragile et instable²²³, facilement sujette à des changements, des renouvellements et des révisions partielles de son mandat. En tant que telle, la dépendance au sentier fait partie du contexte mais n'explique pas toute la profondeur du changement, étant donné que la division n'a été créée qu'en 2015. D'autres facteurs forts, mentionnés dans la partie 5.4.1, ont à la fois entravé et soutenu la nature incrémentale du changement. Le spécialiste thématique et agent de liaison DOE-MECC pendant le COVID-19²²⁴ et la spécialiste thématique des migrations, de l'environnement, du changement climatique et de la réduction des risques à Genève²²⁵ déclarent en effet que très peu de modèles antérieurs à la crise ont pu être appliqués et que les réponses régionales ont manqué de coordination. Selon eux, certains cadres institutionnels pour l'analyse des risques existent, tels que le *business continuity plan* (BCP) et le *Emergency preparedness plan*, mais ils ne les ont jamais utilisés dans le cadre de leur travail et ne les jugent pas nécessaires dans la crise de COVID-19. En effet, le cas spécifique d'une pandémie telle que celle de 2020 n'avait pas été prévu et il n'existait pas de cadre spécifique pour la gérer.

« On n'avait pas pensé à une pandémie avant, même si maintenant tout le monde dit que tout le monde parlait de pandémie avant, mais en fait pas vraiment, en tout cas ce n'était pas dans notre travail. [...] C'était un travail institutionnel, et après il faut décliner ça au niveau thématique, au niveau des activités pour nous. Et on s'est adapté ! »²²⁶

Bien qu'aucun cadre solide sur lequel la division ait pu se baser ne soit apparent, l'utilisation de certaines pratiques de l'OIM issues de crises antérieures a refait surface pendant la pandémie. Par exemple, si on reprend le cas de la crise climatique, on constate que le recours à l'expertise externe avait déjà été utilisée. Elle avait mobilisé un groupe d'experts pour effectuer des recherches approfondies et organiser un séminaire sur la question. La préparation de conférences, la

²²³ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

²²⁶ *Ibid.*

production de rapports et de divers documents ont également constitué une phase clé de l'adaptation de l'OI à la crise climatique. Ce travail de recherche intensif se retrouve dans les pratiques de la division. Bien que n'étant qu'à ses débuts, MECC ne démarre pas de nulle part pendant la pandémie. Par conséquent, tout comme Kreuder-Sonnen & Tantow (2021) soutiennent que la guerre du Golfe de 1990-1 a constitué le point de départ de l'expansion du mandat de l'OIM au domaine de l'humanitaire ou que la crise d'Ébola a contribué à l'élargissement d'un nouveau domaine traité ou encore que la crise climatique a créé une nouvelle division, dans ce travail sur la division MECC de l'OIM, nous suggérons qu'il est possible que la crise de COVID-19 ait fondé, par le biais de la création de précédents institutionnels solides, des modèles de déclenchement pour l'expansion future de la division dans des situations de crise. En effet, malgré le peu de précédents, les experts sont optimistes, ils expliquent que certains des nouveaux apprentissages et outils de la crise de COVID-19 pourraient servir d'exemples et être utiles à l'avenir :

« Parce que le fait de développer certains outils permet de les ré-utiliser et, dans certains contextes, (...) c'est une façon de procéder qui est beaucoup plus intéressante. »²²⁷

Dans le *document 27* sur la remise en question des évacuations et des déplacements d'urgence en cas de catastrophe pendant la pandémie, il est souligné que cette dernière a pris de court les OI et qu'il s'agit de quelque chose de vraiment nouveau dont il faut tirer des leçons. Il est entendu que personne n'était vraiment préparé à une pandémie de cette ampleur et que l'analyse des processus qui ont fonctionné et de ceux qui n'ont pas fonctionné doit être poursuivie afin d'identifier les défis et les améliorations potentielles. Un véritable apprentissage assorti d'une remise en question sont nécessaires.

« En fait, de nombreux problèmes structurels à l'origine de la crise "sans précédent" d'aujourd'hui ont été soulignés à maintes reprises, mais aussi ignorés en période pré-pandémique. Notre capacité à tirer des leçons significatives de la pandémie de COVID-19 dépend de notre capacité à ne pas présenter ces questions comme de "nouveaux" défis, mais à réfléchir sérieusement à ce qui les a empêchés d'être traités correctement jusqu'à présent. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrions faire de cette pandémie un catalyseur de changements indispensables pour les millions de personnes exposées aux risques et déplacées par les catastrophes. »²²⁸

²²⁷ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²²⁸ [Traduction libre]. Corpus : document 27. *Reconsidering disaster evacuations and displacement in the COVID | Environmental Migration Portal*. (s. d.). Consulté le 28 mai 2023, à

Une des expertes thématiques à Genève²²⁹ explique que les enseignements tirés de la crise du COVID-19 pourraient constituer une base solide pour la gestion de la crise climatique. Selon elle, voir le monde se rassembler autour d'une crise et trouver des solutions en peu de temps montre que c'est possible. Cela donne l'espoir que le monde est capable de trouver des solutions globales et de combattre une crise si tous se concentrent sur la résolution du problème :

« Je pense qu'on a beaucoup appris de la crise, on a appris que c'est possible de répondre à une crise globale, si tout le monde est bienveillant, a cela comme priorité. [...] Donc, dans la thématique, je pense qu'on a beaucoup bénéficié de cet exemple de comment gérer une crise globale, comment répondre et comment résoudre une crise globale. »²³⁰

Ce message optimiste est également souligné dans le *document 4* du corpus, rédigé par Dina Ionesco et Mariam Traore Chazalnoël, qui était responsable de la division MECC pendant la pandémie :

« Plusieurs experts et leaders climatiques soulignent également que le monde peut tirer des leçons de la crise actuelle et développer une action globale, radicale et collaborative sur le changement climatique. [...] La crise actuelle montre que les sociétés peuvent être prêtes à accepter des changements immédiats et radicaux et que les gouvernements peuvent rapidement mobiliser d'immenses compétences et ressources face à un danger immédiat. »²³¹

En résumé, la nature sans précédent de la crise et la nature récente de la division confirment qu'il est peu probable que la crise COVID-19 ait reproduit des schémas antérieurs. Toutefois, la pandémie semble avoir constitué une véritable expérience d'apprentissage, jetant de nouvelles bases pour les crises futures.

5.4.2 L'après pandémie et le retour de l'environnement sur le devant de la scène

Dans le sillage de la crise, la division MECC semble reprendre de l'importance dans le monde international. Comme l'a déclaré l'une des expertes thématiques du siège :

l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/blogs/reconsidering-disaster-evacuations-and-displacement-covid-19-era>.

²²⁹ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

²³⁰ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

²³¹ [Traduction libre]. Corpus : document 4, p. 3. *More than a health crisis? Assessing the impacts of COVID-19 on | Environmental Migration Portal.* (s. d.). Consulté le 29.05.2023 2023, à l'adresse <https://environmentalmigration.iom.int/more-health-crisis-assessing-impacts-covid-19-climate-migration>.

« L'avenir est radieux pour le MECC. »²³²

Mais peut-on attribuer ce succès à la pandémie ? Certainement pas, ou du moins pas entièrement, comme le reconnaissent les personnes interrogées dans le cadre de cette étude. Par exemple, l'un des spécialistes thématiques à Genève²³³ indique que le retour de la visibilité et de l'intérêt politique pour la question migratoire est, entre autres, dû aux travaux de recherche intensifs menés aux États-Unis sur les migrations environnementales, sur la demande de l'administration Biden.

« Je pense qu'il y a eu un rebondissement avec une attention renouvelée au changement climatique, ou en tout cas de la thématique environnementale, en disant : ça, le COVID c'était facile, et maintenant il y a le changement climatique, il faut s'occuper un peu d'autre chose. [...] Je ne pense pas que ça soit lié au COVID franchement je pense que c'est plutôt lié au fait que la priorité environnementale est un peu revenue en force et que le côté migratoire était une des thématiques spécifiques. »²³⁴

Il précise que la situation actuelle n'est pas forcément le résultat de la crise de COVID-19, car de nombreux changements sont allés dans le sens d'une augmentation significative de la pertinence des sujets couverts par la division. Il ajoute aussi que l'arrivée de Caroline Dumas, spécialiste de la question des migrations climatiques à l'OIM, a permis de réels changements en faveur du climat après la pandémie :

« Pour certains, l'OIM a fait un grand pas dans une autre direction avec la création de cet autre poste pour la conseillère, Caroline Dumas, qui était pour la première fois, disons, la création d'un poste dédié avec une personne de très haut niveau au sein de l'organisation pour s'occuper de ce thème. Et cela dépendait du profil de l'organisation dans les négociations, c'était clairement un essai, pour avoir une présence et une visibilité majeure. »²³⁵

Selon un expert associé au siège de l'OIM, d'autres facteurs particulièrement importants ont également mis en avant la question du climat, comme l'entrée en fonction du nouveau directeur général :

« Ce n'est pas que le COVID, il y a eu d'autres facteurs, mais le climat est devenu aujourd'hui une priorité à l'OIM et pour le DG. Tout le monde veut parler de climat, aller à la Cop. [...] L'élection du nouveau

²³² Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

²³³ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

directeur général en mai, et les deux principaux candidats, ils ont tous les deux fait du climat une priorité de leur mandat. »²³⁶

Une autre experte thématique au siège²³⁷ confirme ces propos. Elle attribue la montée en puissance du mandat de la division à son évolution importante au cours de ces dernières années et à une augmentation sensible des financements. Elle parle d'une nouvelle dynamique dans laquelle l'ensemble de l'OIM cherche à intégrer les questions de la crise climatique dans ses différents programmes.

La division MECC semble sortir de la pandémie avec encore plus de succès qu'auparavant. Mais il est incertain, voire improbable, que cette gloire puisse être attribuée à la pandémie. D'autres facteurs semblent plus à même d'expliquer ce renouveau, comme l'arrivée de leaders influents sur la scène mondiale des migrations climatiques. De plus, la visibilité de la crise climatique, en général, gagne dans le monde. Dire que la réussite actuelle de la division provient de sa capacité à capitaliser sur la crise serait une conclusion erronée.

5.4.3 Peut-on parler d'opportunité ?

La section précédente souligne la difficulté d'attribuer le succès actuel de la division à la pandémie. En effet, d'autres facteurs semblent avoir joué un rôle majeur dans la progression de la division. La question de l'opportunité de la crise et de l'élargissement du mandat de la division en tant que changements majeurs doit être nuancée. En effet, dire qu'une OI a été capable de transformer une crise internationale en opportunité semble trop radical. Comme le montre cette étude de cas sur la division MECC, un juste milieu s'impose. Affirmer que le PNUE a bénéficié de la crise (Abbas & al., 2020 et Orsini, 2020), que l'OIT en a fait de même (Louis, 2020), mais que l'OIM et le HCR en ont subi les conséquences (Simonneau, 2020 et Abbas & al., 2020), enlève toutes les subtilités inhérentes à chaque cas. La question est de savoir à quel moment on peut parler d'opportunité et à quel moment on ne le peut pas. La division MECC n'est pas restée passive pendant la crise et a adapté son mandat. Elle a aussi souffert de certaines conséquences et retombées de la pandémie. Peut-on parler d'opportunité ? Ou devrions-nous simplement dire que la division s'est bien adaptée aux circonstances inédites dans lesquelles elle a été plongée ? La division a manifesté un intérêt accru pour les questions de santé, mais peut-on vraiment parler d'une extension de son mandat ?

²³⁶ Entretien n°2. (31.03). [Communication personnelle].

