



KATHLEEN NEWLAND
MARIE MCAULIFFE
CÉLINE BAULOZ

11

GOUVERNANCE MONDIALE DES MIGRATIONS
– FAITS NOUVEAUX DEPUIS LE RAPPORT ÉTAT
DE LA MIGRATION DANS LE MONDE 2018¹

Introduction

De par leur nature même, la migration internationale et les déplacements internationaux sont des questions transnationales qui concernent non seulement les États d'origine et de destination, mais aussi ceux que traversent les migrants (appelés souvent États de « transit ») ou dans lesquels ils sont accueillis après avoir été déplacés par-delà des frontières internationales. Paradoxalement, pourtant, la gouvernance des migrations a, pour l'essentiel, toujours relevé de la compétence des États, dont les politiques et réglementations sont généralement élaborées à l'échelle nationale^{2,3}. Le plus souvent, la gouvernance des migrations est étroitement associée à la souveraineté des États. Ceux-ci conservent le pouvoir de décider quels nonressortissants peuvent entrer et séjourner sur leur sol, car la migration touche directement à certains éléments qui définissent un État⁴. La gouvernance des migrations repose sur des accords bilatéraux et multilatéraux. Il existe également plusieurs accords mondiaux sous la forme de traités internationaux par lesquels les États se sont entendus sur l'application des droits de l'homme et sur les responsabilités connexes qui leur incombent dans des domaines précis. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 sont deux exemples importants, notamment parce qu'ils sont ratifiés par de nombreux pays. D'autres conventions sur la migration n'ont pas été aussi largement acceptées, telles que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui ne compte toujours pas de pays de destination traditionnels parmi ses États parties. Par ailleurs, de multiples initiatives et de nombreux dialogues et processus mondiaux et multilatéraux sur la migration ont été mis en place au cours des dernières décennies (voir le tableau récapitulatif à l'appendice A). Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte mondial sur les migrations) marque un tournant, car il s'agit de la première déclaration négociée sur le plan international d'objectifs concernant la gouvernance des migrations et visant à établir un équilibre entre les droits des migrants et le principe de souveraineté des États sur leur territoire. Bien que juridiquement non contraignant, le Pacte mondial sur les migrations a été adopté par consensus en décembre 2018 à une conférence des Nations Unies à laquelle ont participé plus de 150 États Membres des Nations Unies puis, quelques jours plus tard, par l'Assemblée générale des Nations Unies lors d'un scrutin recueillant 152 voix pour, 5 voix contre (et 12 abstentions).

1 Kathleen Newland, Directrice de recherche et Cofondatrice du Migration Policy Institute ; Marie McAuliffe, Chef de la Division de la recherche sur les politiques migratoires de l'OIM ; et Céline Bauloz, Chargée de recherche principale à la Division de la recherche sur les politiques migratoires de l'OIM.

2 Dans plusieurs systèmes politiques, tels que les fédérations, certains aspects de la migration, en particulier ceux liés à l'intégration, sont réglementés au niveau sous-national (par exemple au niveau des provinces, comme en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Suisse). De plus en plus, des aspects de la migration internationale sont également gérés au niveau des villes (voir, par exemple Duncan et Popp, 2017 et le Rapport *État de la migration dans le monde 2015* sur les migrants et les villes).

3 McAuliffe et Goossens, 2018.

4 Par exemple, une population permanente et un territoire déterminé, conformément à l'article premier de la Convention de Montevideo de 1933 concernant les droits et les devoirs des États.

En l'absence de régime international cohérent sur la migration, des phénomènes migratoires majeurs, inattendus et de grande envergure, ainsi que des séismes géopolitiques⁵ peuvent avoir un impact considérable sur la gouvernance mondiale des migrations, s'apparentant à des « appels à agir » lancés à la communauté internationale. Ces phénomènes ont aussi clairement mis en lumière certaines des lacunes qui existent à l'intérieur du cadre, fragmentaire, qui régit la gouvernance mondiale des migrations, ainsi que la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour mettre en place une approche internationale de la migration plus cohérente, dans l'intérêt des États, des sociétés et des migrants. En 2015 et 2016, par exemple, les mouvements massifs de plus d'un million de personnes vers et à travers l'Europe (dont des réfugiés syriens et autres) ont imprimé un élan qui a contribué à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (Déclaration de New York), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2016⁶. La Déclaration de New York a marqué une étape importante dans l'histoire de la gouvernance mondiale des migrations. Les 193 États Membres des Nations Unies ont affirmé à l'unanimité leur soutien au respect des droits des migrants et des réfugiés et se sont engagés en faveur d'un processus de négociations intergouvernementales en vue d'adopter un pacte mondial sur les migrations⁷ et un pacte mondial sur les réfugiés⁸. Il est à noter que ces deux pactes s'appuient sur des années de dialogues structurés, d'initiatives et de coopération entre les États, à l'échelle régionale comme internationale.

Le Rapport *État de la migration dans le monde 2018* comprenait un chapitre sur la gouvernance mondiale des migrations, qui présentait le contexte et les conditions dans lesquels la Déclaration de New York avait été adoptée. Il s'agissait du premier chapitre de la partie II, consacrée aux questions migratoires complexes et émergentes. Il visait à donner un aperçu critique de l'architecture existante de la gouvernance mondiale et des évolutions récentes⁹. Il s'articulait autour des aspects clés suivants :

- Présentation du concept de « gouvernance » ;
- Avantages d'une gouvernance mondiale des migrations et obstacles ;
- Normes et institutions ;
- Efforts visant à améliorer la gouvernance mondiale (2001-2016).

Le chapitre 5 du Rapport *État de la migration dans le monde 2018* avait aussi jeté les bases des chapitres suivants de la partie II, en présentant le contexte de la gouvernance au niveau mondial, notamment en soulignant les grands domaines thématiques afférents à la migration qui faisaient l'objet d'une coopération internationale depuis peu. Nous invitons vivement les lecteurs intéressés par les aspects fondamentaux et les évolutions contemporaines de la gouvernance mondiale des migrations à s'y reporter.

Pendant les deux années qui se sont écoulées depuis la publication du Rapport *État de la migration dans le monde 2018*, il s'est passé tant de choses dans le domaine de la gouvernance mondiale des migrations que les directeurs de la publication ont jugé important de proposer une mise à jour dans l'édition 2020 du Rapport. Le présent chapitre fournit une analyse descriptive portant sur une période précise¹⁰. Cependant, le système

5 Par « séismes », les auteurs entendent des conflits transnationaux à grande échelle ou des événements d'une intense gravité, comme l'attaque du World Trade Center le 11 septembre 2001.

6 Assemblée générale des Nations Unies, 2016.

7 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a.

8 Assemblée générale des Nations Unies, 2018b.

9 Martin et Weerasinghe, 2017.

10 La période couverte par ce chapitre s'achève à la fin de juin 2019.

sera mis en œuvre et continuera d'évoluer bien au-delà. Commençant là où le Rapport *État de la migration dans le monde 2018* se termine, la section ci-après retrace l'élaboration et l'adoption des deux pactes mondiaux. La troisième section propose une analyse succincte de leur complémentarité, de leur cohérence et de leurs lacunes. La section suivante évalue leurs incidences sur l'architecture mondiale de la gouvernance des migrations. La dernière section, tournée vers l'avenir, expose les conséquences de ces évolutions récentes ainsi que les difficultés liées à la mise en œuvre des pactes mondiaux. Ce chapitre s'appuie sur des informations provenant de la sphère politique, sur des commentaires d'universitaires et sur des articles d'opinion. Au moment de sa rédaction, très peu de nouveaux travaux universitaires avaient été publiés sur l'adoption et la mise en œuvre des deux pactes mondiaux, ce qui s'explique par les délais de lecture par les pairs (voir le chapitre 4 du présent Rapport). Le nombre de nouvelles publications universitaires sur les deux pactes devrait augmenter à partir du dernier trimestre de 2019.

Élaboration et adoption des pactes mondiaux

Les deux pactes mondiaux sont issus d'un sentiment de crise largement répandu face à des mouvements de population massifs dans plusieurs endroits du monde. Ces phénomènes – spectaculaires dans la Méditerranée, mais aussi dans le golfe d'Aden et la mer Rouge et dans la baie du Bengale – ont débouché sur la Déclaration de New York. La crise méditerranéenne est caractérisée non seulement par le très grand nombre de personnes touchées, mais aussi par sa visibilité, puisqu'elle a retenu l'attention des grands médias occidentaux. Ces mouvements ont fait comprendre aux gouvernements des riches États européens (qui étaient les destinations visées par les migrants) que, malgré toutes leurs ressources juridiques et financières, ils ne peuvent faire face à des flux migratoires de cette ampleur sans coopérer entre eux et avec les pays d'origine et de transit¹¹.

