

Le Pacte mondial pour les migrations : des polémiques et des avancées

<https://theconversation.com/le-pacte-mondial-pour-les-migrations-des-polemiques-et-des-avancees-108350>

Les 10 et 11 décembre 2018 se tient à Marrakech (Maroc) une conférence sous l'égide des Nations unies afin d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Élaboré dans une certaine indifférence depuis 2016, ce Pacte a fait l'objet, tout au long de l'automne 2018, d'une intense politisation et de polémiques virulentes. Pourtant, il suffit de lire ce document pour se rendre compte du caractère modéré de son contenu – du moins par rapport à ses ambitions initiales.

Comment, dès lors, expliquer le rejet qu'il suscite, et quelle sera l'influence de ce Pacte onusien sur les politiques migratoires nationales ?

Prendre la mesure de l'enjeu migratoire global

Selon ses propres termes, l'ONU a pour mission de « prendre des mesures pour résoudre un grand nombre de problèmes auxquels est confrontée l'humanité au XXIème siècle ». Les migrations constituent, à n'en pas douter, un de ces « problèmes ». Qu'il s'agisse des Vénézuéliens fuyant la crise économique dans leur pays, des Honduriens de la « caravane » de migrants bloqués à la frontière entre les États-Unis et le

Mexique, des réfugiés Rohingyas qui se sont échappés de Birmanie pour s'installer au Bangladesh, ou encore des dizaines de milliers de migrants noyés en Méditerranée : partout dans le monde, les migrations suscitent crises humanitaires, surenchères sécuritaires et rejets politiques.

L'intérêt de l'ONU pour les migrations n'est pas nouveau. Dès 2003, Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations unies et fervent partisan de la cause des migrants, met sur pied la Commission mondiale sur les migrations internationales. En 2006 et 2013 sont organisés deux Dialogues de haut niveau sur les migrations dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, tandis qu'un Forum mondial sur la migration et le développement est organisé annuellement depuis 2007.

L'objectif de ces réunions multilatérales est d'élaborer des recommandations politiques à destination des États afin de « résoudre » les problèmes posés par les migrations. La crise des migrants dans la région euro-méditerranéenne a accéléré ce processus, avec l'organisation en 2016 d'un Sommet de l'ONU sur les migrations, à l'issue duquel fut prise la décision de préparer le « Pacte de Marrakech ».

Ce Pacte a été finalisé en juillet 2018, en vue d'une adoption formelle en décembre 2018. C'est avant tout l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui a été à la manœuvre, tandis que le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) est en parallèle chargé d'un autre Pacte, le Pacte pour les réfugiés, qui semble aujourd'hui en retrait par rapport à celui sur les migrations.

Objectif : concilier l'inconciliable

Le caractère feutré de ces débats ne doit pas masquer le caractère périlleux de la tâche. Les migrations constituent un enjeu sensible et les États, très attachés à leur souveraineté, sont réticents à l'élaboration de normes internationales qui viendraient contraindre leurs politiques.

De plus, les gouvernements n'ont pas les mêmes intérêts ni le même agenda. Ainsi, si le contrôle des frontières est une priorité pour les pays occidentaux, ce n'est pas le cas pour les pays du Sud, qui ont au contraire besoin de l'émigration pour soulager leur marché du travail et contribuer à leur développement. De même, les pays du Nord cherchent à attirer les migrants qualifiés (ingénieurs, professionnels de santé, etc.), alors que ce sont précisément ces derniers que les pays du Sud souhaiteraient retenir chez eux.

A ces divergences entre États s'ajoutent les critiques d'acteurs non-étatiques, comme les employeurs désireux d'avoir accès à une main d'œuvre étrangère, ou les ONG remontées contre les politiques sécuritaires des pays occidentaux et les violations des droits des migrants.