²³⁷ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

Selon un expert du siège²³⁸ et le spécialiste thématique régional²³⁹, la pandémie a certes ouvert la discussion et lancé des idées sur le lien entre migration, environnement et santé. Ces experts rejettent toutefois totalement l'idée d'une extension à un nouveau champ :

« Non, alors ça je ne suis pas convaincu. Je pense que le COVID a été surtout un obstacle. »²⁴⁰

« Je ne trouve pas que ça a aidé la division. [...] Je ne dirais pas qu'on s'est saisi d'un nouveau mandat, et la preuve c'est que maintenant que plus ou moins tout est arrêté, on continue sur le travail qu'on était en train de faire avant, et qui est vraiment focalisé sur migration et changement climatique. Parfois, on fait des affaires avec les collègues de santé, mais je ne dirais pas que c'était par la pandémie, et ça ne devrait pas être à cause de la pandémie disons, c'est quelque chose qu'on devrait faire de toute façon. »²⁴¹

Ces « affaires avec les collègues de santé » ne sont-elles pas en elles-mêmes la preuve d'une avancée progressive vers un mandat plus large ? Le RTS situé dans les bureaux américains²⁴² y voit plutôt des pistes de réflexion que des actions concrètes liées à la pandémie. En d'autres termes, selon lui, la réflexion lancée autour de la crise a surtout permis d'ouvrir le dialogue mais n'a pas nécessairement ouvert un nouveau champ solide dans le mandat la division pour résoudre le problème de la pandémie. Selon lui, les webinaires sont également de nouvelles activités permettant d'ouvrir le dialogue sur le nexus, mais pas de lancer de nouveaux projets concrets.

« On n'en a pas été là, mais c'est vrai qu'on a essayé de promouvoir l'attention vers ces questions. »²⁴³

Cependant, un point de vue légèrement différent émerge d'un autre entretien sur la question du bénéfice de la crise. Selon la spécialiste thématique sur les migrations, l'environnement, le changement climatique et la réduction des risques à l'OIM²⁴⁴, certains nouveaux programmes mis en œuvre après la crise se concentrent réellement sur le lien entre la migration, le changement climatique, la réduction du risque et la santé. Elle mentionne, par exemple, le lancement de projets au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Bolivie.

²³⁸ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²³⁹ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

²⁴⁰ Entretien n°1. (29.03). [Communication personnelle].

²⁴¹ Entretien n°3. (12.04). [Communication personnelle].

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

« Je pense donc qu'avant la pandémie peut-être que ce n'était pas quelque chose qu'on aurait regardé d'aussi proche. »²⁴⁵

Toujours selon la spécialiste, la pandémie n'a pas donné naissance à un nouveau programme, mais a servi de catalyseur pour accroître la possibilité d'implémenter des programmes de santé. En d'autres termes, la crise du COVID-19 aurait simplement amorcé le processus d'accélération de cette compréhension au niveau de l'équipe MECC, mais aussi au niveau de l'ensemble de l'OIM et d'autres institutions. Le fait de pouvoir travailler à domicile et de disposer de plus de temps aurait accéléré ce processus. La santé, un domaine particulièrement important, était peu abordé par la division jusqu'à la crise. Elle l'a finalement pris au sérieux et en a fait une priorité pendant la pandémie. L'experte associée en matière de migration, d'environnement et de changement climatique²⁴⁶ mentionne également d'autres effets positifs de la pandémie. Elle parle de l'énorme pas que l'OIM a fait en réussissant à créer des liens entre les deux divisions, MECC et santé. Avant, ces divisions ne collaboraient pas. En effet, l'une des caractéristiques centrales de l'OIM est le travail en vase clos. Ainsi, cet effort de collaboration constitue une étape importante dans l'évolution de l'OIM. Elle ajoute que ce point était particulièrement bénéfique, mais s'interroge sur l'avenir de cette collaboration et des effets de long terme de la pandémie en général.

Toutes ces observations renforcent l'idée d'un changement progressif plutôt que radical des mandats d'OI. En effet, nombreux sont ceux qui évoquent les changements majeurs qui auraient pu se produire et qui, selon eux, pourraient être décrits comme un élargissement du mandat. Cependant, ils omettent les petits changements progressifs qui contribuent au processus graduel de modification du mandat. Ces changements sont minimes, mais ils sèment les graines qui solidifient et confirment les changements réels au fil du temps. Debre & Dijkstra (2021a) ont examiné la diversité des réponses des OI à la crise de COVID-19. Ils ont également classé les OI qui ont profité de la crise pour élargir leur mandat et celles qui ont simplement poursuivi leur travail habituel. L'étude de la division MECC présente des nuances, elle se situe dans une catégorie intermédiaire. Il n'est donc pas certain qu'elle ait bénéficié ou souffert de la crise.

La division MECC, en raison de sa courte histoire, n'a pas été influencée par des structures institutionnelles fortes. Cependant, grâce aux nouvelles compétences et aux nouveaux outils qu'elle a développés pendant la crise, elle a pu établir de nouvelles bases qui pourraient être reproduites

²⁴⁵ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

²⁴⁶ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

en cas de crise future. Une leçon importante tirée par plusieurs membres de la division est que la crise de COVID-19 a montré que les sociétés étaient prêtes à se mobiliser autour d'une crise et à accepter des changements radicaux. Il a été démontré par la suite que MECC est sortie de la crise plus forte que jamais. Ce succès semble être attribuable à des facteurs tels que le travail intensif du gouvernement américain sur les migrations environnementales, l'augmentation du financement et de la visibilité, ainsi que l'arrivée de nouveaux dirigeants influents sur les questions environnementales. Au final, ce résultat ne semble guère être attribuable à la crise COVID-19. Pour revenir à la question de l'opportunité de la crise, il semblerait que la division se trouve dans une sorte d'entre-deux : elle a subi certaines conséquences, mais a été capable de s'adapter et de tirer profit de la crise. Des changements - pas extraordinaires, mais néanmoins importants - se sont produits pendant et après la crise, confirmant la nature incrémentale du changement avancée par l'institutionnalisme historique par le biais de l'empilement et de la dépendance au sentier.

6 Discussion des résultats

Les analyses de discours et de contenu ont permis de comprendre et d'expliquer le processus d'adaptation et les changements clés mis en place par la division MECC pendant la crise de COVID-19. Une meilleure compréhension des éventuelles stratégies de changement utilisées par la division pour utiliser la crise comme une opportunité en ressort. Les méthodes qualitatives et le croisement des différentes sources permettent de répondre à la question : *comment la division MECC a-t-elle saisi la pandémie de COVID-19 pour étendre son mandat ?*

Le début de la pandémie a représenté une première phase d'incertitude et de réflexion pour la division MECC. Elle a également subi le report des dialogues mondiaux sur les migrations et l'environnement, ainsi qu'un certain désintérêt global pour ses domaines de prédilection, ce qui a encore perturbé son agenda. L'équipe de la division a travaillé à distance pour assurer la continuité des opérations tout en limitant le risque de propagation du virus. Elle a intensifié l'utilisation des technologies de communication, telles que la vidéoconférence et les plateformes en ligne. Cela a permis de maintenir le contact avec les partenaires, les experts et les communautés affectées malgré les restrictions de voyage. Elle a aussi réorganisé ses activités de terrain en les remplaçant par des formations, des ateliers et des consultations virtuels. Tout en démontrant une grande capacité d'adaptation, l'intégration de ces nouvelles modalités dans l'agenda de la division a pris beaucoup de temps, l'obligeant à développer ces outils en amont, avant de pouvoir envisager de les utiliser. Bien qu'elle soit autonome, qu'elle dispose d'une grande liberté pour étendre son mandat et que les

sujets qu'elle traite ne soient pas controversés, la division a été entravée par un déficit financier important et a également souffert d'un manque de capacité bureaucratique. En effet, ses projets étant basés sur la demande des États membres, elle n'a pas obtenu de nouveaux financements pendant la pandémie.

La division, en charge des questions de migration climatique, n'avait pas de mandat en matière de santé, contrairement à d'autres OI clés telles que l'OMS. Ainsi, bien que sa survie n'ait pas été menacée, la division s'est efforcée de ne pas tomber dans l'oubli et de rester pertinente dans le cadre de l'attention mondiale portée à la résolution de la crise. Par ailleurs, elle a accepté de s'effacer temporairement au profit des acteurs de l'OIM, qui ont un profil opérationnel et sont donc réactifs en cas de crise. Elle a dès lors cherché à poursuivre son travail de long terme sans empiéter sur celui de ces autres acteurs orientés vers l'action d'urgence. Selon les études, seule une OI qui positionne son action dans la « fenêtre d'opportunité » peut tirer profit d'une crise internationale. La division MECC a eu besoin d'un temps d'adaptation et s'est d'abord mise en retrait, ne se considérant pas comme une priorité dans la gestion de la crise COVID-19. Elle a donc manqué l'occasion de s'attaquer directement aux défis de la pandémie. La question de l'action ancrée dans la fenêtre d'opportunité est ici reconsidérée, et les chercheurs sont invités à différencier les échelles et les temporalités des actions des OI. En effet, dans les crises nécessitant une action urgente, comme la crise de COVID-19, les organisations de développement voient leurs activités reportées et fragilisées, contrairement aux agences humanitaires qui sont préparées à ce type d'événement et sont de facto beaucoup moins impactées dans leurs activités. Un autre élément clé à prendre en compte lors de l'examen de l'horizon temporel est la durée perçue de la crise. La crise ne s'est peut-être pas étalée sur un temps suffisamment long pour être prise au sérieux, et MECC n'a peut-être pas été en mesure de lancer un véritable processus d'extension du mandat de la division au domaine des soins de santé. En effet, si l'on compare la crise de COVID-19 à la crise climatique, la pression temporelle, soit le stress supplémentaire et l'urgence de devoir répondre rapidement et efficacement à une situation qui évolue vite, est totalement différente. Le degré de pression temporelle perçue pendant la pandémie est beaucoup plus élevé que celui de la crise climatique, qui s'étend sur plus d'un demi-siècle. Farrell & Newman (2010), Fioretos (2011) et Van der Heijden (2011) expliquent que la temporalité de la crise modifie les réactions. Ainsi, la prise de conscience d'un possible retour à la normale a potentiellement produit un effet démotivant et une baisse d'intérêt pour le sujet. En résumé, les différences entre les OI qui travaillent sur le long terme et celles sur le court terme, ainsi que la temporalité de la crise ne sont pas négligeables lorsqu'il s'agit d'étudier les comportements des OI en période de crise.

Cette étude cherche à expliquer les raisons qui ont poussé la division MECC à s'étendre dans un domaine qui ne relève pas de son mandat et dans lequel elle n'a pas d'expertise préalable. Les stratégies utilisées par la division pour élargir sa mission au-delà de sa sphère d'autorité naturelle sont explorées et discutées tout au long de ce travail. Une des activités principales de la division pendant la crise de COVID-19 a été de se concentrer sur la justification des liens existants entre la migration, l'environnement et la santé. Pour ce faire, elle a commencé par mobiliser une expertise externe afin de créer ce glissement vers un nouveau domaine, peu ou pas connu par la division. Ce constat s'aligne avec la recherche de Littoz-Monnet (2017) qui explique que l'élargissement d'un mandat à de nouveaux domaines doit passer par l'acquisition de capacités techniques qui légitiment les modifications de mandat. Pour se faire, MECC a fait appel à des experts indépendants de haut niveau. Cette mobilisation a permis à l'équipe de la division de faire avancer non seulement la recherche sur le lien avec la santé, mais aussi d'affirmer son autorité politique dans ce nouveau domaine et d'éviter la politisation des débats dans le domaine très convoité et controversé de la pandémie de COVID-19. Dans le même ordre d'idées, la division a forgé des partenariats avec des institutions telles que la division santé de l'OIM, l'OMS, le Lancet et d'éminents chercheurs universitaires afin de renforcer sa légitimité. Cette collaboration a également permis de ne pas empiéter sur le travail des autres et de ne pas entrer en concurrence. L'analyse de Louis & Maertens (2021) montre que les OI se légitiment parfois en se positionnant par rapport à d'autres acteurs concurrents et en les discréditant. Dans le cadre de cette étude, qui se concentre sur la division MECC, ce n'est pas le cas. L'acceptation de sa position d'acteur secondaire et son travail collaboratif lui ont permis de se retirer de la compétition directe avec les autres acteurs et d'apparaître plutôt comme une aide pour lier les domaines de la santé et de l'environnement, ce qui reste un thème extrêmement important. Ainsi, elle n'a pas eu à cacher ses activités pendant la crise, mais les a mises en valeur et a cherché à faire connaître ses actions. Elle a même été encouragée à travailler sur le développement de ces liens. Enfin, compte tenu de l'acceptation de son retrait et d'un budget insuffisant, la division s'est concentrée sur une approche transversale, destinée à toutes les divisions de l'OIM, afin de les encourager à garder à l'esprit la question du climat lors de l'élaboration de leur réponse d'urgence. Ce faisant, elle a rafraîchi son expertise passée et l'a mise au service d'autres divisions de l'organisation. Cette approche lui a permis de rester pertinente sans empiéter sur le travail déjà effectué par d'autres. En réitérant l'importance de sa thématique à l'échelle mondiale, la division a pu poursuivre son travail, se légitimer et travailler à l'élargissement de son mandat.

