

Le pacte de Marrakech

Vers une gouvernance mondiale des migrations ?



Matthieu TARDIS

Février 2019

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Le **Policy Center for the New South**, anciennement OCP Policy Center, est un *think tank* marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. À travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche : agriculture, environnement et sécurité alimentaire, économie et développement social, économie et finance des matières premières, géopolitique et relations internationales.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et le Policy Center Policy Center for the New South.

ISBN : 978-2-36567-975-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2019

Comment citer cette publication :

Matthieu Tardis, « Le pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, février 2019.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Matthieu Tardis est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a travaillé dans une organisation française d'aide aux réfugiés avant de rejoindre l'Ifri en 2015. Ses recherches portent sur les politiques européennes d'asile et d'immigration. Il a notamment publié sur le droit d'asile en Europe et sur les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les questions migratoires.

Depuis septembre 2018, il coordonne l'observatoire de l'immigration et de l'asile au sein de l'Ifri qui vise à proposer un lieu d'échange et d'expertise aux acteurs français de l'immigration.

Résumé

Le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » a été adopté à Marrakech les 10 et 11 décembre 2018, à l'issue de 18 mois de consultations et de négociations. Il est présenté comme le premier accord des Nations unies sur une approche globale des migrations internationales dans toutes ses dimensions. S'il vise à devenir la pierre angulaire d'une gouvernance mondiale des migrations, souhaitée par la communauté internationale, il se heurte pourtant à des priorités nationales contradictoires en fonction des enjeux migratoires de chaque État, au gré d'une opposition entre Nord et Sud, pays d'origine et pays de destination.

Le pacte illustre par ailleurs une évolution des objectifs de la gouvernance mondiale des migrations, originellement placés, dans le contexte d'après-guerre, sous le signe de la protection des droits humains. Avec le tournant des années 1990 et la fin des régimes communistes, les migrations ont été perçues comme un risque pour la stabilité et la sécurité des États. Les Nations unies ont alors renouvelé leur approche en soulignant plutôt l'apport positif des migrations comme facteur de développement. En mettant l'accent sur les coûts et les bénéfices des flux migratoires, cette approche peut s'accorder aussi aux politiques de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière des pays du Nord.

Les instruments de la gouvernance mondiale des migrations illustrent cette évolution. L'approche fondée sur les droits a abouti à la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits des travailleurs migrants, limitée par le refus des pays du Nord de la ratifier. Près de trente ans plus tard, le pacte mondial sur les migrations poursuit une démarche plus pragmatique. Le texte est juridiquement non contraignant. Il reflète une préférence pour des instruments de *soft law*, capables de répondre à des problématiques de manière plus ciblée et flexible.

L'enjeu du pacte dépasse les seules questions migratoires et touche au rôle de l'Organisation des Nations unies (ONU) dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme. L'approche managériale des migrations promue par le pacte permet à l'ONU de jouer un rôle d'appui technique aux États sur une base volontaire. Cela conduit également à une évolution de différences agences, en conférant un rôle central à l'Organisation internationale des migrations (OIM).

Sommaire

INTRODUCTION	5
UNE APPROCHE MANAGÉRIALE DES FLUX MIGRATOIRES	9
L'opposition Nord-Sud sur les droits humains des migrants	9
Optimiser les effets positifs des migrations	12
La gestion des flux migratoires comme ligne directrice de la gouvernance mondiale.....	14
QUEL CADRE POUR LA GOUVERNANCE MONDIALE DES MIGRATIONS ?	16
L'échec de la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants	16
Le pacte mondial sur les migrations : régression ou progrès ?	17
De l'utilité de la <i>soft law</i>	19
LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE DES MIGRATIONS	22
Le rôle des Nations unies dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations	22
Une gouvernance mondiale des migrations sous la tutelle des États.....	24
CONCLUSION	26

Introduction

Le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » a été signé lors d'une conférence intergouvernementale qui s'est tenue à Marrakech les 10 et 11 décembre 2018. Sa signature a donné lieu à une campagne de désinformation concernant ses objectifs (il aurait été établi pour promouvoir des frontières ouvertes aux migrations), son contenu et sa portée juridique (il serait contraignant et obligerait les États à renoncer à leur souveraineté).

Pourtant, le pacte a été adopté à l'issue d'un long processus qui aurait dû prévenir les polémiques. Sa version définitive a été adoptée en juillet 2018. Avec le pacte sur les réfugiés, le pacte pour les migrations a été lancé lors de la conférence des Nations unies de New York de septembre 2016. Il a fait l'objet d'une procédure de consultation avec des acteurs étatiques et non étatiques d'avril 2017 à janvier 2018, puis d'un processus de négociation gouvernementale jusqu'en juillet 2018, soit 18 mois de discussion selon un calendrier fixé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies¹ et dont les principales conclusions ont été rendues publiques².

Finalement, 164 chefs d'États et de gouvernements ou leur représentant ont signé le texte désormais intitulé le « pacte de Marrakech ». Une douzaine l'ont rejeté ou se sont abstenus à Marrakech³. Le pacte devient ainsi le « premier accord global des Nations unies sur une approche globale des migrations internationales dans toutes ses dimensions⁴ ».

L'objectif principal du pacte de Marrakech est de renforcer les fondations de la gouvernance mondiale des questions migratoires. Cette gouvernance peut être définie comme la construction plus ou moins formelle

1. Assemblée générale des Nations unies, *Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration*, résolution 71/280, 6 avril 2017.

2. Voir le site internet sur lequel les documents de travail des différentes phases d'adoption du pacte sont disponibles : <https://refugeesmigrants.un.org>.

3. L'adoption officielle du pacte a eu lieu lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations unies du 18 décembre 2018 : 152 pays ont voté en faveur du texte, 5 contre (États-Unis, Hongrie, République tchèque, Pologne et Israël), 12 se sont abstenus. Il convient de souligner, qu'à l'exception des États-Unis, tous ces pays avaient été favorables au pacte, sans émettre de critique publique, lors de l'accord sur la version finale du document en juillet 2018. Voir K. Newland, *An Overheated Narrative Unanswered: How the Global Compact for Migration Became Controversial*, Commentary, Migration Policy Institute, décembre 2018.

