

Quelle gouvernance mondiale des migrations ?

Après le Pacte de Marrakech



Première tentative d'appréhender les migrations globalement et d'en proposer une gouvernance, le Pacte de Marrakech s'est heurté, surtout dans les pays du Nord, à d'importants enjeux politiques internes. Sa mise en œuvre pourrait aggraver les divisions Nord-Sud, et marginaliser l'Amérique de Trump ainsi que les Européens, incapables de s'accorder.

Le « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » a été adopté à Marrakech en décembre 2018, premier accord des Nations unies pour une approche globale des migrations internationales dans toutes leurs dimensions.

Vers une gouvernance mondiale

Le Pacte de Marrakech est l'aboutissement de consultations et de négociations de 18 mois. Il entend élaborer un cadre de normes susceptible de constituer le socle d'une gouvernance mondiale des migrations. À la différence d'autres sujets comme le commerce, la finance ou, plus récemment, le changement climatique, les migrations n'ont en effet aucun cadre commun au niveau international.

Or si les migrations sont traditionnellement considérées comme un problème national, relevant de la souveraineté des États, leurs manifestations concrètes et les problématiques qu'elles soulèvent sont avant tout internationales, impliquant des pays de départ, de transit et de destination, le passage de frontières, la gestion du statut des personnes d'un cadre national à l'autre, etc. C'est donc pour permettre aux États de trouver des solutions à des situations dépassant le périmètre national que le pacte a été initié en septembre 2016, soit près d'un an après la crise de l'accueil des réfugiés de 2015 en Europe.

Une nouvelle étape

Il faut remonter un peu pour trouver le point de départ d'une réflexion sur l'articulation entre politiques nationales et un système de gouvernance globale sur ce thème. Le sujet a été mis à l'agenda international à la fin de la guerre froide, avec la libéralisation du mouvement des personnes après la chute du Rideau de fer.

La conférence du Caire sur la population et le développement de 1994 suggéra pour la première fois un plan d'action sur les personnes en mouvement. Au début

des années 2000, le Secrétaire général des Nations unies lança la Commission mondiale sur les migrations internationales. En 2006 et 2013 furent organisés les dialogues de haut niveau de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur les migrations internationales et le développement. En 2007 eut lieu la première édition du Forum mondial sur la migration et le développement, tandis qu'étaient instaurés des consultations régionales et des dialogues bilatéraux.

Depuis deux décennies, les migrations ne sont donc plus absentes de l'agenda international. Ces conférences, forums et dialogues mondiaux ont pourtant longtemps peiné à définir un cadre global, au-delà d'aspects spécifiques (migrations et développement, traite des êtres humains...) ou d'enjeux régionaux. Au regard des précédentes initiatives, le Pacte de Marrakech constitue donc une avancée en proposant un cadre global sur les objectifs, les outils, et l'organisation d'une gouvernance avec une articulation entre agences des Nations unies, États et acteurs non étatiques.

Les 23 objectifs du pacte sont un assemblage de mesures générales et ambitieuses (par exemple, s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations) et de mesures spécifiques (comme la mise en place de mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages sociaux acquis par les migrants d'un pays à l'autre). Le pacte n'est pas contraignant. Il propose une série d'actions où les États pourront piocher leurs objectifs prioritaires. Cet aspect non contraignant et modulable le rapproche d'autres textes programmatiques adoptés ces dernières décennies aux Nations unies, particulièrement la Déclaration du Millénaire et l'Agenda 2030.

Résistances

Les solutions suggérées par le pacte recueillent-elles pour autant le consensus de la communauté internationale ? Si son adoption a été massive (164 pays l'ont adopté), le texte a fait l'objet de la résistance remarquée d'une douzaine de pays.

À l'exception de la République dominicaine, les autres pays non-signataires sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les États-Unis, qui restent le premier pays d'immigration au monde, ont voté contre, tout comme Israël et les pays du groupe de Visegrád. D'autres se sont abstenus, dont l'Australie – autre pays forgé par sa longue histoire migratoire –, ou la Suisse – bien qu'elle ait été avec le Mexique l'un des principaux artisans de la négociation du texte présenté à Marrakech.

Enfin, sept pays non-signataires sont membres de l'Union européenne (UE). Outre le groupe de Visegrád, il s'agit de l'Autriche, de l'Italie, de la Bulgarie et de la Croatie. Élaboré à l'initiative des Européens dans la foulée de la crise des réfugiés de 2015, le pacte s'aligne pourtant sur les principaux objectifs de la dimension externe des politiques migratoires de l'UE, qui constitue aujourd'hui le seul espace de consensus en Europe, sous la forme de partenariats avec les pays tiers pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union.

Ces résistances mettent en évidence le poids des enjeux politiques internes dans le choix d'un État de signer, ou non, le pacte. On sait le débat féroce dont le texte a fait l'objet au moment de son adoption. Une campagne virulente d'*in-fox*, particulièrement sur les réseaux sociaux, a prétendu dénoncer les objectifs et le contenu « réels » du pacte. Ce dernier a été décrit par certains comme la

dernière étape vers l'instauration d'un monde sans frontières et l'imposition aux pays industrialisés d'une migration de peuplement venue du Sud par une élite internationaliste. Il suffisait de lire le texte pour voir qu'il n'en était rien. Non contraignant et mettant un accent particulier sur la lutte contre les migrations irrégulières, le pacte a néanmoins débouché sur une crise institutionnelle majeure, par exemple en Belgique où la polémique a fait éclater la coalition gouvernementale en décembre 2018.