En fin de compte, il a été démontré que la division MECC, étant encore très jeune, ne disposait pas d'un portefeuille solide et d'outils sur lesquels s'appuyer au moment de la pandémie. L'analyse

suggère que la division a cherché à intégrer la crise dans son mandat non pas directement dans un but d'expansion, mais plutôt pour maintenir sa pertinence et s'intégrer dans les discussions de l'OIM. Cela a toutefois conduit vers un glissement de sa mission. La division MECC a utilisé toute une série de pratiques pour se lier à la crise afin de se faire reconnaître, ce qui a conduit à une extension des zones couvertes par son mandat. Cependant, la théorie de l'extension du mandat doit être discutée. En effet, l'organisation a déplacé son attention sur la crise et a mené une réflexion approfondie sur le lien entre le mandat de la division et celui de la santé. Mais ce détour semble être déployé davantage pour s'assurer que MECC n'est pas oubliée que dans le but réel de profiter de la crise et d'étendre son mandat. La plupart des personnes interrogées n'ont pas vu de réels changements dans le mandat de la division suite à la crise. Cependant, l'analyse révèle plusieurs éléments qui s'apparentent à de l'empilement. Il est possible que la nature progressive du changement empêche de voir l'extension du mandat. Les petits changements ne sont pas visibles sur le moment, mais comme ils s'additionnent petit à petit, ils peuvent conduire à une véritable transformation du mandat. Comme l'indiquent les théories de la dépendance au sentier et de l'empilement, ces petits changements peuvent avoir de grandes répercussions et contribuer à un véritable changement par la suite. Néanmoins, le changement résultant de la crise reste marginal. Les liens entre le mandat de la division et la crise ont été créés principalement pour rester pertinents et ne pas être oubliés, afin de conserver son mandat plutôt que de l'étendre.

L'objectif de ce mémoire est de comprendre comment la division MECC a saisi la pandémie de COVID-19 pour étendre son mandat. Les hypothèses sont reprises ici pour être confrontées à la validité empirique. **L'hypothèse 1** sur le rôle des facteurs contextuels influençant l'extension du mandat est pertinente. L'hypothèse 1.1 n'est pas vérifiée. La classification de l'OIM en tant qu'OI de type fonctionnel avait conduit à l'hypothèse que la division MECC aurait tendance à réagir rapidement à la crise en fonction de ses intérêts. L'originalité de cette étude est qu'elle montre que les catégories de l'OI tendent à gommer les subtilités internes. Toutes les divisions de l'OIM ne répondent pas aux logiques d'une OI fonctionnelle, comme le laisse entendre l'étude de Hall (2013). Bien qu'il soit laborieux de déterminer dans quelle mesure des variables telles que le leadership, le secrétariat, le budget, la temporalité, les États membres ou l'atmosphère concurrentielle influencent le changement, ces facteurs s'avèrent particulièrement importants. Le budget disponible, la perception du temps et la capacité bureaucratique jouent un rôle fort. Les hypothèses H1.2, H1.3 et H1.4 sont donc confirmées par cette étude. Toutefois, il convient de mentionner que la plupart de ces facteurs étaient également présents avant la crise et ne sont pas forcément spécifiques à la

pandémie²⁴⁷. La temporalité du travail de la division, dont le calendrier s'inscrit principalement dans une logique de long terme, s'est avérée particulièrement déterminante dans la capacité de la division à répondre à la crise. L'hypothèse 1.5 n'est pas validée et invite la recherche scientifique à nuancer le concept de la « fenêtre d'opportunité » en fonction du nexus humanitaire-développement.

L'hypothèse 2, fondée sur la théorie de la dépendance au sentier, doit également être nuancée. En effet, des schémas similaires peuvent être trouvés dans les crises passées, comme l'intense travail de recherche visant à lier la migration au thème de l'environnement et du changement climatique. Cette pratique a été reprise pour lier le thème de la santé au mandat de la division MECC. La répétition du modèle de la production d'expertise montre que la division ne part pas de zéro. Cependant, le caractère récent de la division exclut l'effet d'une structure antérieure forte qui empêcherait ou entraverait la poursuite de la réforme (H2.1). Ce mémoire souligne donc l'importance de considérer l'âge des OI et de leur division comme un facteur susceptible d'atténuer les circonstances de la dépendance au sentier. La **troisième hypothèse** selon laquelle la division MECC a élargi son mandat en ajoutant de nouveaux éléments liés à la crise, est partiellement validée. En effet, la division a élargi son mandat en créant des liens avec la crise (H3.1), et en menant de nouvelles activités liées à la crise (H3.2). Elle n'a par contre pas recruté de nouveau personnel pour répondre au thème de la crise ou pour élargir son mandat (H3.3). Elle n'a pas étendu son mandat en créant un nouveau département thématique ou territorial (H3.4). Les pratiques d'empilement présentes dans le cas de la division MECC s'inscrivent dans des logiques de maintien de sa pertinence et de sa reconnaissance, tendant vers un élargissement de son mandat. Enfin la **quatrième hypothèse** est confirmée dans le sens où la division MECC a eu parfois recours à des pratiques de dépolitisation pour se légitimer et étendre son mandat. En particulier, des logiques de reconnaissance (H4.2) et d'expansion (H4.3) ont été identifiées. Les pratiques de monopolisation sont absentes (H4.1), ce qui peut s'expliquer par l'acceptation du caractère non prioritaire de MECC et l'absence de concurrence pour l'obtention d'un mandat lié à la crise. Il est possible que les OI non prioritaires en cas de crise, c'est-à-dire celles qui n'agissent pas en cas d'urgence ou qui ne sont pas opérationnelles, tirent leur épingle du jeu en complétant le travail de celles qui sont en première ligne, plutôt qu'en cherchant à les remplacer. Ce fait doit être confirmé par d'autres études de cas. Néanmoins, nous avons observé une oscillation entre des pratiques de

²⁴⁷ Entretien n°4. (19.05). [Communication personnelle].

politisation et de dépolitisation visant à la reconnaissance et tendant à l'élargissement du mandat de la division MECC.

Conclusion

Les crises internationales ont tendance à se multiplier sous diverses formes. Bien que leur légitimité soit régulièrement remise en cause, les OI semblent être les acteurs les mieux armés pour résoudre ces crises. Cette thèse met en lumière la manière dont une OI peuvent s'étendre à des domaines qui ne sont liés ni à son mandat, ni à sa sphère d'expertise. La récente pandémie de COVID-19 a été au centre de l'attention mondiale de mars 2020 au début de l'été 2022, reléguant au second plan certaines questions primordiales telles que la migration transnationale et le changement climatique. La division MECC de l'OIM traite précisément de ces questions et a été impactée par la crise, comme toutes les OI. La mise à l'écart de sujets extrêmement importants et l'observation de nouveaux liens entre le mandat de la division et la santé ont conduit à la question de recherche suivante : *comment la Division migration, environnement et changement climatique (MECC) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a-t-elle saisi la pandémie de COVID-19 pour étendre son mandat ?* Pour y répondre, une analyse de la littérature académique a permis de comprendre le contexte dans lequel l'OIM et MECC ont été créés et de donner un aperçu de la recherche scientifique sur ces cas spécifiques. Les recherches ont également montré les conditions dans lesquelles les OI peuvent percevoir des opportunités au travers des crises internationales. L'observation empirique des différentes OI pendant la pandémie de COVID-19 a révélé que leurs réponses étaient complexes et que des études approfondies étaient nécessaires pour comprendre les stratégies d'extension de leur mandat en temps de crise. Le cadre théorique offre une manière innovante d'observer l'évolution et le changement au sein des OI, en tenant compte des pressions créées par l'environnement externe et interne de l'organisation, sans oublier le rôle des acteurs impliqués. L'analyse est basée sur vingt-huit documents liant les domaines de la migration, de l'environnement et de la santé sur le site internet de la division MECC, ainsi que sur quatre entretiens semi-structurés avec des fonctionnaires de la division pendant la pandémie.

Les résultats de l'analyse montrent que la division MECC a principalement utilisé cinq stratégies pour appréhender la pandémie de COVID-19 et maintenir ou élargir son agenda thématique : 1) la mobilisation d'expertise interne et externe ; 2) la création de partenariats ; 3) la mise en place de formations à distance, de conférences et d'événements liés à la crise ; 4) la diffusion publique de ses activités ; et 5) la promotion d'une approche transversale. Ces pratiques permettent de

rassembler dans un même agenda les questions liées à la crise du COVID-19, aux migrations et à l'environnement.

Par ailleurs, les résultats de cette étude, basés sur un cas concret, démontrent la nécessité de prendre en compte toutes les échelles d'analyse, de « disséquer » les OI. En effet, ils questionnent sur la division temporelle du travail entre le monde de l'urgence, qui a tendu à s'imposer lors de la crise du COVID-19, et le champ des politiques de durabilité, qui a accepté de s'effacer momentanément pour laisser le champ libre aux acteurs perçus comme prioritaires. Les unités humanitaires travaillent dans des délais beaucoup plus courts que celles de développement. Il est donc nécessaire de considérer ces différences de temporalité dans l'étude du changement au sein des OI. Toutefois, l'analyse montre également que les acteurs qui ne sont pas reconnus comme prioritaires n'abandonnent pas leurs activités pour autant. Ils s'efforcent d'adopter diverses stratégies pour faire avancer leur programme, rester pertinents, conserver et même élargir leur mandat.

Les résultats de l'analyse confirment aussi la nature progressive du changement. En effet, aucun signe de changement brusque et exceptionnel dans le mandat de la division MECC ne ressort, malgré la crise inédite. De nombreux catalyseurs et facteurs limitants, notamment les acteurs internes et externes, le financement et la durée de la crise, influencent l'évolution de l'OI. Ces variables rendent le changement beaucoup plus complexe que de le réduire à un simple choix politique. Cette étude suggère également de tenir compte de l'âge de l'OI étudiée lors de l'analyse du changement pendant une crise. Une organisation mature ne réagit pas de la même manière qu'une organisation émergente en termes de *path dependency*. Pour une organisation jeune, comme la division MECC, la crise de COVID-19 est un élément inconnu, nécessitant de nouveaux outils et de nouveaux apprentissages qui seront utilisés dans les crises internationales futures.

Arrivant au terme de cette étude, un certain nombre de limites susceptibles d'impacter la portée, la généralisation et la validité de l'étude apparaissent et méritent d'être soulignées. L'une des principales limites réside dans le choix de se concentrer sur un seul cas, la division MECC. Cet échantillon n'est pas représentatif des autres divisions ou OI. Il convient donc d'être prudent dans l'application de ces résultats à d'autres études. Néanmoins, la généralisation progressive des mécanismes de changement des OI en temps de crise implique de commencer plusieurs petites unités. La montée en généralité doit permettre de saisir les subtilités inhérentes aux cas individuels et d'éviter de tirer des conclusions hâtives basées sur des cadres explicatifs incomplets. Par ailleurs, le faible nombre d'entretiens et de documents peut ne pas représenter de manière adéquate la diversité et l'étendue des points de vue au sein de la population cible. Le processus de sélection peut avoir exclu par inadvertance certains segments de la population ou certains types de

documents. Par exemple, si le corpus est limité à des sources spécifiques émanant du site web de la division MECC, les résultats peuvent ne pas refléter l'ensemble des informations disponibles. Il peut en résulter une compréhension étroite du phénomène étudié, qui risque de passer à côté de nuances importantes ou d'interprétations alternatives. De plus, cette étude est limitée par le temps écoulé depuis la pandémie. En effet, comme la pandémie de COVID-19 s'est terminée approximativement en été 2022, cette recherche peut ne pas refléter les tendances à long terme ou les changements dans le temps. Néanmoins, ce travail empirique sur la division MECC de l'OIM a généré des informations précieuses et contribue à une meilleure compréhension scientifique du sujet. Il est essentiel de reconnaître clairement les limites et de veiller à ce qu'elles soient abordées et discutées de manière appropriée.