4. Voir le site de la conférence intergouvernementale de Marrakech : www.un.org.

de normes et de règles pour réguler le comportement des États concernant les mouvements de populations à travers les frontières internationales⁵. Paradoxalement, les migrations n'ont pas fait l'objet d'un cadre unifié au niveau international alors même qu'il s'agit d'un phénomène par nature transnational. Contrairement à d'autres sujets comme le commerce, la finance ou plus récemment le changement climatique, il n'existe aucun accord multilatéral global définissant des règles communes à la communauté internationale lorsqu'elle traite des mouvements de population. Les migrations sont traditionnellement considérées comme un problème national relevant de la souveraineté des États.

La prise de conscience de la nécessité de rompre avec cet unilatéralisme est récente dans l'histoire des relations internationales même si la gestion des populations déplacées en Europe constituait une priorité de l'après Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, jusqu'à la chute des régimes communistes, l'attention de la communauté internationale, plus particulièrement du bloc occidental, portait principalement sur la situation des réfugiés. C'est donc au cours des années 1990, alors que les questions migratoires deviennent un sujet sensible, que l'idée d'une coopération internationale accrue sur ce sujet émerge. La prise de conscience n'en reste pas moins lente à faire son chemin dans le système international⁶.

La conférence du Caire sur la population et le développement de 1994 suggère pour la première fois un plan d'actions concernant les personnes en mouvement. Au début des années 2000, le Secrétaire général des Nations unies tente de porter la question migratoire au cœur des préoccupations des Nations unies et de ses membres. Kofi Annan lance en 2004 la Commission mondiale sur les migrations internationales, un groupe d'experts dont la mission est de définir une politique globale en ce domaine et de placer les migrations internationales au centre de l'ordre du jour mondial. En 2006 et 2013, sont organisés les dialogues de haut niveau de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur les migrations internationales et le développement. En 2007, la première édition du Forum mondial sur la migration et le développement est lancée. Parallèlement, des consultations régionales et des dialogues bilatéraux sont mis en place. En d'autres termes, les migrations ne sont plus absentes de l'agenda international mais ces conférences, forums et dialogues peinent à définir un cadre global et exhaustif au-delà d'approches thématiques (migrations et développement, traite des êtres humains...) ou régionales.

5. D. G. Papademetriou, *Council Statement for the 6th Plenary Meeting of the Transatlantic Council on Migration*, Migration Policy Institute, 2011.

6. C. Wihlto de Wenden, *La question migratoire au 21^e siècle*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2010.

Le pacte mondial sur les migrations constitue-t-il ce pas qualitatif tant souhaité par le Secrétaire général des Nations unies au début des années 2000 ? Cela est possible puisqu'il tente de préciser ce qu'est spécifiquement une plus grande coopération internationale sur les migrations, ce qu'elle doit accomplir et les formes concrètes qu'elle doit prendre. En d'autres termes, le pacte propose un cadre global visant à répondre aux trois questions que deux décennies de dialogue international n'ont su résoudre : les objectifs de la gouvernance mondiale des migrations, les outils de cette gouvernance ainsi que la répartition des rôles entre les agences des Nations unies, les États et les acteurs non étatiques.

Les solutions apportées par le pacte font-elles pour autant consensus au sein de la communauté internationale ? Rien n'est moins sûr. Si le faible nombre de pays n'ayant pas adhéré au pacte a été mentionné plus haut, il n'en demeure pas moins que cela illustre une ligne de fracture internationale sur les questions migratoires. En effet, à l'exception de la République dominicaine, tous les pays ayant refusé de signer le pacte sont des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont les États-Unis qui restent le plus important pays d'immigration au monde. Plus étonnant, sept de ces pays sont des États membres de l'Union européenne (UE). Ces positions européennes, qui ne représentent cependant pas la position officielle des institutions européennes, sont paradoxales puisque ce sont justement les Européens qui ont initié le processus d'adoption d'un cadre politique global sur les migrations au sein du système des Nations unies à la suite de la « crise des réfugiés » de 2015. Surtout, les objectifs du pacte sont pleinement en phase avec les objectifs affichés du cadre de partenariat de l'UE avec les pays tiers en matière de migration, qui, à la différence de la dimension interne des politiques d'asile et d'immigration, ne fait pas l'objet de contestation entre les États membres⁷. Enfin, cette réserve à l'égard du multilatéralisme peut paraître contradictoire aux positions traditionnelles des Européens sur cette méthode de gouvernance internationale.

Ceci dit et sans sous-estimer le poids des enjeux politiques domestiques dans les choix gouvernementaux de signer ou pas le pacte, cette situation souligne que le dialogue international sur les migrations se structure toujours autour d'un paradigme Nord-Sud, ou, en d'autres termes, à la perception d'une opposition entre pays de destination et pays d'origine. L'objectif de cette note est ainsi d'analyser dans quelle mesure ce paradigme affecte la construction de la gouvernance mondiale des migrations. Plus particulièrement, la première partie s'intéressera à l'impact de cette

7. M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2018.

opposition sur les objectifs de la gouvernance mondiale des migrations ou comment le rapport de force entre pays de destination et pays d'origine définit les priorités de la coopération internationale. Naturellement, ces objectifs se traduisent en instruments et cadres de gouvernance qui seront abordés dans la deuxième partie. Enfin, la troisième partie reviendra sur les acteurs de cette gouvernance en soulignant le rôle que l'ONU tente de jouer pour coordonner et animer la coopération entre les États.

Une approche managériale des flux migratoires

Si l'ONU s'est attachée à développer des instruments de protection des droits humains après la Seconde Guerre mondiale, ceux-ci n'ont qu'imparfaitement répondu aux besoins des migrants. À partir des années 1990 mais surtout au cours des années 2000, les Nations unies ont essayé de dépasser cette impasse en soulignant les aspects positifs des migrations et en promouvant une approche managériale des flux migratoires.

L'opposition Nord-Sud sur les droits humains des migrants

Si les années 1990 marquent le début de la prise de conscience de la nécessité d'une coopération internationale sur les migrations, le développement d'un corpus international de protection des droits humains n'est pas sans impact sur la situation des personnes en mouvement. Dès 1919, l'Organisation internationale du travail (OIT) a eu pour mandat de renforcer la protection des droits des travailleurs migrants. Après la Seconde Guerre mondiale, la communauté internationale s'attache à créer un droit international des droits humains. À partir de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, l'ONU devient le lieu de production de normes internationales protégeant les individus et encadrant le pouvoir souverain des États. Les textes les plus emblématiques de cette période sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés en 1966. Ils forment, avec la Déclaration de 1948, la charte internationale des droits de l'homme.

