

COMITÉ PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

Vingt-huitième session

SYSTÈME D'INFORMATION ET D'ANALYSE DES DONNÉES SUR LA MIGRATION :

PORTÉE ET PRIORITÉS FUTURES

SYSTÈME D'INFORMATION ET D'ANALYSE DES DONNÉES SUR LA MIGRATION : PORTÉE ET PRIORITÉS FUTURES

Introduction

1. Au titre de son mandat de développement des capacités en matière de gestion des migrations, et conformément à sa Vision stratégique pour 2019-2023, l'OIM fournit aux États Membres intéressés un appui et des services de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des frontières et de l'identité. Les frontières sont des espaces physiques et juridiques où se rencontrent les défis de la migration internationale et les problèmes plus vastes de la mobilité transfrontalière. Une identification effective des voyageurs aux frontières au moyen d'un système automatisé d'information pour la gestion des frontières permet de maximiser les avantages économiques, sociaux et politiques de la migration et de la mobilité internationales et de réaliser les objectifs de développement durable des Nations Unies¹. L'OIM défend le principe selon lequel des migrations sûres, ordonnées et régulières sont bénéfiques à la fois pour les migrants et pour la société. Des procédures de gestion des frontières efficaces, bien organisées et attentives aux questions de protection permettent de promouvoir des migrations et une mobilité transfrontalière sûres, ordonnées et régulières, de protéger les migrants vulnérables et de stimuler le développement économique, notamment grâce aux retombées positives d'un renforcement du commerce transfrontalier sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

2. Créé par l'OIM en 1997, le Système MIDAS d'information et d'analyse des données sur la migration est un système d'information pour la gestion des frontières facile à utiliser et parfaitement modulable, destiné aux États qui recherchent une solution non commerciale, d'un bon rapport coût-efficacité et néanmoins à la pointe de la technique et complète. Il est conçu pour être conforme aux normes internationales de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation internationale de normalisation. Des solutions fondées sur le système MIDAS sont actuellement opérationnelles dans 24 États² et sont mises en œuvre dans 33 pays. Ainsi qu'il est indiqué dans le document SCPF/38, les activités de gestion des migrations de l'OIM, y compris le système MIDAS (alors appelé Système PIRS d'identification personnelle et d'enregistrement), sont élaborées et mises en œuvre sous la conduite de la Division de la gestion de l'immigration et des frontières de l'OIM. Les projets MIDAS sont financés par des contributions de partenaires de développement ou par des ressources propres, ou encore par les deux. En 2019, près d'un projet sur cinq géré par l'Unité des solutions frontalières et de l'identité relevant de la Division avait une composante MIDAS. Si un État Membre le préfère et en fait la demande, l'OIM peut également mener des activités de renforcement des capacités essentielles à l'appui d'autres systèmes d'information pour la gestion des frontières existants.

3. Conçu de manière à satisfaire aux normes les plus strictes en matière de sécurité des données à caractère personnel, le système MIDAS permet aux États de recueillir, de traiter, de stocker et d'analyser des informations sur les voyageurs et de partager des données en temps réel à l'intérieur d'un réseau frontalier national ainsi qu'avec d'autres autorités nationales s'occupant de gestion des frontières (par exemple les autorités douanières, sanitaires et phytosanitaires), selon que de besoin. Il

¹ Cible 9.1 : Mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable et résiliente, y compris une infrastructure régionale et transfrontière, pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain, en privilégiant un accès universel, financièrement abordable et équitable. Cible 10.7 : Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées.