Ce travail ouvre de nouvelles perspectives. Sur la base des résultats obtenus, il serait intéressant de mener des études qualitatives similaires sur un nombre substantiel d'OI et de crises internationales, tout en considérant les multiples échelles d'analyse des OI. La mise en commun et la comparaison de ces études permettraient d'expliquer et de comprendre des phénomènes nouveaux et peu théorisés, et de créer un cadre général solide pour expliquer les réponses des OI lors de la crise de COVID-19, mais aussi pour les anticiper lors de crises ultérieures. L'accumulation d'études empiriques permettrait de généraliser et de catégoriser les pratiques de changement dans les OI lors de crises internationales. À l'avenir, la recherche basée sur l'analyse comparative de plusieurs OI dans différents domaines politiques devrait également permettre de mieux comprendre les conditions institutionnelles internes et externes qui renforcent ou affaiblissent la capacité des OI et de leurs dirigeants à défendre leurs organisations contre les crises, voire à obtenir des résultats opportunistes. Les recherches futures pourraient également déterminer si les stratégies d'adaptation introduites par les OI en réponse à la crise du COVID-19 ont conduit à des changements institutionnels permanents et à des réorientations politiques après la pandémie ou s'il s'agissait simplement de solutions temporaires. Ces recherches permettraient de savoir si les stratégies de changement mises en œuvre par les OI pendant les crises conduisent réellement à une extension de leur mandat ou à leur maintien. Une autre possibilité pour compléter cette étude serait de se concentrer sur les réseaux sociaux des OI afin de mieux trianguler les données. Selon Chané (dans Badache & al., 2023), l'étude des réseaux sociaux des OI permet de comprendre les dynamiques et les interactions au sein des OI, mais aussi entre les OI et les acteurs extérieurs. Hofferberth (2021) explique que les réseaux sociaux « constituent une source importante pour comprendre les OI et les récits qu'elles rendent public » (Hofferberth, 2021, p. 3). Ils sont en fait un outil au service de la légitimation des OI. Chaque action, notamment en temps de crise est sujette à la contestation et à

la remise en cause par le public. Ce qui nécessite de l'OI des justifications beaucoup plus fréquentes des raisons de son actions pour rester légitimes.

La crise du coronavirus est un cas intéressant puisqu'elle permet d'observer la réponse des OI à un choc exogène de courte durée. En montrant que certains facteurs externes peuvent également faire pencher la balance en faveur du changement, cette étude invite les chercheurs à s'éloigner d'une vision entièrement internaliste des impacts du changement.

Annexes

Annexe 1 : Les formes de dépolitisation

(Petiteville, 2016)

<p>Normatives</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion de normes universelles pour tendre vers un consensus global et légitimer l'action des OI. Les OI choisissent le « prisme » (Maertens & Louis, 2016, p. 21) sous lequel elles entendent la définition de l'enjeu, imposant ainsi une vision restreinte, légitime et acceptable d'un problème public • Utilisation du terme « bonnes pratiques ». Masque la dimension politique des actions des OI par des techniques apparemment neutres et apolitiques • Prend la forme de recommandations, instructions, directives ou codes de conduite • « En documentant normativement les problèmes du monde et en émettant des recommandations politiques, elles élaborent des cadres cognitifs et politiques influents » (Pécoud, 2018, p. 1632) • Ex. développement de supports à un large public et utilisation de concept universels « neutres » (Louis & Maertens, 2021)
<p>Discursives</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prend forme dans les documents créés par les OI. Ils sont relus, révisés et figés jusqu'à ce qu'ils perdent tous leur sens politique. Cela empêche les conflits d'éclater et les OI d'être montrées du doigt • Se retrouve aussi dans les discours oraux des bureaucrates (Müller, 2012; Rist, 2017). Ceux-ci affirment qu'une de leur mission principale consiste à « diffuser, inculquer et faire respecter les valeurs et les normes mondiales²⁴⁸ » (Barnett & Finnemore, 1999, p. 713) • Procure une neutralité apparente au contenu diffusé (Louis & Maertens, 2021)
<p>Par l'expertise</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se présente lorsque l'aspect politique de l'enjeu traité est gommé par l'expertise, laissant apparaître les actions des OI comme objectives, neutres et apolitiques • Mythe des technocrates « neutres » des OI, censés ne pas être influencés par une quelconque tension politique, mais qui n'agissent qu'en fonction de connaissances spécialisées acquises par une longue expérience • Les connaissances pointues soutiennent la nature apolitique des OI et compriment la complexité politique en réduisant ces enjeux par une vision unique et des solutions techniques (Louis & Maertens, 2021) • Lorsque les OI emploient un personnel hautement qualifié, compétent et charismatique, capable d'influencer les différents réseaux, les OI assurent la légitimité de leur expertise et contournent le débat politique (Maertens & Parizet, 2017) • L'expertise statistique est un moyen largement employé par les OI pour certifier la qualité de l'expertise. Il est difficile de remettre en cause des preuves reposant sur des données chiffrées concluantes. Les OI utilisent un savoir expert qui leur appartient et qu'elles semblent être les seules à pouvoir maîtriser. Elles parviennent alors à contourner les dénonciations politiques (Heller & Pécoud, 2017; Maertens & Parizet, 2017)

Louis & Maertens (2021)

<p>Temporalité de l'action</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste à contrôler le calendrier des OI afin de gagner du temps, mais aussi de ralentir le rythme de prise de décision • L'intentionnalisation du rôle du temps d'action permet de percevoir des pratiques de dépolitisation telles que le report des discussions, le report de la prise de décision ou l'allongement de la durée des négociations • Ces techniques de dépolitisation peuvent par exemple être utilisées par les acteurs les plus concernés par les nouvelles réformes et qui cherchent ainsi à repousser ou étendre certains sujets sensibles sur une longue période. Ils atténuent, « banalisent », « dédramatisent » et « paralysent » des questions urgentes en agissant sur la temporalité, entraînant ainsi une lassitude institutionnelle sur les enjeux, voire une certaine « amnésie » • Une véritable perte de priorités est ainsi observée à travers ces ralentissements institutionnels.
---------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

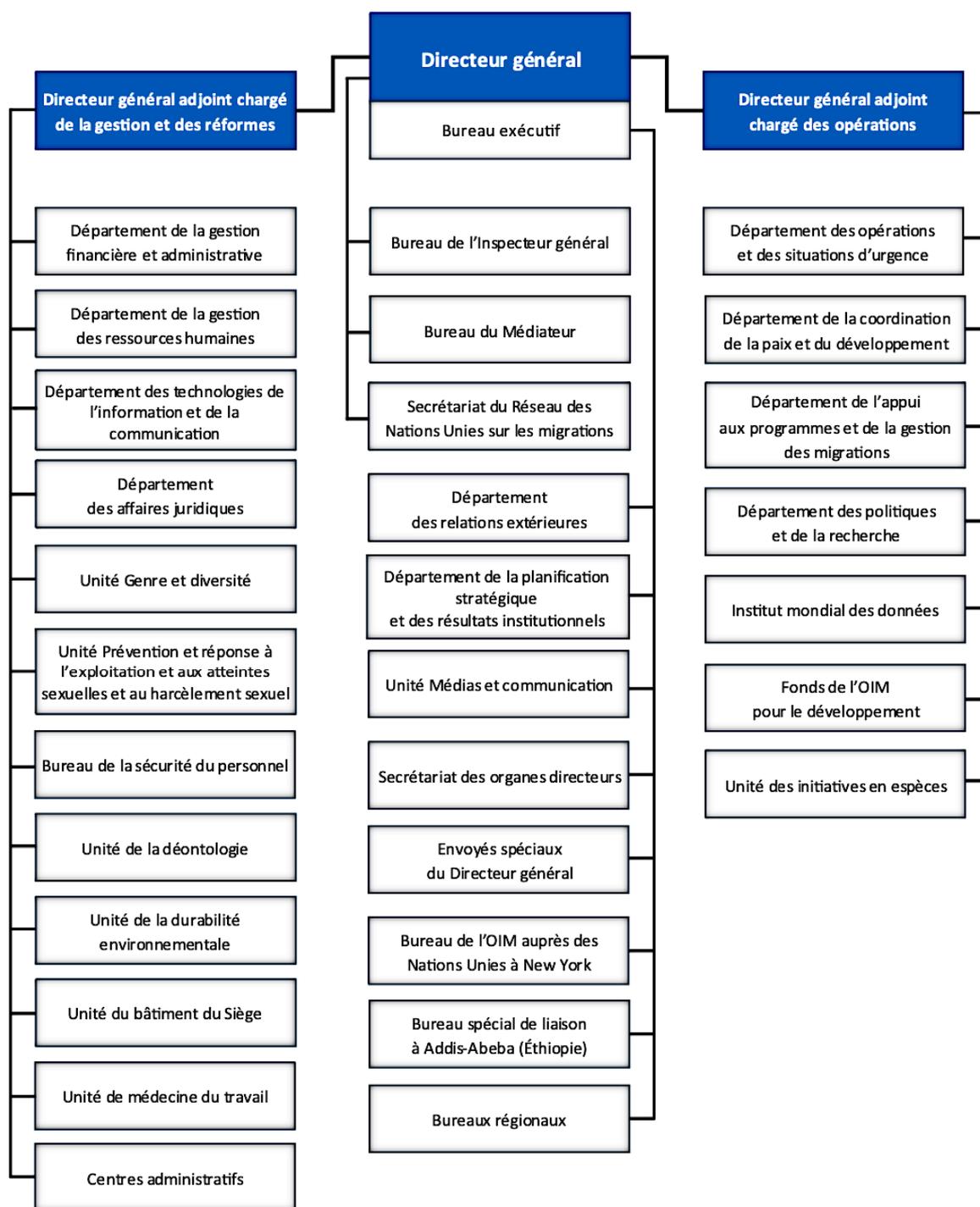
²⁴⁸ [Traduction libre].

Annexe 2 : Les pratiques de dépolitisation à l'OIM

(Pécoud, 2017)

Rhétorique technique	<u>Dépolitisation <i>discursive</i></u> Ex. « la gestion des migrations efface les dilemmes et les divergences d'intérêts » (Pécoud, 2017, p. 92)
Rhétorique neutre	<u>Dépolitisation discursive ou par l'expertise</u> Évite les questions politiques sensibles
Diffusion de normes universelles	<u>Dépolitisation normative</u> « l'OIM invoque des objectifs a priori consensuels, voire moraux, qu'il est difficile de contester, sauf à militer en faveur de migrations dangereuses ou économiquement préjudiciables » (Pécoud, 2017, p. 92)
Production statistique	<u>Dépolitisation par l'expertise :</u> « ce paradigme ignore les implications des politiques migratoires en termes de principes, de valeurs, de traditions historiques ou d'idéologies, et privilégie une approche technique, qui s'apparente à un « réglage » des migrations dans le but de maximiser leurs conséquences, via le recours aux données et à l'expertise » (Pécoud, 2017, p. 92)

Annexe 3 : Organigramme de l'OIM ²⁴⁹



²⁴⁹ *Organigramme de l'OIM*. (s. d.). International Organization for Migration. Consulté le 16 mai 2023, à l'adresse <https://www.iom.int/fr/resources/organigramme-de-loim>.