De manière plus générale, les pistes avancées par l'ONU se heurtent aux dilemmes presque insurmontables que pose la gouvernance des migrations dans le monde actuel. Comment concilier une économie libérale de marché, fondée sur la circulation du capital et du travail, avec les impératifs de sécurité et de contrôle des frontières ? Comment protéger les droits sociaux des migrants dans des économies dérégulées qui prospèrent sur l'exploitation des travailleurs étrangers ? Comment faire respecter les droits fondamentaux des migrants, et notamment l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui proclame le droit de quitter son pays, avec le respect de la souveraineté des États ?

Un couple de migrants centraméricains, le 28 novembre 2018, à bord d'un camion les acheminant à Tijuana (Mexique), à la frontière avec les États-Unis. Pedro Pardo/ AFP

On conçoit que, face à la difficulté de la tâche, l'ONU se réfugie dans un discours aseptisé et parfois ambigu. Le titre du Pacte est éloquent. On ne parle pas de « contrôle » des migrations, mais de migrations « ordonnées » et « régulières ». L'ONU se démarque ainsi de l'obsession sécuritaire des pays riches et envisage des migrations de travail légales, lesquelles

bénéficieraient tant aux pays riches – dont la population vieillit et qui manquent de main d'œuvre dans certains secteurs économiques – qu'aux pays de départ qui y trouvent un levier de développement.

Un pacte non contraignant

De même, la notion de migrations « sûres » implique la nécessité de protéger les migrants, dans un contexte où nombre d'entre eux perdent la vie en tentant de franchir des frontières, mais sans pour autant insister sur les droits des migrants (comme le droit d'asile), que les États occidentaux perçoivent comme un obstacle à leur souveraineté et à leur volonté d'expulser les migrants.

Parmi les 23 objectifs affichés par le Pacte de Marrakech se trouvent d'autres enjeux consensuels, comme la lutte contre les causes profondes des migrations (sous-développement, changement climatique) ou le combat contre les « passeurs » et les « trafiquants » coupables d'exploiter les migrants et de les faire traverser les frontières dans des conditions dangereuses.

C'est également en raison du caractère politiquement sensible que le Pacte, à l'instar des autres documents précédemment adoptés par l'ONU sur le sujet, est un instrument de *soft law* non-contraignant : il se contente d'énoncer des principes sans obliger juridiquement les États à les mettre en œuvre. On est donc très loin du fantasme d'un « droit de l'homme à la migration » véhiculé par les opposants au Pacte.

Une fronde inattendue des États

Mais rien n'y fait : malgré une recherche constante de consensus, le Pacte ploie sous les critiques et semble aujourd'hui davantage creuser les clivages que faciliter la coopération.

Tout a commencé en décembre 2017, avec le retrait des États-Unis. Cette décision de Donald Trump n'était pas réellement

une surprise, étant donné son hostilité à l'égard du multilatéralisme et la tonalité anti-migrants de sa campagne électorale. Mais loin d'être isolé, ce retrait fut suivi d'une spectaculaire cascade d'autres décisions similaires. En novembre 2018, [Israël](#), [l'Australie](#), la Hongrie, [la Pologne](#), la Slovaquie et [l'Autriche](#) ont ainsi imité les États-Unis. Étonnement, d'autres États-clés du multilatéralisme se posent la question de leur retrait, [comme la Belgique](#) ou la Suisse.

Partout, l'argument est le même : l'ONU empêcherait les États de contrôler leurs frontières, entraverait leur souveraineté et conduirait à un afflux incontrôlable de migrants. Le Pacte est pourtant très clair : il prévoit que les États gèrent leurs frontières « [selon le principe de la souveraineté nationale](#) », en « [prévenant la migration irrégulière](#) » et « [dans le respect des obligations prévues par le droit international](#) »..

Il respecte donc le droit des États à déterminer leurs politiques migratoires et à contrôler leurs frontières – ce qui est naturel si on considère que l'ONU est une organisation intergouvernementale qui répond aux États, et que le Pacte a fait l'objet de consultations approfondies avec l'ensemble des gouvernements de la planète. Lorsque le Pacte énonce des principes contraignants, comme le respect du droit international, il ne fait que rappeler des obligations auxquelles les États se sont de toute manière déjà astreints.