² Belize, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Tchad, Congo, Djibouti, République démocratique du Congo, Équateur, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Îles Marshall, Niger, Nigéria, Paraguay, Somalie, Soudan du Sud, Tanzanie, Trinité-et-Tobago et Ouganda.

leur permet de surveiller effectivement les entrées et les sorties du territoire national par voie terrestre, aérienne et maritime. Il constitue aussi une bonne base statistique de données sur la migration et la mobilité, et appuie ainsi la planification des politiques en vue de l'établissement des priorités nationales et régionales connexes compte tenu de la mobilité et des migrations transfrontalières, y compris dans les domaines du commerce ou de la santé. Les États exercent un contrôle total et exclusif sur toutes les données enregistrées par le système MIDAS. L'OIM conçoit et facilite des améliorations logicielles, forme à l'utilisation du système, puis le remet aux États ; elle ne le gère pas, ni ne traite aucune des données enregistrées. Par exemple, elle n'a pas le droit d'accéder, de stocker ou de partager les données.

4. Outre une efficacité accrue des contrôles de l'immigration, un système automatisé d'information pour la gestion des frontières tel que le système MIDAS offre notamment les avantages suivants : a) de meilleurs services aux bénéficiaires/clients ; b) une efficacité et une productivité accrues ; c) une meilleure gestion du rendement grâce au suivi des processus et à l'établissement de rapports ; d) des possibilités plus vastes en matière d'approches communes de la lutte contre le crime transnational organisé, grâce à un meilleur partage de données entre organismes compétents et – si les États le décident – entre pays, selon qu'il convient et si cela est justifié, dans le respect des exigences pertinentes en matière de protection de la vie privée et de la législation applicable.

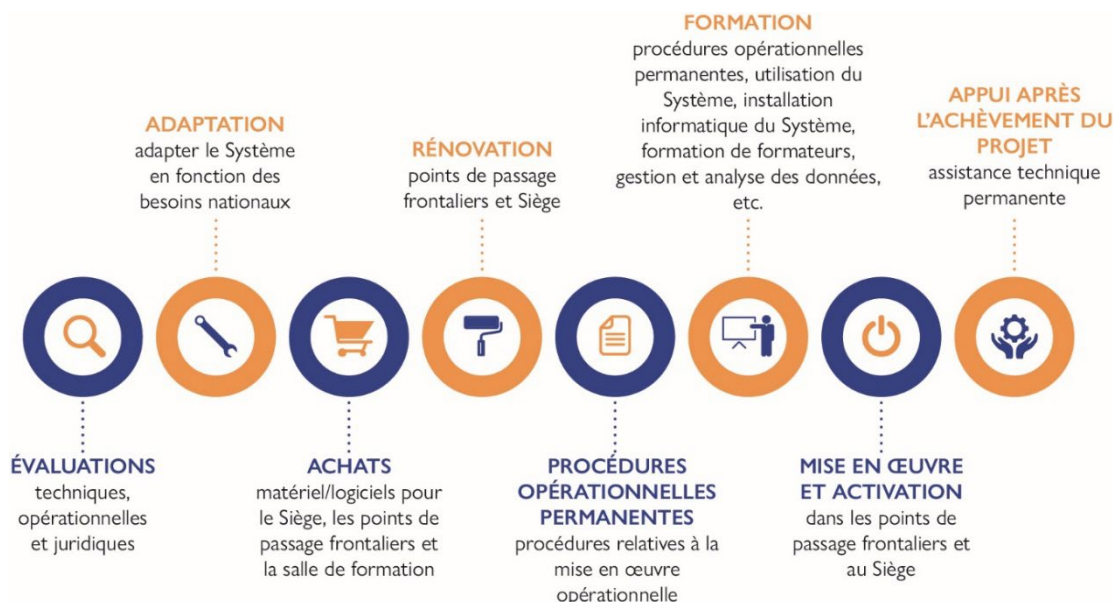
Système MIDAS : faciliter une bonne gestion des frontières