Annexe 4 : Budget détaillé de la division MECC pour 2022

III.2 MIGRATION, ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Programme/Projet	Objectifs
III.2.1 Élaboration de politiques mondiales relatives à la migration environnementale et aux déplacements dus aux catastrophes en Afrique de l'Ouest	Contribuer à la facilitation de voies de migration régulières et réduire les déplacements dus aux catastrophes, à la dégradation de l'environnement et au changement climatique en Afrique de l'Ouest. Ce projet a également pour objectif d'appuyer l'élaboration de politiques et de favoriser la cohérence des politiques relatives à la migration environnementale et aux déplacements dus aux catastrophes en Afrique de l'Ouest, conformément aux priorités politiques mondiales.
Stratégie de l'OIM : 3, 7	Ressources inscrites au budget : 157 700
III.2.2 Lutte contre les facteurs de migration et facilitation de migrations sûres, ordonnées et régulières dans la région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement	Faciliter des voies de migration régulière dans la région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement et réduire le risque de déplacements dans le contexte du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et des catastrophes, conformément à la vision et aux principes directeurs énoncés dans le Pacte mondial. Cet objectif sera atteint en répondant aux besoins et en remédiant aux lacunes en matière de données et de connaissances ; en élaborant des cadres politiques nationaux et régionaux ; et en renforçant la préparation aux déplacements en cas de catastrophe et les voies de migration régulière.
Stratégie de l'OIM : 2, 3, 4, 12	Ressources inscrites au budget : 422 200
III.2.3 Protection et autonomisation de communautés qui subissent les effets du changement climatique dans la région du Pacifique	Protéger et autonomiser des communautés touchées par le changement climatique et les catastrophes dans la région du Pacifique, en portant une attention particulière aux migrations, aux déplacements et aux réimplantations planifiées dus au changement climatique et aux catastrophes à la faveur d'une réponse régionale à la mobilité liée au climat. Ce projet autonomisera les communautés touchées par le changement climatique en proposant des activités de formation et de développement des compétences visant à améliorer l'accès aux programmes de mobilité de main-d'œuvre, ainsi qu'en orientant les migrants avant le départ pour les aider à migrer en toute sécurité et en connaissance de leurs droits.
Stratégie de l'OIM : 2, 5, 7	Ressources inscrites au budget : 239 100
III.2.4 Protection et autonomisation de communautés qui subissent les effets du changement climatique dans les Îles Marshall	Aider le Gouvernement des Îles Marshall à préserver et à renforcer la biodiversité des îles extérieures et les moyens de subsistance dans cinq îles extérieures prioritaires – Aur, Ebon, Likiep, Mejit et l'atoll de Wotho Atolls – en améliorant la gestion de leurs ressources naturelles et en réalisant diverses enquêtes. Ce projet doit aussi contribuer aux capacités permettant de s'adapter à des risques climatiques croissants, en particulier aux sécheresses.
Stratégie de l'OIM : 3, 6, 12	Ressources inscrites au budget : 158 400
III.2.5 Développement des capacités aux fins d'un renforcement des politiques et des pratiques en matière de migration, d'environnement et de changement climatique en Europe	Renforcer la capacité de l'OIM à s'attaquer à la multiproblématique de la migration, de l'environnement et du changement climatique en Europe afin de contribuer à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.
Stratégie de l'OIM : 3	Ressources inscrites au budget : 72 700
Migration, environnement et changement climatique	Total des ressources inscrites au budget : 1 050 100

Tableau récapitulatif pour 2022

	Afrique	Moyen-Orient	Amérique latine et Caraïbes	Amérique du Nord	Asie et Océanie	Europe	Appuis et services à l'échelle mondiale	Total
I. Programmes concernant les mouvements et les situations d'urgence et d'après-crise	203 282 900	118 428 900	45 983 500	1 848 100	129 320 900	40 170 300	64 381 800	603 416 400
II. Migration et santé	65 522 900	34 033 300	871 500		76 354 000	9 725 200	9 885 500	196 392 400
III. Migration et développement durable	7 950 700		3 236 900		1 728 800	1 891 200	2 255 800	17 063 400
IV. Migration régulée	59 631 100	3 471 200	10 795 600		18 569 400	128 118 400	2 076 800	222 662 500
V. Migration assistée	13 944 600	5 115 600	18 260 000		12 262 600	54 047 500	3 386 800	107 017 100
VI. Politiques, recherche et communication en matière migratoire	3 517 900	316 300	24 200		102 800	2 139 500	2 714 900	8 815 600
VII. Programmes concernant les biens fonciers et immobiliers et les réparations			2 414 100		236 100			2 650 200
VIII. Appui aux programmes de caractère général	43 700	680 900				55 000	30 972 800	31 752 400
Total général	353 893 800	162 046 200	81 585 800	1 848 100	238 574 600	236 147 100	115 674 400	1 189 770 000

Aux fins de comparaison, la ventilation géographique figurant dans le Programme et Budget pour 2021 (document C/111/6) est reproduite ci-après.

Tableau récapitulatif pour 2021 (C/111/6)

	Afrique	Moyen-Orient	Amérique latine et Caraïbes	Amérique du Nord	Asie et Océanie	Europe	Appuis et services à l'échelle mondiale	Total
I. Programmes concernant les mouvements et les situations d'urgence et d'après-crise	128 187 900	98 853 100	37 065 600	1 642 800	66 533 300	33 796 100	42 259 700	408 338 500
II. Migration et santé	30 976 000	21 635 900	1 038 900		24 628 000	5 235 200	5 597 500	89 111 500
III. Migration et développement durable	14 179 000		2 235 800		3 415 900	2 753 700	2 156 900	24 741 300
IV. Migration régulée	67 285 000	13 607 600	12 176 800		59 435 800	127 088 300	1 467 900	281 061 400
V. Migration assistée	12 150 200	4 303 200	21 742 100		11 273 900	13 738 900	9 388 500	72 596 800
VI. Politiques, recherche et communication en matière migratoire	3 873 500	72 200			129 900	23 200	656 500	4 755 300
VII. Programmes concernant les biens fonciers et immobiliers et les réparations			208 000					208 000
VIII. Appui aux programmes de caractère général	154 300	872 500			66 900	186 600	31 273 900	32 554 200
Total général	256 805 900	139 344 500	74 467 200	1 642 800	165 483 700	182 822 000	92 800 900	913 367 000

Retranscription : langage non-verbal

- (...) : Commentaires
 - - : Pause
 - /// : Pause très longue
 - /...,... / : Hésitation ; ton hésitant
 - * : Syllabe incompréhensible
 - *** : Suite de syllabes incompréhensibles
 - ### : Passage enregistré non transcrit
 - \$\$\$: Coupure de l'enregistrement
 - Etc.
-

Pauline Jonin
Pauline.Jonin@unil.ch
Étudiante – Master en science politique
Faculté des sciences sociales et politique (SSP) – Université de Lausanne



Appropriation de la crise de COVID-19 par la division MECC de l'OIM

Commentaires introductifs :

- Remerciements d'usage
- Enregistrement
- Questions de confidentialité (anonymat/nom d'usage/poste)
- Préciser qu'il n'y a pas de réponses justes ou fausses
- Présentation du projet : sujet, expliquer le but de ma recherche
- Objectif de l'entretien : Comprendre l'évolution de la division migration, environnement et changement climatique (MECC) pendant la pandémie de COVID-19

Questions introductives

- Pourriez-vous présenter votre travail au sein du département MECC ? (Nom, âge, genre, position, nombre d'années dans l'OI, nature de ses fonctions : tâches et responsabilité, activités de son département, etc.)
- Combien de personnes travaillaient en même temps que vous dans la division MECC durant la pandémie ?
- Quel rôle avez-vous joué dans la gestion de la pandémie ? (Pourquoi tel rôle et comment a-t-il évolué ?)

Thème 1 : Questions relatives à l'histoire et à l'évolution du MECC pendant la pandémie de COVID-19
(facteurs endogènes du changement, dépendance au sentier + empilement + type d'OI)

- Quand, comment et pourquoi le MECC est-il intervenu dans le champ de la pandémie de COVID-19 ? (Objectifs des acteurs à l'initiative de ces rapprochements)
- Quelles ont été les **grandes étapes**/évolutions du travail de la division MECC suite à l'irruption de la crise de COVID-19 (à partir du 11 mars 2020, stratégies, processus de prises de décisions internes) ?
- Comment qualifieriez-vous les changements initiés par le MECC suite au COVID-19 ?
 - Si ne répond pas, relancer :
 - (1) **Progressifs** ou **brusques**/radicaux ? pourquoi ?
 - (2) L'obligation de modifier le fonctionnement du MECC **pour s'adapter et survivre** à la une crise ou une **opportunité d'élargir les activités du MECC** ?
- Selon vous, le MECC a-t-il plutôt **subit ou bénéficié** de la crise de COVID-19 ? Pourquoi ?

- La réaction du MECC face au COVID-19 a-t-elle présentée des **similitudes avec la réaction face à d'anciennes crises** ? (Ex. épidémie Ebola : le cadre de gestion de la santé, des frontières et de la mobilité (HBMM) a-t-il été appliqué ? crise climatique, crise en Lybie)
 - Quels éléments ont été nouveaux dans la gestion de la crise de COVID-19 et quels éléments ne l'ont pas été ?
- Est-ce que certains **facteurs institutionnels** (ont représenté des défis/) ont **freiné/bloqué** certaines réformes ?
 - Rôle des individus (Directeur de l'organisation, Chef de la division, Secrétaire générale, agents du programme, secrétariat)
 - Contexte
 - (1) Financement
 - (2) Compétences
 - (3) Organisation
 - (4) ...

Thème 2 : Questions relatives à la vitesse de réaction du MECC à la pandémie (*facteurs exogènes et endogène, type d'OI*)

- Comment décririez-vous le temps de réponse du MECC à la crise de COVID-19 ?
 - Plutôt lent ou rapide ? **pourquoi** ?
- Est-ce que l'efficacité de la réponse du MECC au COVID-19 a été **freinée/bloquée** ou au contraire **accélérée** par certains facteurs (exogènes et endogènes) ?
 - États
 - Autres OI
 - ...
- Est-ce que le MECC a pu avoir accès rapidement à de nouveaux **financements** pour le COVID-19 ? (Montant ?)
- Est-ce que selon vous **l'absence d'une Charte internationale** sur les migrations a permis au MECC de réagir plus rapidement à la crise ? Pourquoi ?

Thème 3 : Questions relatives à la légitimité du MECC d'agir face à la crise de COVID-19 (*la dépolitisation*)

- Est-ce que l'élargissement du mandat du MECC au COVID-19 a été mal vu par les États membres ? Comment parvenez-vous à le faire accepter ?
- Le MECC s'est-il retrouvé face à de la concurrence dans la tentative d'obtention d'un mandat lié à la crise de COVID-19 ? (*Ex. pour l'accès à certains financements ou autres ?*) Comment a-t-il écarté ses concurrents ?
 - Si ont obtenu le mandat : Quels ont été vos atouts pour obtenir le mandat ?
 - Si ne l'ont pas obtenu : pourquoi ? Qu'est-ce qui vous a manqué ?
- Quels moyens ont permis d'engendrer efficacement le changement ? (Plutôt discret, public, autres ?)
- Comment justifieriez-vous la légitimité du MECC à agir dans le contexte de la crise de COVID-19 ? (*Ex. justifier par une circonstance exceptionnelle, nécessité de l'action, ... ?*)
 - Est-ce que les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le COVID-19 nous a plongé ont permis de se saisir d'un nouveau mandat lié à la crise

Fin de l'entretien

- Avez-vous quelque chose à ajouter par rapport à tout ce que l'on a dit ?

Commentaires finaux

- Contacts à recommander pour de futurs entretiens / documents à recommander
- Suivi : possibilité d'accès aux résultats, calendrier du mémoire
- Remerciements



Grille d'entretien

Pauline Jonin
Pauline.Jonin@unil.ch
Étudiante – Master en science politique
Faculté des sciences sociales et politique (SSP) – Université de Lausanne

Appropriation de la crise de COVID-19 par la division MECC de POIM

Commentaires introductifs :

- Remerciements d'usage
- Enregistrement
- Questions de confidentialité (anonymat/nom d'usage/poste)
- Préciser qu'il n'y a pas de réponses justes ou fausses
- Présentation du projet : sujet, expliquer le but de ma recherche
- Objectif de l'entretien : Comprendre l'évolution de la division migration, environnement et changement climatique (MECC) pendant la pandémie de Covid-19

Questions introductives

- Pourriez-vous présenter votre travail au sein du département MECC ? (Nom, âge, genre, position, nombre d'années dans l'OI, nature de ses fonctions : tâches et responsabilité, activités de son département, etc.)
- Combien de personnes travaillaient en même temps que vous dans la division MECC durant la pandémie ?
- Quel rôle avez-vous joué dans la gestion de la pandémie ? (Pourquoi tel rôle et comment a-t-il évolué ?)