C'est donc par l'angle des droits humains que la situation des migrants est abordée au niveau international. Elle l'est cependant timidement. Quelques textes et dispositions les concernent directement. C'est particulièrement le cas de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁸ et du droit de quitter son pays⁹. La reconnaissance de ces droits

8. Toutefois, jusqu'au protocole de 1967, la Convention de Genève ne s'appliquait qu'aux réfugiés européens.

9. Article 12-2 du Pacte international sur les droits civils et politiques. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que le droit d'asile, reconnu à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui n'a que la valeur juridique d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, n'a pas été confirmé dans les pactes.

doit être placée dans le contexte de la guerre froide pendant laquelle les démocraties libérales occidentales entendent opposer leurs valeurs au bloc communiste. En d'autres termes, accueillir les opposants aux régimes communistes constitue un enjeu des relations internationales. La décolonisation, l'autre fait important de la période et pour laquelle les Nations unies sont le relais du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne génère pas de débat important sur les migrations. Des mouvements de population suivent pourtant les décolonisations, notamment à destination des anciennes puissances coloniales. Mais le besoin de main-d'œuvre étrangère dans les pays occidentaux élude les questions relatives aux conséquences des flux migratoires et au traitement des travailleurs migrants.

Outre ces droits qui s'appliquent spécifiquement aux personnes qui franchissent une frontière internationale, l'ensemble des droits humains s'applique à tout individu et donc potentiellement aux migrants. S'il existe des limitations relatives à la nationalité ou à la régularité du séjour, les migrants bénéficient d'une protection de leurs droits fondamentaux de base. On peut mentionner l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains et dégradants et le droit à une vie familiale normale qui ont servi de fondement à des jurisprudences et interprétations favorables aux non-nationaux. Le principe de non-discrimination a été le principal vecteur par lequel les organes des Nations unies ont traité la situation des étrangers¹⁰.

Néanmoins, il est progressivement devenu évident que les non-nationaux n'étaient pas systématiquement perçus comme des bénéficiaires des droits humains par les gouvernements¹¹. C'est alors que l'idée d'un traité international de protection des droits humains des migrants émerge. Elle aboutit à l'adoption en 1990 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cette convention, qui ne crée pas véritablement de droits nouveaux par rapport à ceux garantis dans les traités précédemment adoptés, n'a pas connu un glorieux destin¹². Elle souligne la confrontation entre les pays du Nord et du Sud, ou, en d'autres termes, entre les pays de destination et les pays d'origine sur la reconnaissance des droits des migrants.

En effet, la question des droits humains des migrants est portée par les pays d'origine soucieux du traitement de leurs ressortissants à l'étranger. Des pays comme le Mexique et le Maroc ont été à l'avant-garde de ce combat

10. E. Decaux, « Droits des travailleurs migrants et droit international des droits de l'homme », *Migrations société*, n° 117-118, 2008, p. 185-198.

11. A. Pécoud, « The Politics of the UN Convention on Migrant Workers' Rights », *Groningen Journal of International Law*, vol. 5, n° 1, 2017, p. 57-72.

12. Voir la deuxième partie de cette note.

au sein des instances des Nations unies. Paradoxalement, les démocraties occidentales, pourtant partisans de la promotion internationale des droits humains et de leur caractère universel, ont refusé de s'engager dans cette voie. La reconnaissance de droits aux étrangers en situation irrégulière est un des points les plus contestés par les pays de destination. Les États perçoivent la difficulté à respecter les droits des migrants dans les procédures d'éloignement¹³.

D'une façon plus générale, cette opposition Nord-Sud sur la reconnaissance des droits humains des migrants est la conséquence de dynamiques migratoires fondamentalement déséquilibrées. Du fait de l'asymétrie entre les pays d'origine et les pays de destination, la reconnaissance des droits humains des migrants a des implications inégales pour les deux parties. Elle est clairement bénéficiaire pour les pays d'origine mais elle a un coût pour les pays de destination. Le coût est politique puisque la reconnaissance des droits à des non-ressortissants n'est généralement pas une mesure d'une grande rentabilité électorale. De même, et en dépit du fait que les ordres juridiques internes – et pour le cas des pays européens, régionaux – offrent des niveaux de protection aux migrants équivalents au droit international, les pays de destination n'ont aucun intérêt à leur reconnaître des droits. Dans l'hypothèse d'un besoin de main-d'œuvre étrangère, les pays de destination ont accès à une réserve quasi illimitée de travailleurs migrants qui viendront sans grande considération du cadre juridique les concernant. Ainsi, les droits des migrants doivent être compris comme une variable économique dans les politiques d'immigration¹⁴.

Cette perspective coûts-bénéfices explique l'échec de l'approche des droits humains des migrants. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants est le dernier grand traité international de promotion des droits de l'homme adopté au sein des Nations unies. Elle met fin à une période ouverte après la Seconde Guerre mondiale. Les droits humains ne constituent plus la priorité de la communauté internationale dans un monde où les régimes communistes ont pratiquement disparu. Dans les années 1990, les questions migratoires refont surface à l'échelon international dans une perspective plus sécuritaire et socio-économique que juridique. Les déplacements de population apparaissent comme une menace pour la stabilité des États. Ils débouchent sur le renforcement des contrôles des migrations et la recherche de politiques qui s'attaquent aux causes profondes des migrations.

13. La reconnaissance de droits aux étrangers en situation irrégulière est également une question qui a soulevé des débats lors des négociations du pacte mondial sur les migrations.

14. A. Pécoud, *op. cit* [11].

Ce contexte influence naturellement les objectifs de la gouvernance mondiale des migrations.

Optimiser les effets positifs des migrations

Afin de dépasser l'impasse de l'asymétrie entre pays d'origine et pays de destination et de s'inscrire dans la perspective sur les coûts et bénéfices, le discours international sur les migrations tente de souligner les conséquences positives de ce phénomène pour les pays de départ, les pays de destination et *in fine* pour les migrants eux-mêmes. Cette approche « triple-gagnant » irrigue les interventions des agences des Nations unies et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) depuis le début des années 2000. Elle contraste avec les débats politiques nationaux qui sont souvent dominés par la volonté de limiter les flux migratoires et par un pessimisme quant à leurs effets. À l'inverse, les débats internationaux se caractérisent à première vue par une tonalité davantage pro-immigration. Les migrations sont présentées comme un phénomène normal, voire banal, qui doit être encadré et servir des objectifs fixés par les États : combattre le vieillissement des pays développés, résoudre les pénuries de main-d'œuvre, améliorer les compétences des ressortissants des pays d'origine, participer au bien-être matériel des membres de la famille restés dans le pays d'origine, etc. Il s'agit également d'une stratégie visant à minimiser la sensibilité politique des questions migratoires en soulignant qu'elles peuvent être traitées d'une manière bénéfique à tous.