Le Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants, organisé en septembre 2016 dans le contexte de cette crise, a débouché sur une déclaration d'engagement de la part des États, dont les principaux points promettaient la négociation des deux pactes mondiaux. L'idée de départ était d'élaborer un pacte unique, portant à la fois sur les réfugiés et les migrants. Plusieurs obstacles se sont opposés à ce projet, dont la crainte que, d'une part, un pacte à double finalité n'atténue la protection à laquelle les réfugiés ont droit en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés et que, d'autre part, en mettant les réfugiés et les migrants sur le même pied, les États seraient tenus à des obligations plus strictes à l'égard de ces derniers que ce qu'ils étaient prêts à accepter. La plupart des pays de destination, dans l'ensemble, se seraient contentés d'un pacte mondial unique traitant exclusivement des réfugiés, mais d'autres, surtout des pays du Sud, ont réclamé également un pacte mondial sur les migrations. Les deux pactes ont été prévus pour être juridiquement non contraignants, contrairement à un traité international qui oblige tous les États parties à mettre en œuvre ses dispositions¹².

En outre, des débats et discussions techniques sur les diverses définitions des termes « réfugiés » et « migrants », dans le contexte de la Déclaration de New York et de l'élaboration des deux pactes, ont occupé une place importante¹³. Si la Déclaration de New York précise que « les réfugiés et les migrants jouissent des

11 Voir, par exemple, Commission européenne, 2015.

12 La question est de savoir si le Pacte mondial sur les migrations peut être considéré comme du « droit non contraignant » (Chetail, 2019 ; Allinson *et al.*, 2019).

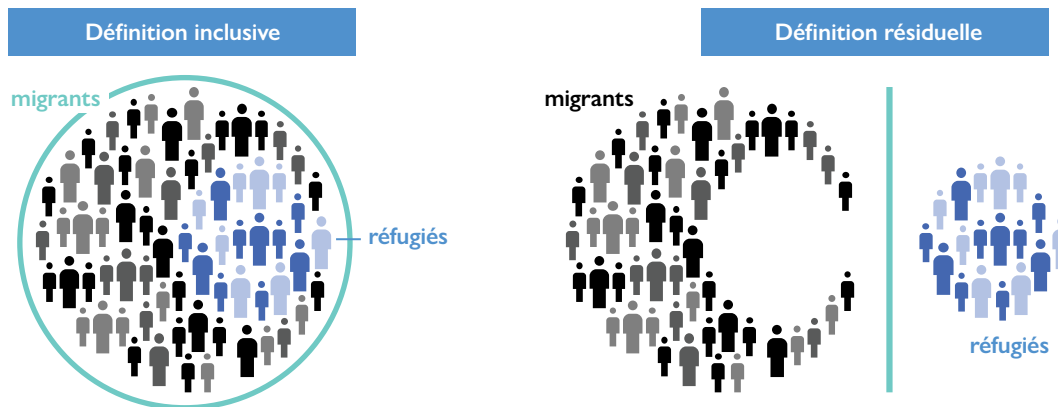
13 Voir, par exemple, Klein Solomon et Sheldon, 2018.

mêmes libertés fondamentales et droits de l'homme universels »¹⁴, une distinction a été maintenue entre les deux groupes, que le Pacte mondial sur les migrations résume comme suit :

« Les migrants et les réfugiés sont deux groupes différents relevant de cadres juridiques distincts. Seuls les réfugiés bénéficient de la protection internationale définie par le droit international des réfugiés »¹⁵.

Il s'ensuit que les deux pactes adoptent une conception résiduelle des migrants, considérés comme des personnes vivant en dehors de leur pays d'origine qui ne sont pas des réfugiés (figure 1) : une catégorie hétérogène résiduelle de personnes ayant en commun de ne pas être des réfugiés¹⁶. En revanche, la Division de la population des Nations Unies utilise une définition inclusive, selon laquelle toute personne résidant hors de son pays d'origine est un migrant¹⁷.

Figure 1. Qu'est-ce qu'un « migrant » ?



Source : Carling, 2017 (adapté).

Les deux pactes sont l'aboutissement de processus très différents. Le Pacte mondial sur les réfugiés a été rédigé par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans la perspective du Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants de septembre 2016 et pendant qu'il expérimentait le cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF)¹⁸. Le HCR a organisé une série de discussions thématiques avec les États et d'autres parties prenantes puis a engagé des consultations avec les États (voir la figure 2). Pendant toute la durée du processus, il a reçu plus de 500 contributions écrites de la part d'États Membres des Nations Unies et d'autres parties prenantes¹⁹. La version finale qu'il a rédigée a été adoptée à la soixante-treizième session de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018, après un vote à la Troisième Commission, avec 176 voix pour et une contre (États-Unis d'Amérique) et trois abstentions^{20,21}.

14 Assemblée générale des Nations Unies 2016, par. 6.

15 Assemblée générale des Nations Unies 2018a, par. 4.

16 Carling, 2017.

17 DAES, 1998.

18 Concernant l'élaboration de la Déclaration de New York et le cadre d'action global pour les réfugiés, voir Ferris, 2016.

19 Voir www.unhcr.org/595259bd4, consulté le 1er juin 2019.

20 Érythrée, Libéria et Libye.

21 Türk, 2018.

Figure 2. Chronologie succincte du processus ayant conduit aux deux pactes et au Réseau des Nations Unies sur les migrations

Assemblée générale des Nations Unies, septembre 2016 – Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants – L'OIM devient une organisation apparentée au sein du système des Nations Unies		
Pacte mondial sur les réfugiés	Pacte mondial sur les migrations	Réseau des Nations Unies sur les migrations
<i>janv. 2017- déc. 2017</i> Consultations thématiques	<i>avril 2017</i> Résolution des Nations Unies sur les modalités du processus relatif au Pacte	
<i>juin 2017</i> Consultations des ONG	<i>avril 2017- nov. 2017</i> Phase de consultations informelles ; 6 sessions thématiques	
<i>déc. 2017- janv. 2018</i> Consultations de bilan	<i>déc. 2017- janv. 2018</i> Phase de bilan	<i>déc. 2017</i> Le Secrétaire général lance des consultations à l'intérieur des Nations Unies
<i>févr. 2018- juillet 2018</i> Consultations officielles	<i>déc. 2017</i> Publication du Rapport du Secrétaire général (Rendre les migrations bénéfiques à tous)	<i>mai 2018</i> Le Bureau exécutif du Secrétaire général rend sa décision sur le modèle proposé
	<i>févr. 2018- juillet 2018</i> Phase des négociations intergouvernementales	<i>juin 2018</i> La Vice-Secrétaire générale informe les États Membres du Réseau des Nations Unies.
		<i>juillet 2018</i> Le texte final du Pacte mondial sur les migrations salue la décision du Secrétaire général de créer le Réseau.
		<i>oct. 2018</i> Réunion des Nations Unies consacrée à la mise au point du Réseau
		<i>nov. 2018</i> Adoption du mandat du Réseau
<i>déc. 2018</i> Adoption du Pacte mondial sur les réfugiés par l'Assemblée générale	<i>déc. 2018</i> Conférence internationale chargée d'adopter le Pacte mondial sur les migrations, puis approbation du Pacte mondial sur les migrations par l'Assemblée générale	<i>déc. 2018</i> Le Secrétaire général lance le Réseau lors d'une conférence internationale
<i>sept. 2016-déc. 2018</i> Application du cadre d'action global pour les réfugiés		<i>janv. 2019</i> Le Réseau des Nations Unies est en place ; il succède au Groupe mondial sur la migration des Nations Unies

Pour sa part, le processus relatif au Pacte mondial sur les migrations avait été résolument pris en main par les États, avec toutefois l'étroite participation et le soutien du Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations internationales. Deux États, le Mexique et la Suisse, avaient été nommés cofacilitateurs du processus et ont pris en charge la rédaction du Pacte. La première phase consistait en six mois de consultations aux niveaux mondial, régional et national, suivies d'un bilan.

Les cofacilitateurs ont rédigé une première version du Pacte, et présidé six séries de consultations informelles aux Nations Unies pendant six mois²². La version finale du texte a été officiellement entérinée en juillet 2018, puis adoptée à une conférence spéciale tenue au Maroc en décembre 2018, cinq mois après la fin des négociations. L'Assemblée générale des Nations Unies à New York a officiellement approuvé les conclusions de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Les résultats du vote se présentaient comme suit : 152 voix pour, cinq contre, et 12 abstentions. Les États-Unis d'Amérique se sont retirés du processus avant le début des négociations intergouvernementales et ont voté contre le Pacte lors de l'Assemblée générale (tout comme la République tchèque, la Hongrie, Israël et la Pologne). Les pays qui se sont abstenus sont l'Algérie, l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, le Chili, l'Italie, la Lettonie, la Libye, le Liechtenstein, la Roumanie, Singapour et la Suisse²³.