5. L'OIM aide les gouvernements à gérer leurs frontières et à trouver un juste équilibre entre l'impératif de sécurité et les avantages économiques découlant de mesures facilitant les migrations, les affaires, le commerce et le tourisme. Au sein des Nations Unies, d'autres solutions informatiques ont été élaborées pour aider les États Membres à assurer des fonctions relatives aux frontières, telles que, par exemple, le Système douanier automatisé pour la saisie, le contrôle et la gestion (SYDONIA) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), un système intégré de gestion douanière des opérations internationales de commerce et de transport, ou le système goTravel³, un logiciel acquis par le Bureau de lutte contre le terrorisme (BLT) pour mettre en œuvre le processus permettant d'obtenir des informations préalables sur les passagers. INTERPOL possède également des solutions spécifiques, qui sont déjà interopérables avec le système MIDAS. Tous ces outils viennent appuyer les efforts des États intéressés visant à gérer les frontières selon une approche plus globale et intégrée, collaborative et fondée sur des principes.

6. Toutes les activités afférentes au système MIDAS sont conçues sous la forme de partenariats avec des gouvernements qui visent à cerner les besoins, à définir les domaines prioritaires et à concevoir et mener à bien des interventions. Dans le cadre du processus d'élaboration et de lancement du projet MIDAS, l'OIM examine les questions relatives aux droits de l'homme qui sont susceptibles de se poser, conformément au processus de diligence raisonnable des Nations Unies en matière de droits de l'homme. La mise en œuvre du Système comprend habituellement les éléments indiqués dans la figure 1.

³ <https://www.un.org/cttravel/goTravel>.

Figure 1. Éléments habituels de la mise en œuvre du système MIDAS



7. Dans les États qui recourent à l'identification des voyageurs et à l'évaluation des risques de façon continue d'un bout à l'autre du voyage d'une personne, une analyse de toutes les informations pertinentes peut éclairer la décision d'autoriser ou non le commencement ou la poursuite d'un voyage transfrontalier. Le système MIDAS aide les États à réduire les risques de sécurité en vérifiant automatiquement toutes les données relatives aux entrées et aux sorties enregistrées en regard des listes d'alerte des pays et d'INTERPOL⁴. De la sorte, il permet aux États non seulement de s'assurer que ceux qui tentent de franchir la frontière ne représentent pas une menace pour la sécurité nationale ou internationale, mais aussi de protéger les personnes vulnérables, par exemple quand il est utilisé pour repérer des enfants et des adultes portés disparus. L'OIM promeut aussi l'analyse de jeux de données anonymisés plus vastes, en élaborant un module d'analyse des données MIDAS détenu et administré par les gouvernements qui permet de mieux visualiser les données à des fins d'analyse et de gestion des risques.

8. Le système MIDAS permet actuellement aux États d'établir différents rapports selon le type de données sur les voyageurs requises, par exemple le pays d'origine, l'âge, le sexe, le motif du voyage, la présence sur une liste d'alerte, ou le dépassement de la durée de séjour autorisée par le visa. Le traitement et l'analyse des données recueillies permettent de mieux comprendre la dynamique migratoire et les schémas de mobilité d'un pays. Les données frontalières obtenues à l'aide du Système, lorsqu'elles sont associées à d'autres types de données administratives, revêtent une importance cruciale pour l'élaboration des politiques, non seulement dans le domaine de la migration, mais dans ceux du tourisme aussi, de l'emploi, du commerce, de la santé et des investissements, pour ne citer que quelques exemples.

9. En outre, et comme le montre la pandémie mondiale de COVID-19, l'utilisation du système MIDAS pour contrôler les voyageurs en regard des listes d'alerte sanitaire nationales peut être un bon moyen d'endiguer une flambée de maladie sans devoir suspendre complètement tout voyage transfrontalier. L'OIM a mis au point un module MIDAS santé qui peut collecter des informations sanitaires aux points d'entrée ; ce module permet de remplacer, sous une forme numérique, les fiches d'information sur les passagers et d'appuyer les efforts déployés par les gouvernements pour orienter les voyageurs, les suivre et les tracer⁵.

⁴ Notamment les bases de données d'INTERPOL sur les documents de voyage perdus ou volés (SLTD) et sur les documents de voyage associés aux notices (TDWAN).