Thème 1 : Questions relatives à l'histoire et à l'évolution du MECC pendant la pandémie de Covid-19 (facteurs endogènes du changement, dépendance au sentier + empilement + type d'OI)

- Quand, comment et pourquoi le MECC est-il intervenu dans le champ de la pandémie de Covid-19 ? (Objectifs des acteurs à l'initiative de ces rapprochements)
- Quelles ont été les grandes étapes/évolutions du travail de la division MECC suite à l'irruption de la crise de Covid-19 (à partir du 11 mars 2020), stratégies, processus de prises de décisions internes ?
- Comment qualifieriez-vous les changements initiés par le MECC suite au Covid-19 ?
 - Si ne répond pas, relancer :
 - (1) Progressifs ou brusques/radicaux ? pourquoi ?
 - (2) L'obligation de modifier le fonctionnement du MECC pour s'adapter et survivre à la crise ou une opportunité d'élargir les activités du MECC ?
- Selon vous, le MECC a-t-il plutôt subi ou bénéficié de la crise de Covid-19 ? Pourquoi ?
- La réaction du MECC face au Covid-19 a-t-elle présentée des similitudes avec la réaction face à d'anciennes crises ? (Ex. épidémie Ebola : le cadre de gestion de la santé, des frontières et de la mobilité (HBMM) a-t-il été appliqué ? crise climatique, crise en Lybie)
 - Quels éléments ont été nouveaux dans la gestion de la crise de Covid-19 et quels éléments ne l'ont pas été ?
- Est-ce que certains facteurs institutionnels (ont représenté des défis/) ont freiné/bloqué certaines réformes ?

- Rôle des individus (Directeur de l'organisation, Chef de la division, Secrétaire générale, agents du programme, secrétariat)
- Contexte
 - (1) Financement
 - (2) Compétences
 - (3) Organisation
 - (4) ...

Thème 2 : Questions relatives à la vitesse de réaction du MECC à la pandémie (facteurs exogènes et endogènes, type d'OI)

- Comment décririez-vous le temps de réponse du MECC à la crise de Covid-19 ?
 - Plutôt lent ou rapide ? pourquoi ?
- Est-ce que l'efficacité de la réponse du MECC au Covid-19 a été freinée/bloquée ou au contraire accélérée par certains facteurs (exogènes et endogènes) ?
 - États
 - Autres OI
 - ...
- Est-ce que le MECC a pu avoir accès rapidement à de nouveaux financements pour le Covid-19 ? (Montant ?)
- Est-ce que selon vous l'absence d'une Charte internationale sur les migrations a permis au MECC de réagir plus rapidement à la crise ? Pourquoi ?

Thème 3 : Questions relatives à la légitimité du MECC d'agir face à la crise de Covid-19 (la dépolitisation)

- Est-ce que l'élargissement du mandat du MECC au Covid-19 a été mal vu par les États membres ? Comment parvenez-vous à le faire accepter ?
- Le MECC s'est-il retrouvé face à de la concurrence dans la tentative d'obtention d'un mandat lié à la crise de Covid-19 ? (Ex. pour l'accès à certains financements ou autres ?) Comment a-t-il écarté ses concurrents ?
 - Si ont obtenu le mandat : Quels ont été vos atouts pour obtenir le mandat ?
 - Si ne l'ont pas obtenu : pourquoi ? Qu'est-ce qui vous a manqué ?
- Quels moyens ont permis d'engendrer efficacement le changement ? (Plutôt discret, public, autres ?)
- Comment justifieriez-vous la légitimité du MECC à agir dans le contexte de la crise de Covid-19 ? (Ex. justifier par une circonstance exceptionnelle, nécessité de l'action, ... ?)
- Est-ce que les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le Covid-19 nous a plongé ont permis de se saisir d'un nouveau mandat lié à la crise

Fin de l'entretien

- Avez-vous quelque chose à ajouter par rapport à tout ce que l'on a dit ?

Commentaires finaux

- Contacts à recommander pour de futurs entretiens /documents à recommander
- Suivi : possibilité d'accès aux résultats, calendrier du mémoire
- Remerciements



Interview grid

Pauline Jonin – Pauline.Jonin@unil.ch
Student - Master in political science
Faculty of Social and Political Sciences (SSP) - University of Lausanne

Joining the Covid-19 crisis to the MECC mandate

Introductory comments:

- Customary thanks
- Recording
- Confidentiality issues (anonymity)
- Clarify that there are no right or wrong answers
- Presentation of the project: subject, explain the purpose of my research
- Purpose of the interview: To understand the evolution of the Migration, Environment and Climate Change (MECC) division during the Covid-19 pandemic

Introductory questions

- Could you please introduce your work in the MECC department (Name, age, gender, position, number of years in the IO, nature of duties: tasks and responsibility, activities of your department, etc.)
- How many people were working at the same time as you in the MECC division during the pandemic?
- What role did you play in the management of the pandemic? (Why did you play this role and how did it evolve?)

Topic 1: Questions related to the history and evolution of MECC during the Covid-19 pandemic

- When, how, and why did MECC step into the Covid-19 pandemic field (Objectives of the actors initiating these connections)
- What were the major steps/evolutions in the work of the MECC division following the eruption of the Covid-19 crisis (from March 11, 2020), strategies, internal decision-making processes?
- How would you characterize the changes initiated by MECC as a result of Covid-19?
- If no answer, restate :
 - (1) Progressive or abrupt/radical. Why?
 - (2) A requirement to change the way MECC operates to adapt and survive to the crisis or an opportunity to expand MECC's activities?
- In your opinion, did MECC instead suffer or benefit from the Covid-19 crisis? Why ?
- Did MECC's response to Covid-19 show similarities to the response to past crises (e.g. Ebola outbreak: was the Health, Border and Mobility Management (HBMM) framework applied? Ex. Climate crisis: adding environment to the mandate, disasters: adding emergency crisis management to the mandate ex. Libya crisis)
- What elements were new in the management of the Covid-19 crisis and what elements were not?
- Were there institutional factors that (presented challenges/) held back/blocked certain reforms?

- Role of individuals (Head of the division, Secretary General, program officers) Bureaucracy
- Background
 - (1) Funding
 - (2) Competences
 - (3) Organization
 - (4) ...

Topic 2: Questions related to the speed of MECC's response to the pandemic

- How would you describe the response time of the MECC to the Covid-19 crisis?
 - Rather slow or fast? why?
- Was the effectiveness of MECC's response to Covid-19 slowed/blocked or instead accelerated by certain factors?
 - (1) States
 - (2) Other IOs
 - (3) ...
- Was MECC able to access new funding for Covid-19 quickly?
- In your opinion, did the absence of an International Charter on Migration allow MECC to respond more quickly to the crisis? Why?

Topic 3: Questions about the legitimacy of the MECC to act on the Covid-19 crisis

- Was the expansion of the MECC's mandate to Covid-19 frowned upon by the Member States? How do you manage to get it accepted?
- Did MECC face competition in trying to obtain a mandate related to the Covid-19 crisis? (Ex. for access to certain funding or other?) How did it keep out its competitors?
 - If got the mandate: What were your strengths in getting the mandate?
 - If did not get it: why? What did you miss ?
- What means were effective in bringing about the change (Rather quiet, public, other?)
- How would you justify MECC's legitimacy to act in the context of the Covid-19 crisis? (e.g., justify by an exceptional circumstance, necessity of the action, ...?)
- Did the exceptional circumstances in which Covid-19 plunged us allow us to take on a new mandate related to the crisis

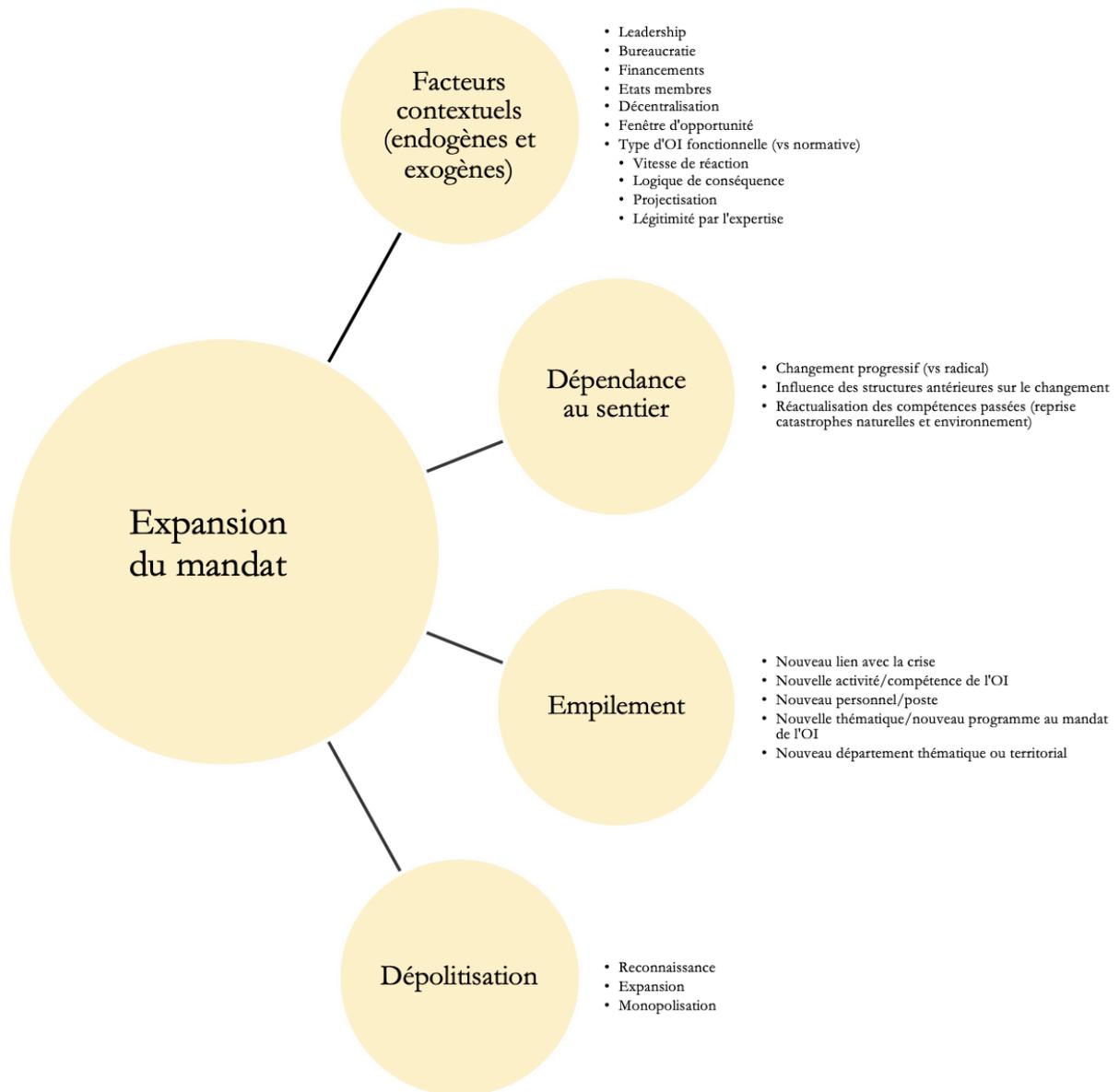
End of the interview

- Do you have anything to add to what has been said?

Final Comments:

- Contacts to recommend for future interviews/documents to recommend
- Follow-up: Possibility of access to results, timeline for dissertation
- Acknowledgments

Annexe 6 : Dimension de l'expansion du mandat dans les OI



Annexe 7 : Infographie de la division MECC



Changement climatique, migrations environnementales et pandémie du COVID-19



Les migrants saisonniers dépendent de la mobilité nationale et internationale pour accéder au travail dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage

A travers le monde, de nombreux ménages ruraux dépendent économiquement de la migration saisonnière ainsi que de la transhumance. Les épidémies et les pandémies comme celle du COVID-19, mettent à rude épreuve leurs capacités à diversifier leurs sources de revenus. Ces migrants saisonniers sont souvent issus de zones rurales dégradées où ils n'arrivent pas toujours à subvenir à leurs besoins. Ils se déplacent pour travailler dans l'agriculture industrielle ou dans des exploitations de plus petite taille pendant les récoltes, et présentent des besoins et des vulnérabilités spécifiques. Les restrictions dans la migration de travail saisonnière affectent également le secteur agricole, qui dépend du travail temporaire, ce qui peut bouleverser les récoltes et affecter la sécurité alimentaire globale. Par conséquent, il est important d'inclure les migrants dans les plans de préparation et de réponse, mais également dans la réponse post-Covid, afin de renforcer leurs moyens de subsistance. De nombreux migrants, originaires de zones rurales touchées par le changement climatique, doivent travailler durant la pandémie, souvent sans un accès aux services de santé primaires et sans une protection adéquate, ce qui met leurs vies en danger.