La montée du nationalisme, des partis politiques d'extrême droite et des sentiments hostiles aux migrants, en particulier dans les pays de destination, a amené plusieurs pays à retirer leur soutien au Pacte, tenant parfois des discours fondés sur des contrevérités au sujet du Pacte et de ses effets²⁴. Par exemple, l'exMinistre de l'immigration du Canada du Gouvernement conservateur Harper, Chris Alexander, a dénoncé publiquement les propos tenus par le chef de l'opposition, Andrew Scheer, sur les incidences du Pacte, en déclarant que : « [ces] propos sont incorrects dans les faits : ce pacte est une déclaration politique, et non un traité juridiquement contraignant. Il n'a aucun impact sur notre souveraineté »²⁵.

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Le Pacte mondial sur les migrations se décompose en quatre grands éléments. Le premier regroupe les paragraphes initiaux qui énoncent la vision du Pacte, à savoir une meilleure coopération entre les États pour améliorer la gouvernance des migrations internationales²⁶. Il réaffirme les principes sur lesquels repose le Pacte mondial, y compris « le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence, dans le respect du droit international »²⁷. Le préambule prend acte des instruments connexes sur les droits de l'homme, ainsi que des autres accords et des conclusions des précédentes réunions des Nations Unies sur les migrations.

Le deuxième élément du Pacte est le cœur du document. Il énumère 23 objectifs, qui proposent une approche relativement globale de la coopération internationale sur les migrations (voir l'encadré ci-après). Chaque objectif est associé à plusieurs mesures dont s'inspireront les pays pour concrétiser leur attachement à l'objectif énoncé. Cette partie centrale du Pacte réaffirme la souveraineté des États quant à leurs politiques migratoires²⁸.

22 Voir Assemblée générale des Nations Unies, 2017a, sur les modalités des négociations intergouvernementales en vue du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

23 Un certain nombre de pays n'étaient pas présents pendant le vote (Afghanistan, Antigua-et-Barbuda, Belize, Bénin, Botswana, Brunéi Darussalam, États fédérés de Micronésie, Guinée, Kiribati, Kirghizistan, Panama, Paraguay, République dominicaine, République populaire démocratique de Corée, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Slovaquie, Somalie, Timor-Leste, Tonga, Trinité-et-Tobago, Turkménistan, Ukraine et Vanuatu).

24 Kaufmann, 2017 ; Mudde, 2019 ; Zalan, 2018.

25 Zimonjic, 2018.

26 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a ; par. 115.

27 Ibid.

28 Makooi, 2018.

Les 23 objectifs du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

1. Collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits
2. Lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine
3. Fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration
4. Munir tous les migrants d'une preuve d'identité légale et de papiers adéquats
5. Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples
6. Favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent
7. S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire
8. Sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus
9. Renforcer l'action transnationale face au trafic de migrants
10. Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales
11. Gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée
12. Veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés
13. Ne recourir au placement en rétention administrative des migrants qu'en dernier ressort et chercher des solutions de rechange
14. Renforcer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle migratoire
15. Assurer l'accès des migrants aux services de base
16. Donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale
17. Éliminer toutes les formes de discrimination et encourager un débat public fondé sur l'analyse des faits afin de faire évoluer la manière dont les migrations sont perçues
18. Investir dans le perfectionnement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences
19. Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays
20. Rendre les envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants
21. Coopérer en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants en toute sécurité et dignité, ainsi que leur réintégration durable

22. Mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis
23. Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Ces 23 objectifs peuvent être regroupés dans trois catégories : 1) les mesures précises et relativement simples, 2) les questions précises mais controversées et 3) les objectifs très vastes et ambitieux.

Tableau 1. Objectifs du Pacte mondial sur les migrations, par catégorie

1. Mesures précises et relativement simples	2. Questions précises mais controversées	3. Objectifs très vastes et ambitieux
Améliorer les données et les recherches sur la migration (objectif 1)	Ouvrir des voies légales plus larges pour les migrants (objectif 5)	Réduire les facteurs négatifs de migration (objectif 2)
Fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration (objectif 3)	Gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée (objectif 11)	S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire (objectif 7)
Munir les migrants d'une preuve de leur identité légale (objectif 4)	Ne recourir à la détention qu'en dernier ressort et chercher des solutions de rechange (objectif 13)	Donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et cohésion sociale (objectif 16)
Favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent (objectif 6)	Assurer l'accès des migrants aux services de base (objectif 15)	Éliminer toutes les formes de discrimination et encourager un débat public fondé sur l'analyse des faits (objectif 17)
Sauver des vies et coordonner l'action pour retrouver les migrants disparus (objectif 8)	Investir dans le perfectionnement des compétences et la reconnaissance mutuelle (objectif 18)	Créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable (objectif 19)
Renforcer la lutte transnationale contre le trafic (objectif 9)	Faciliter le retour et la réintégration (objectif 21)	Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux (objectif 23)

Prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes (objectif 10)

Renforcer les procédures migratoires (objectif 12)

Renforcer les services consulaires pour les migrants (objectif 14)

Faciliter les transferts de fonds (objectif 20)

Soutenir la portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis (objectif 22)

Certains de ces objectifs sont relativement simples, bénéficient d'un large soutien et peuvent être mis en œuvre immédiatement. Leur mise en œuvre a d'ailleurs déjà commencé pour certains, notamment en ce qui concerne la recherche et la collecte de données, le recrutement éthique et les rapatriements de fonds. D'autres, tels que le renforcement des voies de migration légales, l'amélioration de la gestion des frontières et la coopération en matière de retour et de réintégration, sont précis mais controversés et nécessiteront de plus amples négociations ainsi que l'engagement de ressources et l'expression d'une volonté politique.

D'autres objectifs, par exemple ceux qui figurent dans la troisième catégorie du tableau 1, sont des propositions à très long terme, sans préjudice du large accord qui existe sur la nécessité d'engager des changements positifs sur ces questions²⁹. Ces objectifs sont assez ambitieux, si bien qu'il faudra du temps pour les atteindre. Par exemple, la protection des migrants en situation de vulnérabilité (objectif 7) dépasse aujourd'hui les catégories de vulnérabilité traditionnelles (par exemple, les femmes et les filles, les enfants et victimes de la traite) et s'étend aux vulnérabilités découlant « des circonstances de leur voyage ou des situations qu'ils rencontrent dans les pays d'origine, de transit ou de destination »³⁰. La réalisation de certains de ces objectifs est étroitement liée à la mise en œuvre d'autres initiatives concernant le développement, l'environnement ou, plus généralement, la protection des migrants pris au piège dans des crises. Par exemple, les objectifs 2 et 19 font explicitement référence au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et au Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement³¹.

Le troisième élément du Pacte mondial sur les migrations concerne sa mise en œuvre. Il est évident que c'est aux États qu'il incombe au premier chef de mettre en œuvre les 23 objectifs du Pacte. Pour les aider dans leurs efforts, il a été envisagé de mettre au point un « mécanisme de renforcement des capacités » comprenant une plateforme de connaissances, un pôle de liaison et un fonds d'amorçage pour les projets³². Il est important

29 Newland, 2018.

30 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a ; par. 23.

31 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a.

32 Ibid.

de noter que dans cette partie, les États s'engagent à travailler à la mise en œuvre du Pacte avec d'autres parties prenantes, y compris les migrants, la société civile, le secteur privé, les syndicats, les autorités locales et d'autres. Le Pacte salue également la décision du Secrétaire général de créer le Réseau des Nations Unies sur les migrations, coordonné par l'OIM, afin de veiller à ce que les nombreuses entités des Nations Unies s'occupant de questions migratoires apportent aux États un soutien efficace et cohérent. Le Secrétaire général est invité à s'appuyer sur le Réseau pour élaborer son rapport biennal à l'Assemblée générale consacré aux activités des Nations Unies visant à mettre en œuvre le Pacte mondial sur les migrations. Dans le dernier paragraphe sur la mise en œuvre du Pacte, il est reconnu que les processus pilotés par les États, tels que le Forum mondial sur la migration et le développement et les processus consultatifs régionaux sur la migration, ont un rôle important à jouer pour promouvoir la coopération internationale sur les questions de migration.

Enfin, le quatrième élément du Pacte concerne le suivi et l'examen³³. Les progrès accomplis quant à la mise en œuvre des objectifs du Pacte doivent être examinés tous les quatre ans lors de l'Assemblée générale, pour la première fois en 2022, et lors d'un « forum d'examen des migrations internationales » qui remplacera le Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement³⁴. Des examens régionaux se tiendront tous les quatre ans, en alternance avec le Forum d'examen, à partir de 2020. Le Pacte prévoit que d'autres processus menés par les États contribuent à ces examens, notamment les processus précités et le Dialogue international sur la migration de l'OIM. Il invite également les États à mettre en place des examens à l'échelle nationale.