⁵ Le module MIDAS santé est actuellement mis en œuvre à titre expérimental en Jordanie.

10. Les gouvernements sont encouragés à s'approprier pleinement le système MIDAS, et la durabilité de ce dernier est promue grâce à des programmes complémentaires de renforcement des capacités (formation à l'utilisation du Système, formation à l'installation informatique du Système, gestion des données, protection des données, analyse des données et des risques, et formation à l'inspection des documents de voyage). Pour garantir la transparence, l'OIM offre aux États la possibilité d'accéder sans restriction au code source du système MIDAS. En outre, par souci de durabilité, de cohérence et d'efficacité, celui-ci peut, à la demande de l'État concerné, être interconnecté avec d'autres systèmes d'information pour la gestion des frontières en place dans le pays, afin de faciliter la collecte et l'échange de données en temps réel entre différents points de passage frontaliers et, ce faisant, de renforcer la gestion consolidée des données pour éclairer la formulation des politiques.

Portée et priorités futures

11. Le système MIDAS, qui était initialement un système classique d'information pour la gestion des frontières, peut aujourd'hui délivrer des visas et imprimer des vignettes-visa, recevoir et traiter des informations préalables sur les voyageurs en lots, effectuer des opérations de reconnaissance faciale, vérifier l'identité des voyageurs en regard de bases de données d'identité nationales, délivrer et prolonger les permis de séjour et les visas, et être relié au système MIDAS de visa électronique et au module MIDAS d'enregistrement des étrangers, conçus à des fins de régularisation des migrants. En 2019, les autorités chargées de l'immigration des États Membres concernés ont utilisé des kits mobiles MIDAS et des véhicules équipés du Système pour enregistrer des voyageurs et des migrants jusque dans les endroits les plus reculés et les plus difficiles d'accès, où n'existe aucune infrastructure frontalière physique.

12. Ces évolutions sont le résultat d'innovations constantes, d'un contrôle de la qualité, du respect des normes internationales et d'améliorations apportées aux fonctionnalités du système en réponse aux demandes des utilisateurs, sous la supervision de la Division de la gestion de l'immigration et des frontières de l'OIM. Cette gestion centralisée offre la garantie que les innovations requises par un pays particulier peuvent être reproduites dans des environnements différents, et permet des économies d'échelle, y compris sous l'angle des enseignements tirés.

13. Dans l'ensemble, si l'on ajoute à ces éléments l'expertise MIDAS en matière d'utilisation responsable de la biométrie dans le contexte de la gestion des frontières et conformément à la Vision stratégique de l'OIM pour 2019-2023, force est de constater que l'OIM est à la pointe de l'innovation et un partenaire de confiance en ce qui concerne l'utilisation des technologies numériques pour établir et vérifier l'identité et faciliter l'accès aux services d'immigration et autres services connexes, tout en veillant à ce que les droits des migrants à la vie privée et à la sécurité des données soient respectés.

14. La croissance soutenue du système MIDAS exige de fixer des priorités dans trois domaines distincts – les partenariats, la consolidation et l'innovation – tant sur le plan thématique qu'en ce qui concerne le modèle de fonctionnement.

15. **Partenariats.** L'OIM a étudié les possibilités de connectivité avec des outils existants des Nations Unies, afin d'aider les États Membres à renforcer l'efficacité des procédures générales de gestion des frontières. En juillet 2019, elle a signé un mémorandum d'accord avec la CNUCED qui vise à promouvoir l'interopérabilité avec son système SYDONIA, un système intégré de gestion douanière des opérations de commerce et de transport. Le but est d'offrir aux États Membres une nouvelle solution d'échange de données permettant de combiner l'utilisation des solutions de chacune des deux organisations en matière de gestion des douanes et des frontières.