Au cours des deux dernières décennies, l'approche dominante au sein des Nations unies s'est ainsi centrée sur les bénéfices économiques des migrations. Le *nexus* migration et développement occupe une place de choix dans les rapports des Nations unies et le dialogue mondial sur les migrations. Le rapport du Secrétaire général des Nations unies sur les migrations internationales et le développement de mai 2006 souligne que les « migrations internationales constituent un moyen idéal de promouvoir le co-développement¹⁵ ». Il sera suivi par le dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement qui s'est tenu au siège des Nations unies en septembre 2006. Enfin, le Forum mondial sur la migration et le développement est lancé en 2007. Il réunit chaque année les acteurs étatiques et non gouvernementaux pour favoriser le partage des expériences

15. Secrétaire général des Nations unies, *Migrations internationales et développement*, 18 mai 2006.

et des bonnes pratiques en vue d'améliorer les synergies entre les politiques migratoires et de développement aux niveaux national et international¹⁶.

La coopération internationale devient ainsi un facteur permettant d'optimiser les conséquences positives des migrations sur le développement des pays d'origine. La question n'est donc pas simplement de savoir s'il faut plus ou moins de migration, des politiques plus ou moins ouvertes mais surtout comment gérer les migrations afin qu'elles bénéficient à tous et s'inscrivent dans les objectifs démographiques et économiques des États¹⁷. C'est ainsi que les politiques migratoires sont présentées comme une composante des politiques de développement, plus particulièrement comme un facteur permettant d'atteindre les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030¹⁸.

Le Pacte mondial sur les migrations est imprégné de cette philosophie. Il déclare que « les migrations ont toujours fait partie de l'expérience humaine depuis les débuts de l'histoire ». Il reconnaît qu'elles « sont facteurs de prospérité, d'innovation et de développement durable et qu'une meilleure gouvernance peut permettre d'optimiser ses effets positifs ». Il s'agit effectivement de l'approche soutenue par l'ONU¹⁹. Elle appelle ainsi à un respect des droits sociaux des migrants, notamment sur le marché du travail, et à la promotion de voies d'immigration régulière.

Toutefois, on dérive rapidement sur l'idée, portée particulièrement par l'UE²⁰, que les politiques de développement sont une composante des politiques migratoires, ou plus précisément que le développement permet de juguler les flux migratoires. Le deuxième objectif du pacte est justement de « lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine ». Si les migrations sont un fait historique et un facteur de développement, le pacte ne va pas jusqu'à les promouvoir.

16. C. Wihtol de Wenden, *op. cit* [6].

17. A. Pécoud, « Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations », *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 17, n° 1, 2015.

18. Pour une présentation des 17 objectifs du programme de développement durable, voir : www.un.org.

19. Secrétaire général des Nations unies, *Making Migration Work for All*, 12 décembre 2017.

20. M. Tardis, *op. cit* [7].

La gestion des flux migratoires comme ligne directrice de la gouvernance mondiale

Le pacte sur les migrations part du principe selon lequel les États ont un intérêt partagé à gérer efficacement les migrations, même s'ils ne sont pas d'accord sur les priorités²¹. Les pays occidentaux ne sont pas opposés par principe à toute coopération internationale sur ces questions mais celle-ci doit porter, selon eux, sur le retour des migrants en situation irrégulière²². À l'inverse, la plupart des pays d'origine souhaitent depuis longtemps un dialogue permettant une plus grande ouverture aux migrations.

Souligner les effets positifs des migrations est un moyen de dépasser ces intérêts divergents. Mais cette approche ne remet pas en question les politiques de contrôle des flux migratoires. Au contraire, elle présuppose la capacité des États à contrôler leurs frontières pour distinguer la migration « profitable » et celle dont les coûts excèdent les bénéfices. Autrement dit, les flux migratoires peuvent – et doivent – se gérer pour qu'ils apportent les bienfaits économiques qui leur ont été assignés. La notion de gestion des migrations constitue le paradigme dominant au niveau international et offre une légitimité aux politiques de contrôle des pays occidentaux de destination. Le pacte mondial s'inscrit parfaitement dans cette approche managériale. Plus précisément, il la consacre comme l'illustre son intitulé officiel : le Pacte mondial pour des *migrations sûres, ordonnées et régulières*.

La gestion des migrations apparaît comme une manière d'exporter les préoccupations sécuritaires et économiques des pays occidentaux tout en les présentant d'une manière qui les fasse correspondre aux intérêts de toutes les parties²³. Elle permet d'aborder au niveau international des questions comme l'aide au retour volontaire et la gestion des frontières, y compris par la promotion d'activités de renforcement des capacités des États à maîtriser leurs frontières par lesquels les pays occidentaux transfèrent leurs compétences de contrôle des frontières.

21. K. Newland, *Global Compact Lays the Groundwork for International Cooperation on Migration*, Migration Policy Institute, juillet 2018.

22. Le nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers de l'Union européenne sur les questions migratoires vise prioritairement ces objectifs conformément au Conseil européen de Bratislava de septembre 2016. Voir M. Tardis, *op. cit.* [7].

23. A. Pécoud, « De la « gestion » au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'organisation internationale pour les migrations », *Critique internationale*, n° 76, juillet-septembre 2017, p. 81-99.

L'approche managériale n'exclut pas toute référence à la situation des migrants puisque le contrôle des frontières doit permettre de combattre les migrations irrégulières ainsi que les situations de vulnérabilité et de violation des droits humains qui en résultent. Cependant, si le pacte mondial mentionne les instruments internationaux de protection des droits humains, l'accent est davantage porté sur les conséquences humanitaires des migrations irrégulières que sur les abus des droits fondamentaux des migrants. Cela justifie les politiques de lutte contre les passeurs et la traite des êtres humains tout en évacuant les débats sensibles sur les conséquences collectives des politiques migratoires sur les droits des migrants.