Le Pacte mondial sur les réfugiés

La Déclaration de New York reconnaît explicitement qu'il y a urgence à renforcer la coopération afin de répartir les responsabilités en matière d'accueil et d'aide aux réfugiés du monde entier, qui se trouvent principalement dans des pays voisins (le plus souvent des pays à faible revenu ou à revenu moyen). Il est dit dans la Déclaration que :

Pour répondre aux besoins des réfugiés et des États d'accueil, nous nous engageons à promouvoir un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde entier et l'aide dont ils ont besoin, compte étant tenu des contributions actuelles et de la différence qui existe entre les États en termes de capacités et de ressources³⁵.

Contrairement à la proposition de pacte mondial sur les migrations, fondé sur des négociations intergouvernementales en vue d'un accord sur un document des États Membres, la Déclaration de New York envisageait le Pacte mondial sur les réfugiés comme l'aboutissement d'un processus dirigé par le HCR. L'accent devait être mis sur le perfectionnement et la mise en œuvre pratique d'une réponse existante aux questions relatives aux réfugiés, à savoir le cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF), et plus particulièrement sur les mesures à prendre face aux mouvements massifs de réfugiés (y compris dans des situations prolongées). Comme indiqué à l'Annexe I de la Déclaration de New York, le cadre d'action global pour les réfugiés revêt une

33 Ibid.

34 Assemblée générale des Nations Unies, 2019.

35 Assemblée générale des Nations Unies, 2016 ; par. 68.

importance fondamentale pour le Pacte mondial sur les réfugiés. Il se compose des éléments clés suivants, élaborés par le HCR en étroite concertation avec des parties prenantes et mis en œuvre dans un grand nombre de pays³⁶ pendant le processus relatif au Pacte mondial sur les réfugiés (voir le tableau 2) : accueil et admission, soutien aux besoins immédiats, appui aux pays et communautés d'accueil, et solutions durables. Les principaux objectifs du CRRF sont : 1) atténuer la pression sur les pays d'accueil concernés ; 2) renforcer l'autonomie des réfugiés ; 3) élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers ; et 4) créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour dans la sécurité et la dignité³⁷. Outre le cadre d'action global pour les réfugiés, le Pacte mondial sur les réfugiés comprend un programme d'action fondée sur le CRRF, qui énonce des mesures destinées aux États et autres parties prenantes compétentes pour qu'ils puissent mieux réagir face aux mouvements de réfugiés (tableau 2).

Tableau 2. Axes thématiques du cadre d'action global pour les réfugiés et du programme d'action

Piliers du CRRF	Programme d'action	
	Domaines d'appui	Sous-domaines indicatifs
Accueil et admission	Accueil et admission	Alerte rapide, préparation et plans d'urgence
		Dispositifs d'accueil immédiat
		Sûreté et sécurité
		Enregistrement et documentation
		Satisfaire les besoins spécifiques
		Identifier les besoins de protection internationale
Appui visant à répondre aux besoins immédiats et permanents	Satisfaire les besoins et soutenir les communautés	Éducation
		Emplois et moyens d'existence
		Santé
		Femmes et filles
		Enfants, adolescents et jeunes
Appui aux pays et communautés d'accueil	Satisfaire les besoins et soutenir les communautés	Logement, énergie, et gestion des ressources naturelles
		Sécurité alimentaire et nutrition
		État civil
		Apatridie
		Promouvoir les bonnes relations et la coexistence pacifique

36 Les 16 pays de mise en œuvre sont : l'Afghanistan, le Belize, le Costa Rica, Djibouti, El Salvador, l'Éthiopie, le Guatemala, le Honduras, le Kenya, le Mexique, l'Ouganda, le Panama, le Rwanda, la Somalie, le Tchad et la Zambie. La République-Unie de Tanzanie faisait initialement partie de ces pays, mais elle s'est retirée par la suite.

37 Voir le portail numérique mondial du CRRF à l'adresse www.globalcrf.org (consulté le 2 juin 2019).

Piliers du CRRF	Programme d'action	
	Domaines d'appui	Sous-domaines indicatifs
Solutions durables	Solutions	Appui aux pays d'origine et au rapatriement volontaire
		Réinstallation
		Voies complémentaires d'admission dans des pays tiers
		Intégration locale
		Autres solutions locales

La fourniture d'un financement suffisant pour les pays d'accueil et la réinstallation des réfugiés sont deux expressions concrètes du partage des responsabilités, qui se sont toutefois révélées très problématiques tout au long du processus relatif au Pacte mondial sur les réfugiés, et continueront certainement de l'être à l'avenir. Il a été difficile de réunir les fonds nécessaires pour permettre la pleine mise en œuvre du CRRF, qui a été entravée dans plusieurs pays, dont l'Ouganda et l'Éthiopie³⁸, en raison d'un soutien insuffisant des donateurs. De même, le très petit nombre de places de réinstallation pour les réfugiés et l'insuffisance d'autres solutions durables pour les personnes déplacées continueront de poser des difficultés pour le CRRF et le Pacte mondial sur les réfugiés³⁹. Si aucun de ces deux facteurs n'est une nouveauté dans le système international des réfugiés, ni pour le HCR en sa qualité d'organisme des Nations Unies expressément chargé de ces questions et principal gardien de la Convention sur les réfugiés, le processus relatif au Pacte mondial sur les réfugiés a toutefois mis en relief les obstacles qui persistent dans ces deux domaines tout en s'efforçant de mobiliser davantage la communauté internationale afin d'aboutir à des résultats plus concrets.

Pour relever ces défis et, plus généralement, pour aider les États Membres à tenir leurs engagements, le Pacte mondial sur les réfugiés établit différents mécanismes de suivi, d'examen et de mise en œuvre. Un forum mondial sur les réfugiés doit être organisé tous les quatre ans, la première édition étant prévue en décembre 2019. Ce forum a pour premier objectif de permettre aux États Membres des Nations Unies de prendre officiellement des engagements et de faire des contributions sous la forme d'une assistance financière, matérielle ou technique, ou de places de réinstallation et de voies complémentaires d'admission, puis de rendre compte des principaux résultats obtenus et des bonnes pratiques suivies⁴⁰. Ce dispositif mondial de coopération internationale est complété par les dispositifs nationaux pouvant être mis en place par les pays d'accueil pour coordonner les mesures prises par les parties prenantes concernées, en vue d'assurer une réponse globale⁴¹. Pour éviter des « crises de réfugiés » à l'avenir, une plateforme d'appui peut être activée à la demande du ou des pays d'accueil ou du ou des pays d'origine, dans les deux cas suivants :

- Une situation complexe et/ou à grande échelle des réfugiés où la capacité de réponse d'un État d'accueil est dépassée ou est sur le point de l'être ; ou

38 Siegfried, 2017 ; voir aussi Hansen, 2018.

39 Angenendt et Biehler, 2018.

40 Assemblée générale des Nations Unies, 2018b ; voir aussi la page Web du HCR consacrée au Forum mondial sur les réfugiés, à l'adresse www.unhcr.org/global-refugee-forum.html (consultée le 2 juin 2019).

41 Assemblée générale des Nations Unies, 2018b.

- Une situation de réfugiés prolongée où l'État ou les États d'accueil a/ont besoin d'un appui supplémentaire considérable, et/ou une grande occasion de solution se présente (rapatriement volontaire à grande échelle dans le pays d'origine)⁴².

Sous la conduite d'un groupe d'États, les plateformes d'appui peuvent organiser des conférences de solidarité sur une situation donnée pour obtenir de la part des États et des parties prenantes concernées des contributions financières, matérielles et techniques, ainsi que des places de réinstallation et des voies complémentaires d'admission⁴³.

Le caractère non contraignant du Pacte mondial sur les réfugiés et l'accent mis sur la mise en œuvre et l'action ont amené certains commentateurs à se déclarer sceptiques quant à la probabilité d'un changement durable, étant donné que les États peuvent choisir les approches qui leur conviennent le mieux à une époque où le climat géopolitique concernant les réfugiés et les déplacements est défavorable⁴⁴. D'autres inquiétudes ont été exprimées à propos de la place centrale donnée à la Convention relative au statut des réfugiés, du désintérêt relatif pour les droits connexes énoncés dans d'autres instruments clés, et des aspects des déplacements non couverts par le régime existant⁴⁵.

Complémentarité, cohérence et lacunes des deux pactes mondiaux

Indépendamment du retentissement de la Déclaration de New York de 2016 et de la détermination de tous les États à parachever les deux pactes mondiaux, le contenu de ces derniers n'a pas surgi de nulle part. Il a fallu beaucoup plus de temps qu'il n'y paraît pour formuler les idées et les approches qui y sont exposées. Comme souligné dans l'introduction de ce chapitre, les deux pactes sont l'aboutissement d'années de dialogues structurés, d'initiatives et de coopération entre les États à l'échelle régionale et internationale. Le Pacte mondial sur les migrations, en particulier, s'appuie sur des initiatives et processus régionaux et mondiaux récents⁴⁶, notamment en ce qui concerne les domaines thématiques sur lesquels convergent les intérêts des États⁴⁷ (pour plus de détails, voir l'appendice B). Quant au Pacte mondial sur les réfugiés, il porte sur la nécessité de « traduire [le] principe établi de longue date sur la coopération internationale, inscrit au préambule de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 en actes concrets et pratiques » pour « un partage prévisible et équitable de la charge et des responsabilités »⁴⁸. Il appuie et renforce les efforts

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Angenendt et Biehler, 2018 ; Hathaway, 2018.