Cette fronde est inattendue. En général, les États européens sont parmi les « bons élèves » à l'ONU et soutiennent, tant financièrement que politiquement, les efforts de cette organisation. De plus, les arguments des États récalcitrants sont infondés et surtout, le Pacte étant en gestation depuis 2016 et sa version définitive connue depuis juillet 2018, les gouvernements auraient aisément pu faire valoir leurs arguments plus tôt.

Certains États ont même joué un rôle clé dans la préparation du Pacte : c'est le cas de la Suisse, très active sur le sujet, mais le travail mesuré et discret des diplomates helvétiques a volé en

éclats lorsqu'il a été confronté à un climat politique dominé par les populistes et la méfiance à l'égard des étrangers.

Le premier ministre belge, Charles Michel, à Bruxelles, le 8 décembre

2018. Nicolas Maeterlinck AFP

Le Pacte fait aussi l'objet d'une politisation à des fins électorales. Ce week-end, en Belgique, la [N-VA flamande](#) a claqué la porte du gouvernement fédéral pour officiellement s'opposer à la signature du Pacte par le premier ministre Charles Michel. En réalité, elle mobilise une nouvelle fois une rhétorique anti-migratoire pour se préparer aux élections fédérales de mai prochain.

En France, dans un contexte social agité, le gouvernement dépêchera le secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour le signer alors que [les réseaux sociaux bruissent de rumeurs fantaisistes](#) sur le Pacte et que Marine Le Pen dénonçait samedi ce « [Pacte avec le diable](#) », aux côtés de Steve Bannon et de ses amis du Mouvement pour l'Europe des nations et des libertés (MENL) avec en ligne de mire les élections européennes.

Un pacte sans ambition ?

A l'image d'Amnesty International, la société civile pointue, quant à elle, les insuffisances du Pacte et regrette que les États ne se soient pas montrés plus ambitieux : le Pacte justifierait des pratiques comme l'enfermement des migrants et ne défendrait [pas assez les droits des migrants](#). En revanche, les États du Sud restent favorables au Pacte, à l'instar du Maroc, qui organise la conférence à Marrakech.

L'ONU était, jusqu'à présent, parvenue à contourner l'hostilité à l'égard des migrants qui caractérise un grand nombre de ses États-membres. Depuis près de vingt ans, elle s'activait à développer ses propositions en matière de politiques migratoires qui, malgré leur tiédeur, n'en avait pas moins le mérite de proposer une autre lecture des migrations, axée au moins autant sur la sécurité que sur les droits de l'homme ou le développement. La relative indifférence qui entourait ce processus la protégeait des polémiques, mais au prix d'un

décalage grandissant entre ses positions et celles qui dominent le débat public, et au détriment de son influence sur les politiques migratoires des États.

La donne est clairement en train de changer. Il faudra beaucoup de courage politique à l'ONU et aux États qui soutiennent le Pacte pour affirmer la nécessité d'un changement de politique. On peut craindre que ce courage vienne à manquer et que les critiques à l'égard du Pacte ne sonnent le glas des initiatives de l'ONU.

Toutefois, la politisation de ce Pacte a le mérite de mettre les États face à leurs responsabilités : à Marrakech, les 10 et 11 décembre, ils auront l'opportunité d'affirmer leur volonté d'ancrer les politiques migratoires dans les valeurs cardinales de la communauté internationale... ou d'offrir aux opposants des migrations une nouvelle victoire symbolique et politique.

--

Damien Simonneau

Chercheur postdoctoral /

Postdoctoral Researcher Move-In Louvain

Institut d'Etudes Européennes (IEE)

Centre de recherche en science politique (CReSPo)

Université Saint-Louis–Bruxelles

Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

+33 (0)6 72 27 64 02

damien.simonneau@usaintlouis.be

<https://durkheim.u-bordeaux.fr/Notre-equipe/Chercheurs-et-enseignants-chercheurs-associés/CV/Damien-Simonneau>