Car l'intérêt de cette approche managériale est qu'elle permet de dépolitiser les enjeux migratoires. Ses objectifs ne peuvent être que consensuels et donc difficiles à contester. L'expertise technique prime sur les valeurs et les principes. La gestion des migrations est devenue la nouvelle norme d'action à l'échelle internationale²⁴ pour laquelle les instruments classiques du droit international ne sont pas adaptés. Il n'est alors pas étonnant que le processus de négociation ayant abouti à l'adoption du pacte mondial sur les migrations n'ait jamais considéré la rédaction d'un traité international juridiquement contraignant. Le pacte mondial constitue un cadre de travail flexible, un menu « à la carte » dans lequel les États peuvent piocher sans craindre de restreindre leur souveraineté.

24. *Ibid.*

Quel cadre pour la gouvernance mondiale des migrations ?

Comment traduire les objectifs de la gouvernance mondiale des migrations en instrument juridique de coopération ? Le glissement d'une approche basée sur les droits humains vers l'approche managériale des flux migratoires a eu un impact sur le cadre juridique de la gouvernance mondiale des migrations. Si l'instrument du traité international a été l'outil privilégié par les Nations unies et les pays d'origine, son échec a incité à trouver un cadre juridique plus flexible et moins contraignant.

L'échec de la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants

Dans la première partie de cette note la question migratoire a été abordée au sein de l'ONU à travers les instruments de protection des droits humains. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990 constitue le traité de référence sur cette thématique. Néanmoins, la convention est un des textes les plus négligés du droit international des droits humains. Fin 2018, seulement 54 pays avaient ratifié ce traité²⁵. On ne trouve aucun grand pays occidental de destination dans cette liste.

Il a également été mentionné à quel point la reconnaissance des droits fondamentaux des migrants constituait une ligne de fracture entre les pays du Nord et les pays du Sud. L'enjeu est davantage politique que juridique puisque la convention ne crée pas de droits supplémentaires par rapport aux traités déjà existants – qui sont, eux, ratifiés par les États occidentaux – et, surtout, parce que les normes en vigueur dans les démocraties libérales sont généralement équivalentes aux standards prévus par la convention. Selon Antoine Pécoud, la convention est l'objet de nombreux malentendus²⁶, notamment en raison de sa longueur et de sa complexité qui en font un instrument que peu maîtrisent, y compris au sein des organisations non gouvernementales et des syndicats. Les États occidentaux perçoivent la

25. Voir l'état des ratifications : <https://treaties.un.org>.

26. A. Pécoud, *op. cit.* [11], p. 57-72.

convention comme un outil pro-immigration qui porte atteinte à leur souveraineté. L'inclusion des étrangers en situation irrégulière, à laquelle il n'est pas possible de faire une réserve, concentre les réticences des États du Nord.

La convention reconnaîtrait ainsi trop de droits à trop de personnes. Elle n'en constitue pas moins un point de repère pour la gouvernance mondiale des migrations. Même si elle connaît un faible bilan de ratifications, elle établit des standards et des objectifs à atteindre pour la coopération internationale en matière d'immigration. Il est possible alors de se demander s'il ne s'agit pas d'un texte trop précurseur, adopté trop tôt par une communauté internationale qui n'était pas prête à s'engager dans un régime international de protection des migrants, à l'instar du régime international de protection des réfugiés. Les organes des Nations unies, tout comme des organisations non gouvernementales (ONG) et des syndicats, appellent toujours à la ratification de la convention, ce qui souligne qu'elle garde une pertinence.

Néanmoins, s'il est reconnu qu'un large éventail d'acteurs internationaux et non étatiques a un rôle important à jouer sur les questions migratoires, y compris pour la mise en place d'une gouvernance mondiale, les États continuent à dominer les politiques migratoires aux niveaux national, régional, bilatéral et donc international. Cette domination est nourrie par la montée des sentiments anti-immigrés dans nombre de pays mais également par la remise en cause croissante du multilatéralisme comme mode de règlement des problématiques internationales. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des Nations unies pour imposer un accord international sur les migrations est étroite.

Le pacte mondial sur les migrations : régression ou progrès ?

L'adoption du pacte mondial sur les migrations a été présentée comme un moment historique. Il a pu être comparé à l'accord de Paris adopté lors de la COP21. Toutefois, les objectifs sont différents. Si l'enjeu de la COP21 était l'adoption d'engagements contraignants pour lutter contre le réchauffement climatique, il était clairement énoncé dès le lancement du processus qui a abouti à l'adoption du pacte que ce texte ne serait pas un traité international liant juridiquement les États. Par conséquent, pouvons-nous considérer le pacte comme un progrès important pour la gouvernance mondiale des migrations alors qu'un traité existe depuis près de trente ans ? Le pacte est-il le plus petit dénominateur commun, un outil pragmatique compte tenu du contexte international et des crispations autour des questions migratoires ?

En effet, il est probable que, dans le climat politique actuel, la majorité des États soient réticents à s'engager dans des accords multilatéraux formels sur les migrations²⁷. Bien qu'il se présente comme une série d'engagements, le pacte a pris le soin de préciser qu'il institue « un cadre de coopération juridiquement non contraignant » et qu'il réaffirme « le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence ». Ces précautions n'ont pu empêcher les critiques de pays sur les atteintes à leur souveraineté²⁸. On comprend alors que les Nations unies n'avaient d'autres options qu'un texte non juridiquement contraignant.

Présenter le pacte mondial sur les migrations comme un recul par rapport à la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants fait cependant abstraction des objectifs différents de ces deux textes. Certes, chacun propose des lignes directrices permettant d'appliquer des normes existantes aux migrants. Mais, comme nous l'avons souligné dans la première partie, la convention vise à garantir les droits humains des migrants tandis que le pacte entend appuyer une gestion efficace et humaine des flux migratoires. Pour cela, il est probable qu'un traité international ne soit pas l'instrument le plus approprié.

Le périmètre du pacte est, à la fois, plus large et plus précis que celui de la convention de 1990. Les 23 objectifs du pacte sont un assemblage de mesures générales et ambitieuses – par exemple, s'attaquer aux facteurs de vulnérabilités liés aux migrations et les réduire – et de mesures très spécifiques – par exemple, mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis²⁹. Il propose surtout une série d'actions parmi lesquelles les États pourront piocher pour atteindre les objectifs qui leur sembleront prioritaires. En cela, il se rapproche d'autres textes programmatiques adoptés ces dernières décennies au sein des Nations unies, en particulier les objectifs pour le développement de la déclaration du millénaire et l'Agenda 2030.