45 Alienikoff et Martin, 2018 ; Chimni, 2018 ; Gammeltoft-Hansen, 2018.

46 Pour un aperçu historique des initiatives et processus mondiaux antérieurs sur la migration, voir Newland, 2010 ; Martin et Weerasinghe, 2017 ; Betts et Kainz, 2017.

47 Ni le Pacte mondial sur les réfugiés ni le Pacte mondial sur les migrations ne traitent des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui sont deux fois plus nombreuses que les réfugiés. Lors de la deuxième consultation thématique organisée au siège des Nations Unies à New York en mai 2017, certains États Membres participants étaient favorables à ce que le Pacte mondial sur les migrations porte aussi sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, mais d'autres y étaient opposés. Conscients de la corrélation entre les migrations internes et internationales, les modérateurs, les cofacilitateurs et la Représentante spéciale du Secrétaire général ont toutefois précisé que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays n'entraient pas dans le cadre du mandat attribué au Pacte mondial sur les migrations (Khadria, 2017).

48 Assemblée générale des Nations Unies, 2018b ; par. 2 et 3. Voir aussi le quatrième paragraphe du préambule de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

déployés précédemment, par exemple en répondant aux appels répétés du Comité exécutif du HCR⁴⁹ en faveur d'une coopération internationale, et en consolidant des initiatives menées par le HCR concernant des cas spécifiques de partage des responsabilités ad hoc⁵⁰.

Les deux pactes mondiaux ne s'excluent pas mutuellement. Ils ont été conçus pour se compléter, étant donné que les réfugiés et les migrants se heurtent à « beaucoup de difficultés et de vulnérabilités communes »⁵¹. Pour le HCR et l'OIM, ces deux pactes ont une cohérence fonctionnelle au regard des difficultés communes qu'ils doivent résoudre⁵². Le Pacte mondial sur les migrations a une portée plus vaste que celui sur les réfugiés puisqu'il vise à « faire face au phénomène migratoire dans toutes ses dimensions ». Il complète donc le Pacte mondial sur les réfugiés, dont la portée est limitée aux difficultés particulières liées aux déplacements massifs de réfugiés, y compris dans des situations de déplacement prolongé⁵³. Offrant un « panorama à 360 degrés des migrations internationales »⁵⁴, le Pacte mondial sur les migrations traite de questions qui se posent d'un bout à l'autre du cycle migratoire : au moment de quitter le pays d'origine ; pendant le voyage de migration, y compris dans les pays de transit ; à l'arrivée et pendant le séjour dans le pays de destination ; ou au retour dans le pays d'origine. Dans leurs premières versions, aucun des deux pactes ne traitait des déplacements liés aux effets du changement climatique et de la dégradation de l'environnement. Certaines parties prenantes espéraient que la protection des personnes déplacées en raison de ces phénomènes serait abordée dans le Pacte mondial sur les réfugiés, mais les États s'y sont opposés. La version finale du Pacte mondial sur les migrations comprend toutefois une sous-section intitulée « Catastrophes naturelles, effets néfastes des changements climatiques et dégradation de l'environnement », au titre de l'objectif 2 (Lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine)⁵⁵.

Le fait que les deux pactes aient des domaines d'application et des objectifs différents a permis d'éviter qu'ils ne soient en contradiction et a assuré une cohérence générale. Cependant, aucun des deux n'a résolu un aspect important susceptible de chevauchements, à savoir les flux mixtes composés de réfugiés partant de leur pays de premier asile et d'autres migrants pris dans des mouvements à grande échelle⁵⁶. L'arrivée non planifiée d'un grand nombre de personnes, dont certaines ont de solides raisons de demander une protection internationale en tant que réfugiés et d'autres non, met les systèmes d'asile nationaux et les organisations humanitaires à rude épreuve. Même des personnes qui ne sont pas des réfugiés peuvent se trouver dans des situations désespérées qui nécessitent assistance et protection, par exemple les enfants non accompagnés. Le Pacte mondial sur les migrations se préoccupe de leurs besoins au titre de l'objectif 7 (S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire). Cependant, aucun des deux pactes n'aborde le phénomène des « mouvements secondaires » des réfugiés.

L'un des principaux enseignements tirés des mouvements vers et à travers l'Europe en 2015-2016 concerne le nombre de réfugiés qui ont pu poursuivre leur voyage à partir du premier pays où ils sont arrivés après avoir quitté leur pays d'origine en quête de sécurité ou de perspectives plus prometteuses. Le volume des déplacements secondaires en Europe en 2015-2016 s'explique en partie par la géographie (en particulier la

49 Dowd et McAdam, 2017.

50 Par exemple la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale de 1989 et le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois de 1989. Voir à ce sujet Betts, 2006, et Newland, 2011.

51 Assemblée générale des Nations Unies, 2016 ; par. 4.

52 Türk, cité dans Leone, 2018.

53 Cadre d'action global pour les réfugiés, joint en annexe du document Assemblée générale des Nations Unies, 2016 ; et Assemblée générale des Nations Unies, 2018b.

54 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a ; par. 11.

55 Ibid. ; par. 18 h) - l).

56 Voir, par exemple, Ndonga Githinji et Wood, 2018.

proximité de la Turquie et de la Grèce) et par les conditions de surpeuplement dans les premiers pays d'asile, mais aussi par des changements plus fondamentaux dans les technologies (y compris celles utilisées par les passeurs), tels que l'« argent mobile » et l'échange d'informations⁵⁷. L'histoire de Paolina Roccanello (voir ci-dessous) montre à quel point le monde a changé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. À l'époque, les réfugiés disposaient de moyens très limités pour se déplacer au-delà des confins de l'Europe. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La migration avant l'« application »

Le monde a connu de profonds changements en près de 70 ans, depuis la dernière crise de réfugiés en Europe, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, au moment de l'élaboration de la Convention relative au statut des réfugiés^a. À l'époque, Internet, la téléphonie mobile et le fax n'existaient pas et les services postaux étaient lents et souvent perturbés. Les communications par télégramme et téléphone étaient limitées et coûtaient cher. Paolina Roccanello est arrivée à Melbourne en avril 1947 avec sa mère, sur le SS *Misir*, parti d'Italie en pleine guerre^b. Elles ont eu la chance de retrouver le père de Paolina, qui avait émigré en Australie huit ans plus tôt et s'attendait à ce que sa famille le rejoigne peu après. Durant toutes les années de guerre, les deux femmes n'avaient reçu qu'une seule de ses lettres, laquelle avait mis cinq ans pour leur parvenir. C'était ainsi en ce temps-là.

Après la Seconde Guerre mondiale, les mouvements de réfugiés au départ de l'Europe déchirée par la guerre étaient gérés par les États, y compris sous les auspices des Nations Unies, qui coordonnaient les rapatriements, les retours et la réinstallation de réfugiés dans des pays tiers. Par rapport à aujourd'hui, les déplacements étaient lents, extrêmement contrôlés et très sélectifs. Les informations aux réfugiés relevaient dans une large mesure du monopole des États, et les possibilités de migrer vers d'autres régions étaient limitées aux voies officielles. De nos jours, la situation est différente.

a Nebehay, 2015.

b Huxley, 2007.

Extrait de McAuliffe, 2016.

Certains réfugiés peuvent aujourd'hui migrer par eux-mêmes, en exerçant un certain degré d'agentivité⁵⁸. Contrairement à ce que laisserait supposer un mode de pensée binaire opposant migration forcée et migration volontaire⁵⁹, les raisons qui les poussent à migrer sont souvent diverses :

Ils peuvent avoir quitté leur pays d'origine en raison de conflits ou de persécutions, mais ils choisissent un pays de destination en raison des perspectives économiques qu'il offre. Ils peuvent très bien entrer dans la définition du réfugié, de sorte qu'ils ne pourront être renvoyés chez eux⁶⁰.

57 McAuliffe, Goossens et Sengupta, 2017 ; Triandafyllidou, 2017.

58 Sur l'agentivité ou le « libre arbitre », voir Akesson et Coupland, 2018 ; McAuliffe *et al.*, 2017.

59 *Ibid.* ; voir aussi de Haas, 2011 ; Faist, 2000 ; Massey *et al.* ; 1998.