Dépasser l'opposition Nord-Sud

La liste des non-signataires illustre également une géopolitique Nord-Sud des migrations, qui tend à opposer pays d'immigration et pays de départ. Ce clivage Nord-Sud était déjà manifeste à propos de la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants et de leurs familles, adoptée en 1990 et ratifiée seulement par des pays du Sud. L'approche en termes de droits des migrants du texte de 1990 a su mobiliser les gouvernements des pays de départ, sensibles à la protection de leurs ressortissants à l'étranger : Mexique et Maroc ont été à l'avant-garde de ce combat dans les instances des Nations unies.

Par contraste, les pays du Nord ont eu pour priorité de limiter les flux migratoires, en déléguant le contrôle de leurs frontières aux pays de transit ou de départ. La reconnaissance de droits aux étrangers en situation irrégulière a été l'un des points les plus contestés par les pays de destination. La difficulté de respecter les droits des migrants dans les procédures d'éloignement a cristallisé la résistance des pays du Nord.

Depuis les années 2000, les agences des Nations unies et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont essayé de dépasser ce clivage dans une nouvelle approche. D'un paradigme fondé sur les droits, le dialogue sur les migrations a bifurqué vers un paradigme fondé sur une régulation managériale des flux, qui insiste sur les aspects positifs des migrations à la fois pour les pays de départ, pour les pays de destination, et pour les migrants eux-mêmes. Cette approche contraste fortement avec les débats politiques nationaux qui ont accompagné la forte politisation des questions migratoires en Europe comme aux États-Unis depuis le début de la crise économique de 2008, et plus encore depuis la crise de l'accueil des réfugiés en Europe en 2015 et l'élection qui a porté Donald Trump au pouvoir.

Le glissement d'une approche basée sur les droits de l'homme vers une approche managériale a également fait évoluer le cadre juridique de la gouvernance mondiale des migrations. Si l'instrument du traité international était l'outil privilégié par les Nations unies et les pays de départ, l'échec de la Convention de 1990 incitait à trouver un cadre juridique plus flexible et moins contraignant.

Un scénario incertain

Outre des objectifs et des outils juridiques, une gouvernance mondiale des migrations nécessite un leadership. L'ONU constitue sous ce rapport l'institution la plus légitime pour mener ce dialogue et cette coopération internationale. Dans le contexte actuel peu propice aux progrès en matière de multilatéralisme, les États ne semblent pourtant pas prêts à confier un rôle trop important à une instance

internationale, surtout sur un sujet aussi sensible que celui des migrations. Ce modèle de gouvernance laisse donc peu d'espace aux acteurs non gouvernementaux, particulièrement si on le compare à ce qui a constitué la dynamique de mobilisation sur les sujets climatiques et environnementaux.

Quels scénarios peut-on entrevoir dans un tel contexte ? De fait, il paraît difficile d'envisager un dialogue renforcé et opérationnel au niveau international sur les sujets migratoires sans l'UE et les États-Unis, qui constituent les deux premières destinations des migrations internationales aujourd'hui. Or, dans les deux cas, le blocage politique est profond. D'une part, au nom du slogan *America First*, les États-Unis se retirent massivement de programmes internationaux, comme celui de la réinstallation des réfugiés dont ils étaient l'acteur principal. D'autre part, les Européens sont paralysés par leurs désaccords sur la dimension interne de la politique migratoire européenne depuis la crise de 2015.

Dans cette situation de glacis politique sur les migrations dans les pays du Nord, l'avenir d'une approche concertée des migrations internationales viendra peut-être des pays du Sud. Le Mexique, on l'a dit, a été depuis les années 1990 l'une des voix les plus importantes sur le sujet. Il le reste. *A fortiori*, les pays du Sud sont confrontés à une mobilité Sud-Sud très importante. Aujourd'hui, la nouvelle crise mondiale majeure des réfugiés concerne le Venezuela, quatre millions de Vénézuéliens ayant déjà quitté leur pays.

Dès lors que l'immobilité face à ces situations ne peut produire que les pires situations humanitaires et politiques, les pays du Sud s'acquitteront peut-être d'un rôle de leader sur ces sujets, quitte à avancer sans le soutien des pays du Nord ou dans des formats de coopérations Nord-Sud à géométrie variable. Une des conséquences sera, pour l'UE et les États-Unis, la perte du rôle de premier plan qu'ils ont joué jusqu'à présent dans ces discussions. L'avenir de la gouvernance mondiale des migrations verrait ainsi un déplacement du centre de gravité du dialogue international de plus en plus vers le Sud, avec une marginalisation importante des pays du Nord.

C. B. & M. T.

Pour en savoir plus

- 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.
- M. Tardis, « Le Pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2019.