Si le pacte ne génère pas d'obligations juridiquement contraignantes, cela ne signifie pas qu'il n'a pas une pertinence juridique. De fait, sa force peut résulter de la solennité de sa rédaction et de son adoption. En effet, le pacte a été adopté à l'issue de 18 mois d'intenses discussions selon des modalités décidées par l'Assemblée générale des Nations unies³⁰. Elles ont

27. A. Betts, *Towards a 'Soft Law' Framework for the Protection of Vulnerable Migrants*, new issues in refugee research, Research Paper n° 162, août 2018.

28. C'est notamment le cas des États-Unis.

29. K. Newland, *op. cit.* [21].

30. Assemblée générale des Nations unies, *Modalities for the Intergovernmental Negotiations of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, résolution 71/280, 6 avril 2017.

prévu une première phase de consultations des acteurs internationaux, nationaux, des universitaires, des ONG et des diasporas d'avril à novembre 2017. Cette phase a été suivie par un état des lieux des contributions reçues avant des négociations intergouvernementales qui se sont tenues de février à juillet 2018. De même, le pacte a été officiellement signé lors de la conférence intergouvernementale de Marrakech, ce qui lui confère une autorité plus forte qu'une simple résolution de l'Assemblée générale des Nations unies³¹. Enfin, le pacte prévoit un mécanisme de suivi qui n'est pas très éloigné du mécanisme de contrôle d'un traité³². Par conséquent, la stratégie est de contourner l'absence de valeur juridique contraignante en soulignant l'importance de l'engagement moral des États.

De l'utilité de la *soft law*

Le pacte mondial sur les migrations peut être qualifié de droit mou – ou *soft law* – par opposition au droit dur – ou *hard law* – qui contraint juridiquement les parties. La *soft law* se situe dans une zone grise entre le droit et la politique mais elle joue un rôle croissant dans le système international. Les textes de *soft law* se sont multipliés ces dernières décennies du fait de la multiplication du nombre d'acteurs et en raison du nombre croissant de sujets pour lesquels des accords sont nécessaires pour répondre à des besoins spécifiques. La *soft law* a plusieurs avantages stratégiques liés à sa flexibilité. Ces accords sont généralement plus faciles à négocier puisqu'ils sont perçus comme moins attentatoires à la souveraineté nationale. Ils permettent de contourner des processus de ratification longs et politiquement compliqués et donc peuvent produire des effets relativement rapidement. La *soft law* peut être établie par des acteurs non étatiques, peut se modifier plus facilement et donc s'adapter à des dynamiques changeantes. Enfin, la *soft law* peut constituer un tremplin pour l'établissement d'un cadre de gouvernance sur un sujet déterminé³³. Si son processus de négociation et d'adoption se rapproche de celui du droit dur par son caractère intergouvernemental, le pacte bénéficie également de ces avantages habituellement attribués à la *soft law*.

De fait, le pacte peut remplir plusieurs fonctions. Il peut être utilisé pour compléter et remplir les manques en instruments internationaux contraignants. On retrouve ici la complémentarité entre le pacte et la

31. A. Peters, *The Global Compact for Migration: To Sign or Not to Sign?*, Blog of the European Journal of international Law (www.ejiltalk.org), novembre 2018. Le pacte a dû toutefois être adopté lors de la réunion de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 décembre 2018.

32 Voir la troisième partie de cette note.

33. E. Ferris et J. Bergmann, « Soft Law, Migration and Climate Change Governance », *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 8, n° 1, mars 2017, p. 6-29.

convention sur les droits des travailleurs migrants. Mais ce lien peut également provenir de la fonction interprétative d'un texte comme le pacte. En effet, il propose des lignes directrices pour interpréter et adapter des traités et obligations internationales à la situation spécifique des migrants. Dans le secteur de la protection de l'environnement, la *soft law* est d'ailleurs souvent utilisée pour clarifier des principes garantis dans des traités³⁴. Le pacte peut avoir une fonction similaire au regard des instruments de protection des droits humains et des autres traités rappelés dans son préambule.

Enfin, un instrument comme le pacte peut avoir un effet incrémental permettant d'amener les États à coopérer de manière constructive et établir un cercle vertueux vers des engagements de plus en plus contraignants. En ce sens, le pacte pourrait devenir un précurseur ou une étape vers le développement d'un nouveau traité sur les migrations. Il s'agit de la méthode régulièrement utilisée dans le secteur des droits humains dans lequel une déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies a souvent précédé les négociations pour un traité international. L'exemple le plus illustre est la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui a ensuite été déclinée en obligations juridiquement contraignantes dans les deux pactes de 1966.

L'expérience de la communauté internationale dans le développement de la *soft law* pour la protection des déplacés internes offre un précédent particulièrement pertinent. La communauté internationale n'a pas eu pour ambition de créer de nouvelles normes contraignantes pour les déplacés internes mais a repris les engagements des États dans le domaine des droits humains et du droit international humanitaire. Ils ont permis de définir en 1998 des lignes directrices concises, claires et qui font désormais référence³⁵. Le pacte mondial sur les migrations se rapproche d'autant plus des principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays qu'il aborde les questions de manière exhaustive en termes de protection mais également de prévention et définit les responsabilités des différents acteurs internationaux. Enfin, il est intéressant de souligner que les principes directeurs sur les déplacements internes ont servi de base à l'adoption en 2009 de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique³⁶. Premier instrument contraignant sur cette thématique, la convention souligne également que le cadre multilatéral n'est pas le seul horizon possible. En effet, le cadre

34. *Ibid.*

35. Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Disponible sur : www.unhcr.org.

36. A. Bilak, « L'Afrique face à ses déplacés internes », *Politique étrangère*, vol. 81, n° 1, mars 2016, p. 39-51.

régional ou bilatéral peut être plus approprié et réaliste pour inciter les États à transformer en obligations juridiques les engagements politiques et moraux qu'ils ont pris à l'occasion de la signature du pacte mondial sur les migrations. Par conséquent, l'impact du pacte sur le développement d'une gouvernance mondiale sur les migrations réside davantage dans sa mise en œuvre que dans son statut juridique. C'est le défi qui attend désormais les institutions internationales pour confirmer le moment historique de la conférence de Marrakech.