60 Martin, 2014.

Un grand nombre de personnes (y compris les réfugiés) sont dans l'incapacité de gagner directement leur destination de prédilection parce qu'elles ne peuvent obtenir un visa, si bien qu'elles passent d'abord par un ou plusieurs pays de transit avant de parvenir à la destination voulue ou finissent par arriver dans un pays qui n'était pas leur premier choix de destination⁶¹. Cette réalité complexe des migrations à « motivations diverses », qui est de plus en plus courante et pose des difficultés aux États sous l'angle des mouvements secondaires de réfugiés, dépasse largement la portée des deux pactes mondiaux. Ainsi qu'il a été relevé plus haut, et malgré son vaste champ d'application, le Pacte mondial sur les migrations est limité aux migrants au sens « résiduel » – à savoir les migrants qui ne sont pas des réfugiés⁶². Le Pacte fait référence aux « flux migratoires mixtes », un terme qui n'indique pas explicitement que de nombreuses personnes sont poussées à migrer pour des motifs divers, mais rend plutôt compte de la nature composite des mouvements associant migrants et réfugiés⁶³. Avant sa finalisation, le texte du Pacte mondial sur les migrations indiquait qu'il fallait veiller à fournir aux migrants des informations sur leurs droits et obligations découlant des lois et procédures sur la migration, y compris sur *l'accès au droit de demander l'asile* ou toute autre forme de protection appropriée⁶⁴, signifiant que certains migrants peuvent prétendre au statut de réfugié. La suppression de cette formulation du texte final témoigne de la sensibilité et de la complexité de cette question. Cette zone grise peut être une source de confusion, voire créer des lacunes⁶⁵. Cela étant, les cadres établis par les pactes n'empêchent pas les États de coopérer sur les migrations répondant à des motivations diverses. Des parties précises du Pacte mondial sur les migrations encouragent la coopération en vue de résoudre cette question (par exemple, l'objectif 5 : faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples). De même, le Pacte mondial sur les réfugiés cherche des moyens autres que la réinstallation traditionnelle permettant aux réfugiés de quitter un pays d'accueil, par exemple à des fins professionnelles ou d'études. De nombreuses mesures en place tiennent compte de cet aspect de la migration de plus en plus important – l'une d'elles étant les accords régionaux de libre circulation fondée sur des critères de nationalité, et non de catégorie administrative ou de raison poussant à migrer.

Quelle est l'influence des pactes mondiaux sur l'architecture de la gouvernance mondiale des migrations ?

Bien qu'ils aient en commun de tirer leur origine des crises migratoires de 2015 et de la Déclaration de New York, les deux pactes mondiaux occupent des places très différentes dans l'architecture de la gouvernance mondiale des migrations. Le Pacte mondial sur les réfugiés est fondé sur le droit international existant, et plus particulièrement sur la Convention relative au statut des réfugiés, largement ratifiée. Même si les migrants ont droit à la même protection que d'autres (notamment les réfugiés) au titre du droit international des droits de l'homme, il n'existe pas pour eux de convention équivalente à celle relative aux réfugiés. En conséquence, le Pacte mondial sur les migrations, bien que juridiquement non contraignant, constitue davantage une innovation dans la gouvernance mondiale des migrations que le Pacte mondial sur les réfugiés.

61 Legomsky, 2003 ; McAuliffe et Jayasuriya, 2016 ; McAuliffe *et al.*, 2017.

62 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a ; Carling, 2018.

63 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a.

64 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 2018b ; objectif 12, par. 27 e).

65 Carling, 2018.

Le Pacte mondial sur les réfugiés est axé sur la mise en œuvre : comment créer des mécanismes de partage de la charge et des responsabilités qui renforceront le régime de protection des réfugiés grâce à un soutien accru aux pays d'accueil et à des mesures stimulant l'autosuffisance des réfugiés. Bien qu'il ne cherche pas à modifier le droit des réfugiés, il représente néanmoins une réorientation majeure pour le HCR. L'Agence pour les réfugiés s'est toujours considérée avant tout comme la garante de la Convention relative au statut des réfugiés, veillant à ce que les États s'acquittent de leurs obligations en matière de protection des réfugiés et s'efforçant de trouver des solutions durables pour que les réfugiés cessent d'être des réfugiés. Le HCR a aussi comme rôle majeur d'organiser l'aide humanitaire. Le Pacte mondial sur les réfugiés met davantage l'accent sur l'appui aux gouvernements et aux communautés d'accueil, en considération du service qu'ils fournissent non seulement réfugiés, mais aussi à la communauté internationale dans son ensemble – ce qui devrait être le fondement d'une solidarité beaucoup plus solide, qu'on appelle partage de la charge et des responsabilités.

Autre nouveauté, le système établi par le Pacte mondial sur les réfugiés pour renforcer la solidarité avec ceux qui accueillent les réfugiés confère aux acteurs non étatiques un rôle plus important. Les organisations humanitaires non gouvernementales contribuent depuis longtemps à la fourniture d'une protection et d'une aide aux réfugiés, mais le Pacte envisage une collaboration plus active encore du secteur privé, des autorités infranationales et d'autres parties prenantes. La mise en place d'un nouvel examen régulier devrait faire en sorte qu'il sera plus difficile de rayer de l'ordre du jour international les situations prolongées des réfugiés ou celles qui ne font pas la une de l'actualité. La répartition inégale des ressources entre les pays d'accueil a compromis la stabilité du régime de protection des réfugiés. L'intégration d'un réseau universitaire est une évolution positive vers des réponses fondées sur des éléments factuels, coïncidant avec une participation plus grande des acteurs non étatiques à la mise en œuvre du CRRF. Des inquiétudes ont toutefois été exprimées quant à la nature, à la portée et à l'objectif du réseau, soulevant des interrogations sur son mode de gestion et sa valeur ajoutée⁶⁶.

Si, par son approche associant l'ensemble de la société, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières reconnaît l'importance des acteurs non étatiques, il énonce les contours de la coopération interÉtats sur la migration, qu'il appartiendra aux États de préciser, de compléter et de consolider au fur et à mesure de la mise en œuvre. Étant donné qu'il s'agit d'un dispositif totalement inédit, il est difficile de prévoir la hauteur de l'investissement que les États y consacreront pour réaliser les objectifs du Pacte. Avec ses 23 objectifs et 187 mesures spécifiques, celui-ci ne sera pas facile à mettre en œuvre. Aucun pays n'a les moyens de travailler sur toutes les mesures recommandées, et presque tous y trouveront des mesures qu'ils préféreraient ne pas prendre. La force du Pacte tient au fait qu'il répond aux besoins de chacun ; cette absence d'exclusive est un aspect essentiel des compromis trouvés pour parvenir à un accord quasi universel.

Architecture institutionnelle

Dans le Rapport *État de la migration dans le monde 2018*, le chapitre sur la gouvernance mondiale des migrations donnait un aperçu de l'architecture institutionnelle internationale, en mentionnant plus particulièrement trois organismes s'occupant de questions migratoires – l'OIM, le HCR et l'Organisation internationale du Travail (OIT) – ainsi que le Groupe mondial sur la migration des Nations Unies et le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations internationales⁶⁷. Ces deux dernières années, le système des

66 Crisp, 2018 ; Chimni, 2018.

67 Martin et Weerasinghe, 2017.

Nations Unies a connu d'importants changements institutionnels, dont la plupart sont directement liés au soutien apporté aux États à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations : le mandat de représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations internationales est arrivé à son terme à la fin de 2018 et n'a pas été renouvelé ; l'OIM est entrée dans le système des Nations Unies ; et le Groupe mondial sur la migration a été remplacé par le Réseau des Nations Unies sur les migrations. Ce renouvellement de l'architecture institutionnelle, lancé par le Secrétaire général après les phases de consultations et de bilan concernant le Pacte mondial sur les migrations, est mentionné dans son rapport intitulé *Rendre les migrations bénéfiques à tous*, où il est dit :

« Je lancerai des consultations internes sur la meilleure façon de configurer le système des Nations Unies, OIM incluse, pour coordonner l'action de l'Organisation dans le domaine des migrations. Je suis déterminé à faire en sorte que le système soit pleinement en mesure de contribuer rapidement et efficacement à la mise en œuvre du pacte mondial, une fois qu'il aura été adopté. Dans le cadre de ces consultations, je m'attacherai en particulier à recenser les moyens de mettre à profit les compétences disponibles, de répondre aux besoins des États Membres par des réalisations concrètes et de garantir l'efficacité de l'action »⁶⁸.