Les personnes déplacées à cause de catastrophes sont beaucoup plus vulnérables aux impacts sanitaires et socio-économiques dus à une pandémie

En 2019, des catastrophes liées aux changements climatiques et environnementaux ont provoqué 24,9 millions de nouveaux déplacements, forçant des millions de personnes à quitter leurs foyers. Les personnes déplacées peuvent demeurer dans des abris temporaires, dans des camps ou chez des proches – parfois pendant des années. Ces situations exposent les déplacés de manière accrue aux maladies, telles que le COVID-19, à cause de la promiscuité, de mauvaises conditions d'hygiène, et d'un manque d'accès à des services de santé et d'informations abordables. Les populations déplacées sont d'ailleurs plus susceptibles de souffrir d'une mauvaise santé du fait de leur parcours migratoire, ainsi que du manque de moyens et d'accès à la continuité des soins relatifs aux conditions médicales préexistantes comme l'hypertension, le diabète, l'obésité, le cancer et la malnutrition, ce qui peut augmenter les risques de complications. De même, de mauvaises conditions de vie et de travail peuvent restreindre l'accès à l'eau potable pour appliquer les mesures d'hygiène voire la mise en quarantaine exigée par les autorités sanitaires.



La capacité des personnes à fuir les catastrophes peut être entravée par les restrictions de mouvement mises en place en réponse à la pandémie

Face aux catastrophes, les personnes touchées peuvent être contraintes de fuir leurs maisons et leurs communautés pour des raisons de sécurité. Le confinement et la fermeture des frontières en réponse aux épidémies et aux pandémies comme le COVID-19, peuvent restreindre la capacité des personnes à se mettre à l'abri. Aujourd'hui encore, il est crucial que les pays se préparent aux risques environnementaux potentiels et mettent en œuvre des mesures de réduction des risques, particulièrement dans les régions vulnérables à des catastrophes naturelles récurrentes, tels que les ouragans, les inondations et les glissements de terrain. De nouveaux déplacements pourraient également faciliter la transmission de la maladie, car les mesures de distanciation sociale sont rendues difficiles lors des évacuations et dans les lieux de destination. Les restrictions de mouvements peuvent, par ailleurs, affecter la capacité des migrants à retourner dans leur pays et leur communauté d'origine après la perte de leurs moyens de subsistance du fait de la pandémie, de la catastrophe elle-même ou d'autres causes.



Des solutions à long terme sont essentielles pour les migrants internes installés dans des établissements surpeuplés et informels

Dans de nombreux pays, l'urbanisation est entraînée par la dégradation environnementale et l'épuisement des moyens de subsistance dans les zones rurales. Les migrants internes s'installent souvent dans des zones informelles insalubres et surpeuplées, dans lesquelles le risque d'être infecté par le COVID-19 est accru et l'accès aux services de base, tels que le dépistage et les soins de santé, est réduit. Si la maladie atteint les zones d'habitat informel, il existe peu d'options pour interrompre la propagation du COVID-19. Ceci souligne l'urgence de mettre en œuvre des solutions à long terme pour faire face à la situation des migrants internes, en les incluant par exemple dans les programmes nationaux de couverture sanitaire universelle. Cela reflète un besoin continu de répondre aux tendances en matière d'inégalités et à la prévalence des risques, accentués par la pandémie.



Le changement climatique ne cesse pas pendant le COVID-19 et devrait être abordé dans le cadre de la reprise socio-économique post-pandémie

Le changement climatique et les phénomènes météorologiques extrêmes connexes, tels que les cyclones et les inondations (par exemple au Vanuatu et au Maroc), ralentissent la réponse au COVID-19. Les restrictions de mobilité mises en place en réponse à la pandémie créent aussi des défis logistiques dans la fourniture de l'aide, des services et de l'assistance médicale dans les zones qui sont souvent déjà confrontées à des problèmes d'accès limités aux services et aux ressources de base. Bien que des réductions de la pollution atmosphérique ont pu être enregistrées en raison d'une activité limitée, l'action climatique exige des efforts d'atténuation et d'adaptation à long terme et durables. Les populations, qui sont déjà vulnérables aux impacts du changement climatique, seront particulièrement touchées par les épidémies et les pandémies, tels que les petits États insulaires en développement.



Plus de données de meilleure qualité sont nécessaires sur le lien entre la réponse à la pandémie, les plans de régénération et le changement climatique

La pandémie du COVID-19 fait d'énormes ravages dans l'économie des pays touchés. Des plans d'intervention devront être conçus et mis en œuvre. Les données sont nécessaires pour évaluer dans quelle mesure ces plans sont sensibles au climat et alignés sur des engagements climatiques ambitieux, mais aussi pour comprendre leurs impacts sur la mobilité humaine. Cela est particulièrement pertinent pour les pays les plus touchés par le changement climatique et les risques de catastrophes, où l'accent sur l'adaptation climatique devrait éclairer les efforts de régénération post-COVID-19, ainsi que pour les pays industrialisés, où les initiatives de reconstruction ne devraient pas contredire les engagements d'atténuation au changement climatique.



La prévention doit devenir une priorité pour mettre fin à la tendance émergente des zoonoses

Le COVID-19 nous rappelle la tendance alarmante et croissante des zoonoses. Parmi les exemples d'épidémies zoonotiques récentes, nous pouvons citer Ebola, la grippe aviaire et d'autres grippez zoonotiques, comme le MERS, le SRAS et le virus Zika. Le bétail a déjà servi de vecteur de maladies entre la vie sauvage et l'être humain, et comme le changement climatique et les dégradations environnementales amènent les populations à migrer davantage vers des habitats naturels pour accéder à de nouvelles terres ou augmenter leur productivité, le risque de transmission de zoonoses émergentes à travers l'interface entre l'être humain, l'animal et l'environnement est réel. L'une des populations à risque est la communauté pastorale, de plus en plus contrainte à vivre dans des réserves nationales, ce qui entraîne un rapprochement de ces communautés et de leur bétail avec la faune sauvage.

www.environmentalmigration.iom.int/
[@IOM_MECC](https://twitter.com/IOM_MECC)

Bibliographie

- Abbas, M., Louis, M., & Moatti, S. (2020). Turbulences dans le multilatéralisme. *L'Économie politique*, 87(3), 6-9.
- Alles, D., Guilbaud, A., & Lagrange, D. (2016). Chapitre 8—L'entretien en relations internationales. In *Méthodes de recherche en relations internationales* (p. 159-176). Presses de Sciences Po.
- Ambrosetti, D., & Buchet de Neuilly, Y. (2009). Les organisations internationales au cœur des crises. *Cultures & Conflits*, 75, Article 75.
- Anderfuhren, S., Häfliger, U., & Hug, S. (2013). The Values of Staff in International Organizations dans B. Reinalda (dir.), 2013, *Routledge Handbook of International Organization*, Londres, Routledge : 270-283. In *Routledge Handbook of International Organization* (Routledge Handbook of International Organization, p. 270-283). Routledge.
- Andrijasevic, R., & Walters, W. (2010). The IOM and the International Government of Borders. *Environment and Planning D Society and Space*, 28.
- Ashutosh, I., & Mountz, A. (2011). Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. *Citizenship Studies*, 15(1), 21-38.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2014). Analysing documentary realities. In *Qualitative Research : Theory, method and practice* (Sage research method). SAGE Publications, Inc.
- Badache, F., Kimber, L. R., & Maertens, L. (2023). *International Organizations and Research Methods*.
- Bardin, L. (1980). *L'analyse de contenu* (Puf).
- Bardin, L. (2013). Chapitre II. Définition et rapport avec les autres sciences. In *L'analyse de contenu* (p. 30-51). Presses Universitaires de France.
- Barnett, J. R., & Webber, M. (2010). *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change* (SSRN Scholarly Paper N° 1589284).
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4), 699-732.
- Bauer, S. (2007). Bureaucratic authority and the implementation of international treaties : Evidence from two convention secretariats. In *International Organizations and Implementation*. Routledge.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2002). Policy Dynamics. *Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press*.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics, First Edition*. University of Chicago Press.

- Boin, A. (2009). The New World of Crises and Crisis Management : Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), 367-377.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management : Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press.
- Brachet, J. (2016). Policing the Desert : The IOM in Libya Beyond War and Peace. *Antipode*, 48(2), 272-292.
- Bradley, M. (2017). *The International Organization for Migration (IOM) : Gaining Power in the Forced Migration Regime | Refuge: Canada's Journal on Refugees*.
- Bradley, M. (2019). All Lives Are Equal but Some Lives Are More Equal than Others : Staff Security and Civilian Protection in the Humanitarian Sector. *Journal of Humanitarian Affairs*, 1(2), 13-22.
- Bradley, M. (2021). Joining the UN Family?: Explaining the Evolution of IOM-UN Relations. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 27(2), 251-274.
- Brockner, J., & James, E. H. (2008). Toward an Understanding of When Executives See Crisis as Opportunity. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 44(1), 94-115.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods, 4th Edition*.
- Campbell, J. L., Colin Crouch, Ove K. Pedersen, & Richard Whitley. (2010). Institutional Reproduction and Change. *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, 87-115.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7-31.
- Castles, S., Haas, H. de, & Miller, M. J. (2013). *The Age of Migration, Fifth Edition : International Population Movements in the Modern World* (Fifth edition). The Guilford Press.
- Chwieroth, J. M. (2014). Controlling Capital : The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations. *New Political Economy*, 19(3), 445-469.
- Copelovitch, M. S. (2010). Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending. *International Studies Quarterly*, 54(1), 49-77.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1992). *L'acteur et le système* (Seuil).
- Dany, L. (2016). *Analyse qualitative du contenu des représentations sociales*.
- Debre, M., & Dijkstra, H. (2021). COVID-19 and Policy Responses by International Organizations : Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity? *Global Policy*, 12(4), 443-454.
- Debre, M. J., & Dijkstra, H. (2021a). COVID-19 and Policy Responses by International Organizations : Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity? *Global Policy*, 12(4), 443-454.
- Debre, M. J., & Dijkstra, H. (2021b). *Institutional design for a post-liberal order: Why some international*

organizations live longer than others—Maria Josepha Debre, Hylke Dijkstra, 2021.

- Dépelteau, F. (2010). *La démarche d'une recherche en sciences humaines : De la question de départ à la communication des résultats* (Int Environ Agreements). Boeck Université.
- Desmarais, C., & Moscarola, J. (2004). *Analyse de contenu et analyse lexicale, Le cas d'une étude en management public*.
- Devin, G. (2020). L'analyse des Organisations internationales : Une perspective systémique. *Civitas Europa*, 45(2), 225-235.
- Devin, G., & Smouts, M.-C. (2011). Introduction. In *Les organisations internationales* (p. 5-10). Armand Colin.
- Dufournet, H. (2014). Quand techniciser c'est faire de la politique « sans le dire ». Récit d'une « technicisation réussie » au ministère de la Défense. *Gouvernement et action publique*, VOL. 3(1), 29-49.
- Eilstrup-Sangiovanni, M., & Hofmann, S. C. (2020). Of the contemporary global order, crisis, and change. *Journal of European Public Policy*, 27(7), 1077-1089.
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2010). Making global markets : Historical institutionalism in international political economy. *Review of International Political Economy*, 17(4), 609-638.
- Fioretos, O. (2011). Historical Institutionalism in International Relations. *International Organization*, 65(2), 367-399.
- Frowd, P. (2018). *Developmental borderwork and the International Organization for Migration*.
- Geiger, M., & Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. In M. Geiger & A. Pécoud (Éds.), *The Politics of International Migration Management* (p. 1-20). Palgrave Macmillan UK.
- Georgi, F. (2010). For the Benefit of Some : The International Organization for Migration and its Global Migration Management. In M. Geiger & A. Pécoud (Éds.), *The Politics of International Migration Management* (p. 45-72). Palgrave Macmillan UK.
- Graham, E. R. (2014). International organizations as collective agents : Fragmentation and the limits of principal control at the World Health Organization. *European Journal of International Relations*, 20(2), 366-390.
- Grawitz, M. (2001). *Méthodes Des Sciences Sociales*. Scribd.
- Haas, E. B. (1964). *Beyond the Nation State : Functionalism and International Organization*. ECPR Press.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State : The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243-260.
- Hall, N. (2013). *Moving Beyond its Mandate ? UNHCR and Climate Change Displacement*.
- Hall, N. (2015). Money or Mandate? Why International Organizations Engage with the Climate Change Regime. *Global Environmental Politics*, 15(2), 79-97. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00299