16. S'appuyant sur sa vaste expérience de la mise en œuvre de systèmes informatiques complexes tels que le système MIDAS, l'OIM coopère en outre avec le BLT pour voir comment MIDAS, en tant que

récepteur de données sur les passagers, peut contribuer au mieux au programme goTravel. Il appartiendra à chaque État Membre de décider de relier ou non les deux solutions.

17. **Consolidation.** L'une des priorités fondamentales de l'OIM est de renforcer les capacités des États Membres pour qu'ils puissent assimiler l'utilisation du système MIDAS et en faire un usage aussi adéquat et responsable que possible. À cette fin, une plateforme technologique sera créée, qui doit promouvoir l'élaboration de cadres politiques, juridiques, opérationnels et administratifs à l'appui d'une gestion des frontières renforcée. L'objectif est de promouvoir une programmation complexe et à long terme dans le domaine du renforcement des capacités aux fins de gestion des migrations, en fournissant des conseils techniques commercialement neutres, en renforçant les capacités et en fournissant une assistance technique dans des domaines tels que les registres d'état civil ; le renforcement de l'intégrité et de la sécurité des documents de base ; la gestion des appels d'offres en matière de documents de voyage ; ou l'évaluation des pratiques nationales de gestion de l'identification des voyageurs. Le système MIDAS peut apporter un soutien technique aux efforts déployés dans le domaine de l'identité juridique. Il jouera un rôle central dans la mise en œuvre de la prochaine stratégie institutionnelle de l'OIM sur l'identité juridique, notamment dans le cadre de projets pilotes en cours qui appuient l'immatriculation consulaire à des fins d'enregistrement et de vérification de l'identité.

18. **Innovation (sur le plan thématique).** Comme exposé plus haut, l'OIM a innové de manière constante en ce qui concerne l'application de la plateforme MIDAS. Consciente de la nécessité de concilier la facilitation des mouvements et la sécurité dans le respect de la protection des personnes en situation de vulnérabilité et des données à caractère personnel, ainsi que des appels en faveur d'une intégration régionale renforcée dans de nombreuses parties du monde, l'OIM s'emploie aujourd'hui à renforcer l'aspect facilitation en contribuant à la promotion des protocoles de libre circulation. Avec l'appui du Marché commun de l'Afrique orientale et australe, elle mène actuellement une initiative qui vise à permettre aux commerçants transfrontaliers d'utiliser leur téléphone pour recevoir leurs autorisations de voyage. Si l'expérimentation est concluante, il est prévu de reproduire l'initiative ailleurs en Afrique ou au sein des communautés économiques régionales intéressées.

19. **Innovation (modèle opérationnel).** Le mode de financement de l'OIM consistant à imputer les dépenses au budget des projets limite parfois la portée de son soutien aux États Membres. L'Organisation étudie par conséquent divers moyens de mettre le système MIDAS à la disposition d'États Membres intéressés, soit dans le cadre de partenariats public-privé, soit en facilitant l'accès à un financement remboursable du genre proposé par des institutions financières internationales. Cette possibilité permettrait à l'OIM de mieux servir les États Membres intéressés par des solutions MIDAS sur la base d'un recouvrement des coûts, tout en offrant l'avantage de renforcer leur appropriation du système.

20. À l'avenir, l'OIM continuera d'offrir à ses États Membres une expertise et des conseils neutres et indépendants dans le domaine de la gestion des frontières. Le partage de cette expertise pourrait être promu et maximisé par la création d'un groupe de travail technique informel et volontaire sur la gestion des frontières. Ce groupe pourrait être constitué d'experts d'États Membres intéressés et des entités des Nations Unies concernées, et son secrétariat pourrait être assuré par l'OIM. Il compléterait les travaux d'autres groupes de travail internationaux s'occupant d'aspects plus spécialisés ou régionaux de la gestion de l'identité ou des frontières. Il pourrait être une enceinte où les États et les organisations permettraient à d'autres de partager leurs bonnes pratiques et de coordonner leurs efforts face à des défis émergents, tels que la réouverture prudente des frontières après une pandémie.