Les consultations menées au sein du système des Nations Unies à l'initiative du Secrétaire général ont notamment débouché sur la recommandation de créer un réseau des Nations Unies sur les migrations. Cette recommandation a été acceptée par le Secrétaire général et approuvée par le Comité exécutif des Nations Unies en mai 2018. Le Réseau a été lancé officiellement par le Secrétaire général le 9 décembre 2018, à la veille de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁶⁹. Il a été présenté comme faisant partie des réformes plus générales engagées par les Nations Unies. Il succède au Groupe mondial sur la migration et présente les caractéristiques suivantes :

- il garantit l'efficacité et la cohérence de l'appui fourni par l'ensemble du système à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations ;
- il rend compte de ses activités directement au Secrétaire général qui, à son tour, informera les États Membres, selon que de besoin ;
- il est formé d'un groupe de membres restreint et d'un groupe élargi ; le groupe restreint est composé des entités des Nations Unies dont la pertinence et les capacités découlent de leur mandat, et est désormais appelé Comité exécutif ;
- les groupes de travail sont basés sur le Pacte mondial sur les migrations et sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et répondent aux besoins des États Membres ;
- le groupe de membres élargi du Réseau se réunit régulièrement avec d'autres parties prenantes, pour échanger des informations et fixer des orientations ;
- l'OIM assure la coordination et le secrétariat du Réseau⁷⁰.

68 Assemblée générale des Nations Unies, 2017b ; par. 74.

69 Assemblée générale des Nations Unies, 2018b.

70 Nations Unies, 2018.

Le Comité exécutif du Réseau se compose de l'OIM, du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies, de l'OIT, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du HCR et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUJDC). Le Directeur général de l'OIM est le Coordonnateur du Réseau. Les membres du groupe élargi sont, outre les entités du Comité exécutif, 30 autres entités des Nations Unies⁷¹. Le Réseau est donc plus étendu que son prédécesseur, le Groupe mondial sur la migration, qui s'était développé au fil du temps pour compter 22 entités. Toutefois, la création d'un Comité exécutif de huit membres, et l'institution du Coordonnateur unique et de modalités d'établissement des rapports faisant intervenir le Secrétaire général montrent que l'obtention de résultats concrets et la cohérence au sein des Nations Unies sont au cœur de la logique qui sous-tend la création du Réseau.

À une époque confrontée à la montée du nationalisme dans des régions clés et à une remise en cause du soutien au multilatéralisme, le Réseau sera mis à rude épreuve. Il repose sur des processus de gestion et de coordination plus clairement définis, à la différence du Groupe mondial sur la migration, comme le montrent leurs mandats respectifs⁷². Mais la coordination n'est pas la fonction principale du Réseau ; ce dernier vise plutôt à apporter un soutien aux États Membres dans la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations. Aucune entité des Nations Unies ne dispose des capacités ni des compétences spécifiques sur bien des questions qui nécessiteront ce soutien. Ces entités devront unir leurs forces pour mettre en œuvre des mesures et des projets, travailler ensemble au sein des groupes de travail du Réseau et mettre à profit leurs capacités ainsi réunies. Certains projets seront financés par le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour la migration, créé le 8 mai 2019 par les représentants des huit entités des Nations Unies composant le Comité exécutif du Réseau et lancé le 16 juillet 2019. Le Fonds fera partie intégrante du Réseau des Nations Unies sur les migrations et vise à soutenir les États Membres dans la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations, principalement au niveau des pays⁷³. Indépendamment de ces changements fondamentaux sur la manière dont les Nations Unies réagissent à la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations et coordonnent cette mise en œuvre, les principes de base de fonctionnement du Réseau sont les mêmes que ceux du Groupe mondial sur la migration, à savoir : priorité aux droits et au bien-être des migrants, mais en insistant davantage sur la mise en œuvre au sein des communautés de destination, d'origine et de transit⁷⁴.

Évolution actuelle de la gouvernance mondiale des migrations : conséquences pour l'avenir

Les deux pactes mondiaux marquent une nouvelle étape dans la coopération internationale visant à gérer et à faire face aux mouvements de personnes. Bien que non juridiquement contraignants, ils sont l'expression d'un consensus quasi universel sur les questions nécessitant une coopération et sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs qui y sont énoncés.

Le Pacte mondial sur les réfugiés, s'il est dûment mis en œuvre, rendra les États plus enclins à accueillir des réfugiés, car ils n'auront plus le sentiment d'être abandonnés quand ils sont contraints de porter le fardeau

71 Réseau des Nations Unies sur les migrations, 2018.

72 GMG, s.d ; Réseau des Nations Unies sur les migrations, 2018.

73 Voir le mandat : PNUD, Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire, 2019.

74 Réseau des Nations Unies sur les migrations, 2018.

seuls. Si d'autres États et un groupe élargi de parties prenantes mettent en commun leur engagement dans un cadre d'action global pour les réfugiés pour chaque pays hôte, la condition fondamentale d'une protection, à savoir l'accès à l'asile territorial dans un autre pays, sera considérablement renforcée.

Les États Membres des Nations Unies ont élaboré le Pacte mondial sur les migrations en visant le long terme. Mais celui-ci a déjà une réalisation à son actif : les Nations Unies sont désormais saisies, sous une forme officielle et négociée, de l'une des dernières questions mondiales encore en suspens. Depuis des décennies, le système international dispose de normes et d'institutions destinées à faciliter la coopération et le maintien de l'ordre dans des domaines tels que la finance et le commerce, le contrôle des armements et les réfugiés. Plus récemment, il a élaboré un cadre sur les changements climatiques. Les migrations internationales faisaient l'objet d'un ensemble disparate de politiques unilatérales, bilatérales et régionales, longtemps considérées comme étant trop clivantes pour être débattues de manière générale au sein des Nations Unies en tant que question à part entière, en dehors de ses corrélations avec le développement. Grâce au Pacte mondial sur les migrations, il existe enfin un cadre d'attentes et d'obligations communes.

La toute première version du Pacte mondial sur les migrations avait estimé qu'un « système des Nations Unies cohérent » est nécessaire pour une bonne mise en œuvre. Comme indiqué, le Pacte a accueilli favorablement la décision du Secrétaire général de remplacer le Groupe mondial sur la migration des organismes des Nations Unies par le Réseau des Nations Unies sur les migrations, placé sous la direction claire et cohérente de l'OIM et d'un petit groupe d'entités des Nations Unies dont le mandat ou les capacités concernent dans une large mesure les mouvements de populations. L'accord qui a intégré l'OIM dans le système des Nations Unies en tant qu'organisation apparentée, en 2016, a doté ce dernier de capacités inédites lui permettant d'aider ses Membres à s'atteler aux questions migratoires. La création du Réseau sur les migrations a encore renforcé ses capacités dans ce sens. Grâce à cette structure, en place depuis décembre 2018, le système des Nations Unies devrait être bien armé pour offrir un appui global et cohérent aux États qui s'apprêtent à mettre en œuvre leurs engagements en faveur de migrations sûres, ordonnées et régulières.

Bien que le Pacte mondial sur les migrations ne soit pas juridiquement contraignant, il peut être interprété comme un « engagement politique », créant des attentes quant à sa mise en œuvre⁷⁵. Il est le premier accord mondial négocié au niveau intergouvernemental et préfigure une avancée majeure dans la coopération internationale. Les négociations ont fait suite à une série de consultations thématiques et à un exercice de bilan qui, à bien des égards, ressemblent aux dialogues, réunions et autres manifestations sur les migrations internationales organisés ces dernières années à l'échelle régionale et internationale. En revanche, la phase des négociations intergouvernementales était une première, puisque c'était la première fois que des États se sont réunis pour négocier et convenir d'un texte portant spécifiquement sur les migrations internationales. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces négociations. Elles se sont déroulées dans un contexte caractérisé par des discours politiques toxiques conduisant parfois à une présentation fallacieuse de faits essentiels sur la migration et semant la perplexité et la confusion auprès d'un public inquiet de l'impact de migrations apparemment incontrôlées sur leur vie et l'avenir de leur communauté.

L'un des défis, pour les Nations Unies et leurs États Membres, sera de gérer les fluctuations prévisibles du soutien politique et de l'engagement à mettre en œuvre le Pacte mondial. Contrairement aux processus relatifs à l'adoption et à la mise en œuvre des traités (ainsi qu'à leur retrait), qui sont nécessairement longs et compliqués, l'appui à ces pactes juridiquement non contraignants est avant tout politique. Il est probable

75 Chetail, 2019.

qu'en raison des inévitables changements de gouvernements nationaux au fil du temps, le soutien des États sera mouvant, surtout en ce qui concerne les principaux pays de destination. Dans un contexte de complexité croissante et de fragmentation toujours plus profonde, la mise en œuvre de politiques et de pratiques positives et constructives dans le domaine de la migration internationale devra impérativement être fondée sur un rôle majeur et un engagement indéfectible de la vaste majorité des États, du système des Nations Unies et des nombreuses autres parties prenantes. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations aujourd'hui décédé, Peter Sutherland, estimait que la coopération entre les États sur les questions particulières traitées dans les deux pactes prendra très probablement la forme de groupes d'États ayant de solides intérêts qui se recourent sur une question donnée⁷⁶. On peut imaginer des États partant de situations différentes converger vers des mesures visant à résoudre un problème tel que l'absence d'identité juridique pour les migrants, les obstacles au retour ou la réadmission dans la sécurité et la dignité. Un tel « minimultilatéralisme » pourrait être considéré comme un mode de collaboration privilégié sur une question sur laquelle les États n'ont pas coopéré avec efficacité pendant trop longtemps. C'est une approche de ce type qui a donné naissance aux Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays en crise⁷⁷. Certains commentateurs encouragent vivement toutes les parties et tous les observateurs à modérer leurs attentes, car la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations entraînera très certainement des avancées progressives à long terme⁷⁸. Il n'en demeure pas moins que, même minime, tout progrès accompli grâce à cette « nouvelle donne » pour les migrants permettra d'aller de l'avant, vers un monde où les mouvements de personnes transfrontaliers seront plus sûrs, mieux réglementés et largement considérés comme mutuellement avantageux pour tous⁷⁹.