Les acteurs de la gouvernance mondiale des migrations

Outre des objectifs et des outils juridiques, une gouvernance mondiale est un processus dynamique qui nécessite un leadership. L'ONU devrait constituer l'institution évidente pour mener ce dialogue et cette coopération internationale. Or, dans une période de remise en cause du multilatéralisme, les États ne sont pas prêts à confier un rôle trop important à une instance internationale, particulièrement sur un sujet aussi sensible que les migrations. Ce qui laisse peu d'espace pour les acteurs non gouvernementaux dans cette gouvernance mondiale des migrations.

Le rôle des Nations unies dans la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations

Tout le monde s'accorde à considérer que l'adoption du pacte mondial sur les migrations n'est qu'une étape, certes importante, dans la mise en place d'une véritable gouvernance mondiale des migrations. Son efficacité ne sera véritablement analysée qu'au regard de sa mise en œuvre ce qui pose la question des organes chargés du suivi et du contrôle des engagements pris par les États le 10 décembre 2018. Or, un des freins à la gouvernance mondiale des migrations est l'absence d'agence des Nations unies ayant le mandat de gérer les flux migratoires ou de protéger les droits humains de tous les migrants. De même, il manque une division claire des responsabilités entre les organisations internationales, particulièrement au niveau opérationnel³⁷. Si le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants ainsi que le représentant spécial du Secrétaire général sur les migrations sont devenus des voix onusiennes plus ou moins visibles en fonction du titulaire de ces postes, l'ONU ne dispose pas d'une agence qui traite la situation des migrants sur le terrain hormis le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

37. A. Betts, *op. cit.* [27].

Le pacte mondial sur les migrations n'instaure pas une telle organisation mais il prévoit néanmoins des mesures pour garantir sa mise en œuvre et son suivi. Il crée un mécanisme de renforcement des capacités au sein du système des Nations unies « dont le rôle sera d'appuyer les efforts déployés par les États membres pour mettre en œuvre le pacte ». Ce mécanisme sera composé de plusieurs pôles d'activités : un pôle de liaison « où seront élaborées des solutions sur mesure, répondant à la demande [des États qui pourront consulter le mécanisme] et intégrées ; « un fonds d'amorçage³⁸ qui couvrira le financement initial des projets » ; et une « plate-forme mondiale de connaissances qui servira de source publique de données en ligne ». Ce mécanisme se présente ainsi avec une approche orientée projets et services qui contraste avec l'approche habituelle des organisations internationales. Il sera ouvert à la participation et aux contributions financières des États membres mais également au secteur privé et aux fondations philanthropiques.

Si le pacte ne prévoit pas la création d'une agence dédiée aux migrations internationales, le Secrétaire général des Nations unies a néanmoins initié une réforme organisationnelle visant à mieux se préparer aux enjeux migratoires et à répondre aux sollicitations des États membres dans ce domaine³⁹. Il crée ainsi le réseau des Nations unies consacré aux migrations dont l'objectif est, entre autres, d'assurer l'efficacité et de coordonner le soutien du système onusien aux États membres dans la mise en œuvre du pacte, de permettre une action cohérente du système des Nations unies aux niveaux national, régional et mondial, d'agir comme un centre de ressources, d'idées, d'information, d'analyse et de données sur les questions migratoires et de fournir des rapports au Secrétaire général sur la mise en œuvre du pacte et des activités du système des Nations unies⁴⁰. Ce réseau ambitionne donc de donner plus de cohérence et de visibilité aux actions des différentes agences des Nations unies qui s'intéressent directement ou indirectement aux questions migratoires.

Le réseau sera l'organe clé de la mise en œuvre du pacte mondial sur les migrations. Il constitue une étape importante dans la plus grande structuration du système des Nations unies sur les questions migratoires afin d'avoir un poids plus important sur les débats internationaux et, *in fine*, peser sur la gouvernance mondiale. Il illustre l'étape qualitative franchie en 2018 puisque sa création s'est réalisée en parallèle à la négociation du pacte. Il est le résultat de discussions internationales sur la capacité des Nations unies à soutenir les États dans la mise en œuvre du pacte plutôt que sur le

38. *Start-up fund* en anglais.

39. Secrétaire général des Nations unies, *Making Migration Work for All*, 12 décembre 2017.

40. Terms of Reference of the UN Network on Migration.

contrôle du respect des engagements des États. Il fait suite au Groupe mondial sur les migrations (*Global Migration Group*), un comité de coopération mis en place par le Secrétaire général en 2013 autour de quatre organisations (OIM, HCR, OIT et Haut-Commissariat aux droits de l'homme) et qui regroupait 22 organisations membres en 2017. Le réseau compte, lui, 37 membres mais il illustre surtout la place centrale qu'occupe désormais l'OIM dans la gouvernance mondiale des migrations. Cette organisation, qui a rejoint en 2016 le système onusien, est en charge de la coordination et du secrétariat du réseau ce qui lui confère une influence importante sur les priorités et les orientations des Nations unies sur les questions migratoires.

Cette réforme organisationnelle s'inscrit dans le contexte plus global de la refonte du système de développement des Nations unies. Celle-ci entend revoir la représentation des Nations unies sur le terrain et auprès des États membres. Il est prévu d'instaurer des équipes pays des Nations unies qui devront établir des cadres d'assistance au développement sous le contrôle d'un coordinateur résident. Ce résident coordinateur permettra également d'assurer la cohérence d'action des agences des Nations unies sur le terrain et éviter les concurrences entre elles, y compris dans l'accès aux financements.

On comprend ainsi que l'ONU entend rationaliser et renforcer l'efficacité de son action que ce soit au niveau des sièges des agences que dans les États membres. C'est donc le positionnement des Nations unies vis-à-vis des États qui évolue, certainement pour affirmer son utilité et sa crédibilité. Le mécanisme de renforcement des capacités prévu par le pacte mondial sur les migrations illustre parfaitement cette tendance qui vise à proposer des services aux États et à les accompagner dans la mise en œuvre de leurs engagements pour les migrations et, d'une manière plus large, pour le développement. *A contrario*, cela signifie que les États demeurent les principaux acteurs des politiques migratoires, et, *in fine*, de la gouvernance mondiale des migrations.