- Hall, N. (2016a). *Displacement, Development, and Climate Change : International organizations moving beyond their mandates*. Routledge.
- Hall, N. (2016b). The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics. *International Relations*, 9.
- Hall, N. (2017). What is adaptation to climate change? Epistemic ambiguity in the climate finance system. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(1), 37-53.
- Hall, N., & Woods, N. (2018). *Theorizing the role of executive heads in international organizations*.
- Halperin, S., & Heath, O. (2020). *Political Research : Methods and Practical Skills*. Oxford University Press.
- Hanrieder, T. (2014). Gradual Change in International Organisations : Agency Theory and Historical Institutionalism. *Politics*.
- Hanrieder, T. (2015a). Implications : Reform and Fragmentation in Global Governance. In T. Hanrieder (Éd.), *International Organization in Time : Fragmentation and Reform* (p. 0). Oxford University Press.
- Hanrieder, T. (2015b). Reforming International Organizations in the Shadow of Fragmentation. In T. Hanrieder (Éd.), *International Organization in Time : Fragmentation and Reform* (p. 0). Oxford University Press.
- Hanrieder, T. (2015c). *International Organization in Time : Fragmentation and Reform*.
- Hawkin, D. G., & Jacoby, W. (2006). *How agents matter* (p. 199-228).
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge University Press.
- Heller, C., & Pécoud, A. (2017). Compter les morts aux frontières : Des contre-statistiques de la société civile à la récupération (inter)gouvernementale. *Revue européenne des migrations internationales*, 33(2-3), Article 2-3.
- Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8(1), 61-82.
- Hofferberth, M. (2021). *Self-Legitimation & (De-)Politicization in the WHO Twittersphere*.
- Jackson, G., & Deeg, R. (2008). From Comparing Capitalisms to the Politics of Institutional Change. *Review of International Political Economy*, 15(4), 680-709.
- Jones, E., Kelemen, R. D., & Meunier, S. (2016). *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. 7(49), 1010-1034.
- Kamradt-Scott, A., & McInnes, C. (2012). The securitisation of pandemic influenza : Framing, security and public policy. *Global Public Health*, 7 Suppl 2, S95-110.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Kille, K. J. (2013). : Leadership capacity and qualities. In *Routledge Handbook of International Organization*.

Routledge.

- Kimber, L. R., & Maertens, L. (2021). Experiencing Time and Space within the United Nations. *Global Policy*, 12(S7), 14-23.
- Klein, A., Laporte, C., & Saiget, M. (2015). Introduction. In *Les bonnes pratiques des organisations internationales* (p. 21-38). Presses de Sciences Po.
- Kranke, M. (2022). Pathologies of a Different Kind : Dysfunctional Interactions between International Organizations. *Global Studies Quarterly*, 2(1), ksab038.
- Kreuder-Sonnen, C. (Éd.). (2019). Bibliography. In *Emergency Powers of International Organizations : Between Normalization and Containment* (p. 0). Oxford University Press.
- Kreuder-Sonnen, C., & Tantow, P. (2021). *Crisis and Change at IOM : Critical Juncture, Precedents, and Task Expansion*.
- Lagroye, J. (2003). *La politisation*. Belin Editeur. <https://www.belin-editeur.com/la-politisation>
- Lavenex, S. (2016). Multilevelling EU external governance : The role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554-570.
- Lie, J. H. S. (2020). The humanitarian-development nexus : Humanitarian principles, practice, and pragmatics. *Journal of International Humanitarian Action*, 5(1), 18.
- Littoz-Monnet, A. (2017). Expert Knowledge as a Strategic Resource : International Bureaucrats and the Shaping of Bioethical Standards. *International Studies Quarterly*, 61(3), 584-595.
- Liu, S. (2022). International Organizations' Policy Response to COVID-19 in Longer Terms. *Global Policy*, 10.1111/1758-5899.13087.
- Loescher, G. (2001). *The UNHCR and World Politics : A Perilous Path*. OUP Oxford.
- Louis, M. (2020). Le multilatéralisme social par temps de crise : L'OIT à l'épreuve du Covid-19. *L'Économie politique*, 87(3), 59-70.
- Louis, M., & Maertens, L. (2014). Des stratégies de changement dans les organisations internationales : Une analyse comparée du hcr et de l'oit. *Études internationales*, 45(2), 183-206.
- Louis, M., & Maertens, L. (2021). *Why International Organizations Hate Politics : Depoliticizing the World*. Routledge & CRC Press.
- Maertens, L. (2015). Le HCR et l'appropriation progressive de l'agenda environnemental. In C. Cournil & C. Vlassopoulos (Éds.), *Mobilité humaine et environnement : Du global au local* (p. 107-126). Éditions Quæ.
- Maertens, L., & Louis, M. (2016). Quand les organisations internationales se mettent au vert : Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question environnementale. *Études internationales*, 47(1), 5.

- Maertens, L., & Parizet, R. (2017). « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE. *Critique internationale*, 76(3), 41-60.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change*, 1-37 (2010).
- Marquet, J., Van Campenhoudt, L., & Quivy, R. (2022). Sixième étape. L'analyse des informations. In *Manuel de recherche en sciences sociales: Vol. 6e éd.* (p. 229-272). Armand Colin.
- Martin, O. (2012). Induction-déduction. *Sociologie*.
- Martin, S. F. (2014). *International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*. Cambridge University Press.
- Mathiason, J. (2007). *Invisible Governance International Secretariats in Global Politics* (Kumarian Press.).
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3).
- Milner, H. V., & Moravcsik, A. (Éds.). (2009). *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*: Princeton University Press.
- Moretti, S. (2021). Between refugee protection and migration management : The quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region. *Third World Quarterly*, 42(1), 34-51.
- Müller, B. (2012). Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : Les organisations internationales analysées par les anthropologues. *Critique internationale*, 54(1), 9-18.
- Myers, N. (1993). Environmental Refugees in a Globally Warmed World. *BioScience*, 43(11), 752-761.
- Myers, N. (1997). Environmental Refugees. *Population and Environment*, 19(2), 167-182.
- Nay, O., & Petiteville, F. (2011). Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales. *Critique internationale*, 53(4), 9-20.
- Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (2003). Delegation to International Organizations : Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, 57(2), 241-276.
- O'Connor, H., Madge, C., & Shaw, R. (2008). Internet-based interviewing. In *SAGE Internet Research Methods* (SAGE, p. 271-289). Sage.
- Olsson, E.-K., & Verbeek, B. (2018a). International organisations and crisis management : Do crises enable or constrain IO autonomy? *Journal of International Relations and Development*, 21(2), 275-299.
- Olsson, E.-K., & Verbeek, B. (2018b). International organisations and crisis management : Do crises enable or constrain IO autonomy? *Journal of International Relations and Development*, 21(2), 275-299.
- Olsson Gardell, E.-K., & Verbeek, B. (2013). *International Organizations and Crisis Management* (p. 324-336).

- Orsini, A. (2020). Rebondir après la crise ? Le cas du PNUE. *L'Économie politique*, 87(3), 71-79.
- Pécoud, A. (2010). La bonne gouvernance des frontières ? *Plein droit*, 87(4), 24-27.
- Pécoud, A. (2013). De la « gestion » au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations. *Critique internationale*, 76(3), 81-99.
- Pécoud, A. (2015). Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 17(1), Article 1.
- Pécoud, A. (2017). De la « gestion » au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations. *Critique internationale*, 76(3), 81-99.
- Pécoud, A. (2018a). What do we know about the International Organization for Migration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), 1621-1638.
- Pécoud, A. (2018b). What do we know about the International Organization for Migration? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(10), 1621-1638.
- Perruchoud, R. (1989). From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration. *International Journal of Refugee Law*, 1(4), 501-517.
- Perruchoud, R. (1992). Persons falling under the Mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to Whom the Organization may Provide Migration Services. *International Journal of Refugee Law*, 4(2), 205-215.
- Petiteville, F. (2016). Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? *Gouvernement et action publique*, VOL. 5(3), 113-129.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Piguet, E. (2010). Linking climate change, environmental degradation, and migration : A methodological overview. *WIREs Climate Change*, 1(4), 517-524.
- Point, S. (2018). Chapitre 15. L'analyse des données qualitatives : Voyage au centre du codage. In *Les méthodes de recherche du DBA* (p. 262-282). EMS Editions.
- Poulligny, B. (2003). *La construction de la paix*.
- Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales* (3e édition revue et augmentée). Dunod.
- Raoul, K., & Étienne, P. (2012). Migration et changement climatique en Amérique Latine : Quels enjeux. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 11 Numéro 3, Article Volume 11 Numéro 3.
- Rathbun, B. C. (2008). Interviewing and Qualitative Field Methods : Pragmatism and Practicalities. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Éds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (p. 0). Oxford University Press.

- Rist, G. (2017). Le texte pris aux mots. In *Les mots du pouvoir : Sens et non-sens de la rhétorique internationale* (p. 25-41). Graduate Institute Publications.
- Rixen, T., Viola, L. A., & Zürn, M. (2016). *Historical Institutionalism and International Relations : Explaining Institutional Development in World Politics*. Oxford University Press.
- Roy, S. (2006). L'étude de cas. In *De la problématique à la collecte des données*.
- Sabourin, P. (2009). Chapitre 15 : L'analyse de contenu. In *Recherche Sociale : De la Problématique à la Collecte des Données*. PUQ.
- Schatral, S. (2011). *Categorisation and Instruction : The IOM's Role in Preventing Human Trafficking in the Russian Federation*.
- Schemeil, Y. (2007). *S'adapter ou mourir : Le changement managérial rampant dans les organisations internationales*.
- Schemeil, Y. (2013). Bringing International Organization In : Global Institutions as Adaptive Hybrids. *Organization Studies*, 34(2), 219-252. <https://doi.org/10.1177/0170840612473551>
- Schickler, E. (2001). *Disjointed Pluralism : Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton University Press.
- Schreier, M. (2014). *Qualitative Content Analysis* (Sage, p. 170-183).
- Simonneau, D. (2020). Gérer les frontières par temps de pandémie. *L'Économie politique*, 87(3), 91-98.
- Skeldon, R. (2014). *Migration and Development : A Global Perspective*. Routledge.
- Smith, D. E., & Schreyer, C. F. (2008). On Documentary Society. In *Handbook of Research on Writing : History, Society, School, Individual, Text* (Routledge&CRC Press, p. 670).
- Stamnes, E. (2016). *Rethinking the Humanitarian-Development Nexus*.
- Stern, E. (2001). *Crisis Decisionmaking : A Cognitive Institutional Approach*.
- Thelen, K. (Éd.). (2004). The political economy of skills in comparative-historical perspective. In *How Institutions Evolve : The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (p. 1-38). Cambridge University Press.
- Thiollet, H. (2010). Migrations et relations internationales : Les apories de la gestion multilatérale des migrations internationales ? *Transcontinentales*, 8/9, 787.
- Truong, T.-D., & Gasper, D. (Éds.). (2011). *Transnational Migration and Human Security : The Migration-Development-Security Nexus* (Vol. 6). Springer Berlin Heidelberg.
- Urpelainen, J. (2012). Unilateral Influence on International Bureaucrats : An International Delegation Problem. *Journal of Conflict Resolution*, 56(4), 704-735.
- van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering : A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31(1), 9-18.

- Van Hecke, S., Fuhr, H., & Wolfs, W. (2021). The politics of crisis management by regional and international organizations in fighting against a global pandemic: The member states at a crossroads. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 672-690.
- Weaver, C. (2007). The World's Bank and the Bank's World. *Global Governance*, 13(4), 493-512.
- Weaver, C. (2008). *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton University Press.
- Weiss, T. G. (2013). Reinvigorating the "Second" United Nations : People matter. In *Routledge Handbook of International Organization*. Routledge.
- Wood, M., & Flinders, M. (2015). Rethinking depoliticisation : Beyond the governmental. In M. Flinders & M. Wood (Éds.), *Tracing the Political: Depoliticisation, governance and the state* (p. 0). Policy Press.
- Wunderlich, D. (2012). Europeanization through the Grapevine : Communication Gaps and the Role of International Organizations in Implementation Networks of EU External Migration Policy. *Journal of European Integration*, 34(5), 485-503.
- Zaccaria, G. (2023). *Using COVID-19 as opportunity : The role of the AIIB's leadership in its strategic adaptation to the pandemic*.