Une gouvernance mondiale des migrations sous la tutelle des États

Si les Secrétaires généraux successifs des Nations unies ont tenté de mettre la question migratoire au cœur de l'agenda international depuis le début des années 2000, les États, particulièrement les pays de destination, restent réticents à confier un rôle trop important aux Nations unies. Les mécanismes de coopération informelle, comme les processus de coopération régionale et le Forum mondial sur les migrations et le développement, sont

des lieux d'échange dans lesquels les agences des Nations unies ont une place mais qui restent sous l'égide des États.

La phase de négociation du pacte mondial sur les migrations s'est déroulée entre gouvernements. Certes, cela confère une autorité importante au texte en dépit de son caractère non contraignant. Cependant, cela illustre la réticence des États à impliquer d'autres acteurs dans le processus de décision sur les questions migratoires. De même, le mécanisme de suivi et d'examen de la mise en œuvre du pacte se rapproche des mécanismes de contrôle des traités internationaux de protection des droits humains. Le forum d'examen des migrations internationales créé par le pacte a pour objectif d'examiner tous les quatre ans l'état d'avancement de l'application des engagements des États. Mais ce forum sera un « espace intergouvernemental dans lequel les États membres pourront débattre et s'informer mutuellement des progrès accomplis ». Si d'autres acteurs pourront intervenir à ces rencontres, le mécanisme reste sous le contrôle des États.

Il s'agit ici d'un frein au développement d'une gouvernance mondiale des migrations dans la mesure où ce sont les intérêts des États qui priment sur toute autre considération. Or, par nature, les migrations internationales font intervenir une diversité d'acteurs, les migrants et les diasporas en premier lieu, mais également les organisations de la société civile et les collectivités internationales. L'implication de la société civile a été une caractéristique de la gouvernance mondiale sur l'environnement. Sa participation au sommet de Rio de 1992, où plus de 1 400 ONG ont été accréditées pour les négociations, a été un tournant dans cette gouvernance⁴¹. À l'inverse, le rôle de la société civile pour influencer les politiques migratoires a été plutôt limité. Les ONG sont traditionnellement maintenues dans une position de prestataire de services plutôt que d'acteurs de décisions politiques. À l'heure où les migrations internationales sont de plus en plus présentes dans les agendas nationaux et internationaux, les États veulent maintenir leur mainmise sur ces questions. Le risque est de ne pas répondre aux besoins des migrants sur le terrain et de n'être pas en capacité de dépasser l'impasse de la confrontation Nord-Sud sur ces questions.

41. J.-F. Green et C. Thouez, « Global Governance for Migration and the Environment: What Can We Learn from Each Other? », *Global Migration Perspectives*, n° 46, août 2005.

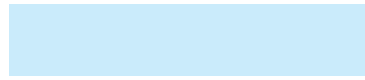
Conclusion

Le pacte mondial sur les migrations constitue une étape importante de la construction de la gouvernance mondiale des migrations. Il en précise les objectifs, il pose le cadre et les mécanismes de suivi. Mais les principaux défis sont à venir. En effet, le succès du pacte se mesurera par le degré d'application de ses objectifs, ce qui relève, en premier lieu, de la compétence des États. Certes, les Nations unies doivent prouver leur capacité à influencer les orientations des politiques migratoires mais elles le feront qu'à travers une mission d'appui technique aux États volontaires. De par sa flexibilité, le pacte mondial sur les migrations peut enclencher un cercle vertueux de coopération internationale mais il reste soumis aux aléas politiques internes aux États membres.

De fait, les débats sur les questions migratoires dans les principaux pays occidentaux de destination sèment le doute quant au succès du pacte. Le plus important pays d'immigration au monde – les États-Unis – a déclaré son hostilité au pacte de manière forte. L'Union européenne est divisée. Une partie de l'UE a refusé de signer le texte tandis que l'autre n'a pas fait preuve d'enthousiasme. Ainsi, les États européens qui ont adhéré au pacte ont minimisé son impact et insisté sur la coopération en matière de retour des étrangers en situation irrégulière par crainte des polémiques qui ont émergé au cours de l'automne 2018. En d'autres termes, on constate que le pacte ne dispose pas d'un fort soutien des pays occidentaux. Paradoxalement, c'est l'UE qui a souhaité ce texte qui consacre l'approche managériale des flux migratoires promue par les Occidentaux.

Les contradictions des Européens, dont la crédibilité en matière migratoire est entachée par leur incapacité à définir une politique commune d'immigration et d'asile, ne doivent pas faire croire que le pacte est un projet sans avenir. Elles incitent, tout comme les tensions domestiques aux États-Unis sur la question migratoire, à se concentrer sur les autres parties de la planète. Il est possible que le futur du pacte se situe ailleurs. Or, ce sont peut-être dans ces régions où les besoins de coopération internationale sur les plus criants. Si l'Amérique du Nord et l'Europe demeurent des pôles d'attractivité importants, on constate une croissance des flux migratoires Sud-Sud. Des pays de départ, comme le Maroc et le Mexique, deviennent des pays de transit et de plus en plus des pays de destination des migrants. Ce sont dans des cadres de coopération régionale que le pacte peut produire ses effets les plus positifs. Il est intéressant de souligner les dynamiques de

coopération qui se développent dans des continents comme l'Afrique et l'Amérique latine. L'Union africaine vient de réviser son cadre de politique migratoire et son plan d'action pour 2030. Au même moment que la signature du pacte à Marrakech, était installé au Maroc le siège d'un observatoire africain sur les migrations et le développement qui a pour objectifs d'harmoniser les stratégies nationales des pays africains et d'améliorer les interactions avec leurs partenaires, c'est-à-dire principalement les Européens. De l'autre côté de l'Atlantique, les pays d'Amérique latine confrontés à l'exil de plus de trois millions de Vénézuéliens essaient de coordonner leurs réponses tandis que les agences onusiennes en coopération avec les acteurs de la société civile du continent ont adopté un programme de réponse régionale pour les réfugiés et les migrants. Les objectifs du pacte mondial sur les migrations – ainsi que ceux du pacte mondial pour les réfugiés – sont donc expérimentés sur ces terrains. Même si les pays occidentaux fournissent encore les principales ressources financières nécessaires à ces coopérations, la question migratoire peut devenir un facteur de marginalisation de ces pays sur la scène internationale.



institut français
des relations
internationales