76 Assemblée générale des Nations Unies, 2017a.

77 Pour plus de détails, voir le chapitre du présent rapport sur les migrants dans les pays en crise.

78 Gallagher, 2018.

79 Ibid.

Appendice A – Chronologie des principaux processus, initiatives, accords et déclarations multilatéraux sur la migration ou présentant un intérêt pour la migration⁸⁰

1985	Lancement des Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d’asile, de réfugiés et de migrations
1990	Création de la Commission centraméricaine des directeurs de la migration (<i>Comisión Centroamericana de Directores de Migración</i>) (OCAM)
1993	Lancement du Processus de Budapest
1994	Conférence internationale sur la population et le développement au Caire Début des négociations sur le mode 4 (mouvement des personnes physiques) de l’Accord général sur le commerce des services (AGCS) pendant le Cycle d’Uruguay
1996	Lancement de la Conférence régionale sur la migration (Processus de Puebla) Lancement des Consultations intergouvernementales Asie-Pacifique sur les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants (APC) Lancement de la Conférence des directeurs de l’immigration du Pacifique (CDIP) Intégration des engagements au titre du mode 4 (mouvement des personnes physiques) dans le troisième protocole annexé à l’Accord général sur le commerce des services (AGCS)
1998	Lancement du Programme sur les politiques ayant trait aux migrations internationales
1999	Nomination d’un Rapporteur spécial sur les droits de l’homme des migrants par la Commission des droits de l’homme des Nations Unies Lancement du Processus de La Haye sur les réfugiés et les migrations Lancement du Dialogue sur la migration pour l’Afrique australe (MIDSA)
2000	Lancement de la Conférence sud-américaine sur les migrations (SACM)/ Processus de Lima Adoption de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (objectifs du Millénaire pour le développement)

80 Cette chronologie porte sur la migration en général, et ne mentionne donc pas d’autres initiatives plus spécifiques (sans toutefois les exclure), y compris celles concernant la situation des réfugiés proprement dite, telles que les initiatives du HCR ou de la Conférence de la Communauté des États indépendants (1996-2005).

	Création de l'Initiative de Berne
	Lancement du Dialogue international sur la migration (IDM) de l'OIM
2001	Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (conférence de Durban I)
	Lancement du Processus de coopération transfrontalière (Processus de Söderköping)
	Lancement du Dialogue sur la migration pour l'Afrique de l'Ouest (MIDWA)
	Lancement de la réunion de coordination sur la migration internationale, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
2002	Lancement de la Conférence ministérielle régionale sur la migration dans la Méditerranée occidentale (Dialogue 5+5)
	Lancement du Processus de Bali sur le trafic illicite d'êtres humains, la traite des personnes et la criminalité transnationale connexe
	Remise du rapport du Groupe de travail sur la migration au Secrétaire général (Rapport Doyle)
	Établissement de la Commission mondiale sur les migrations internationales
	Établissement du Groupe de Genève sur la migration
2003	Lancement du Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM)
	Lancement de la Consultation ministérielle sur l'emploi outre-mer et la main-d'œuvre contractuelle intéressant les pays d'origine en Asie (Processus de Colombo)
	Lancement de l'Initiative régionale sur la migration, l'asile et les réfugiés (MARRI)
2004	Adoption du Rapport VI de l'OIT (non contraignant) intitulé Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, Conférence internationale du Travail
	Adoption de l'Agenda international pour la gestion des migrations de l'Initiative de Berne (non contraignante)

2006	<p>Établissement du Groupe mondial sur la migration (GMG, ex-Groupe de Genève sur la migration)</p> <p>Premier Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement</p> <p>Nomination, par le Secrétaire général des Nations Unies, d'un Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales et le développement</p> <p>Lancement du Dialogue euro-africain sur la migration et le développement (Processus de Rabat)</p> <p>Adoption du Cadre multilatéral (non contraignant) pour les migrations de main-d'œuvre de l'OIT</p>
2007	<p>Lancement du Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)</p>
2008	<p>Lancement du Processus consultatif régional sur la migration de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (PCR-IGAD)</p> <p>Lancement des Consultations ministérielles sur l'emploi outre-mer et la main-d'œuvre contractuelle intéressant les pays d'origine et de destination en Asie (Dialogue d'Abou Dhabi)</p>
2009	<p>Conférence d'examen de Durban</p>
2011	<p>Lancement du Groupe sur les migrations et l'asile du Partenariat oriental (intégrant le Processus de Sörderköping)</p> <p>Adoption de la Déclaration et du Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés à la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés</p>
2012	<p>Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20)</p> <p>Lancement de l'Initiative Nansen relative aux déplacements transfrontaliers dus aux catastrophes</p> <p>Lancement du Dialogue sur la migration pour les États de l'Afrique centrale (DIMAC)</p> <p>Adoption du Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire (non contraignant)</p>

2013	Deuxième Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement
	Lancement du Processus d'Almaty sur la protection des réfugiés et la migration internationale Lancement du Dialogue pour la migration pour les États membres du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (MIDCOM)
2014	Lancement de l'Initiative Migrants dans les pays en crise (MICIC) Lancement du Forum mondial des maires sur la mobilité humaine, la migration et le développement
	Adoption du rapport (non contraignant) intitulé Migration équitable – Un programme pour l'OIT, Conférence internationale du Travail Adoption des Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de SAMOA) (non contraignantes)
2015	Lancement du Forum intrarégional sur la migration en Afrique (Forum panafricain sur la migration) Lancement du Processus consultatif régional pour les pays arabes (ARCP)
	Adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 par l'Assemblée générale des Nations Unies
	Adoption du Cadre de gouvernance des migrations par le Conseil de l'OIM
	Adoption du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement Adoption du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe à la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe Adoption de l'Accord de Paris sur les changements climatiques Adoption de l'Agenda (non contraignant) de l'Initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques

	<p>Sommet mondial sur l'action humanitaire et lancement du Grand compromis</p> <p>Adoption du Nouveau Programme pour les villes à la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)</p>
2016	<p>Adoption des Lignes directrices (non contraignantes) de l'Initiative MICIC relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle</p> <p>Adoption de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants au Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants</p>
2017	<p>Consultations informelles (avril-novembre) et phase de bilan (décembre) sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières</p> <p>Consultations thématiques (janvier-décembre), consultations d'ONG (juin) et phase de bilan (décembre) sur le Pacte mondial sur les réfugiés</p>
2018	<p>Lancement du Réseau des Nations Unies sur les migrations (qui succède au Groupe mondial sur la migration)</p> <p>Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières</p> <p>Approbation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières par l'Assemblée générale des Nations Unies</p> <p>Approbation du Pacte mondial sur les réfugiés par l'Assemblée générale des Nations Unies</p>

Source : Bauloz, 2017 (mise à jour).

Appendice B – Convergences et divergences entre le Pacte mondial sur les migrations et les initiatives et processus mondiaux précédents sur la migration

Le Pacte mondial sur les migrations s’inscrit dans le prolongement d’initiatives et de processus mondiaux sur la migration antérieurs, notamment en ce qui concerne les domaines thématiques sur lesquels ces initiatives se rejoignent déjà avant le Pacte. Ces domaines de convergence sont présentés dans le tableau ci-après, selon trois grands groupes thématiques : a) minimiser les aspects négatifs de la migration en s’attaquant aux facteurs et aux conséquences des déplacements et de la migration irrégulière ; b) reconnaître et renforcer les effets positifs de la migration ; et c) protéger les droits des migrants et assurer leur bien-être.

Le Pacte mondial sur les migrations confirme aussi des tendances apparues au fil des années qui représentent de nouveaux défis sur le plan des migrations et des politiques, telles que la migration environnementale et l’importance du développement durable, comme le fait apparaître le Programme de développement durable à l’horizon 2030 (voir le tableau ci-après).

Résumé des convergences thématiques, tendances et points de tension clés dans un certain nombre d’initiatives mondiales sur la migration antérieures au Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Domaines de convergence	Minimiser les aspects négatifs de la migration	<ul style="list-style-type: none"> • S’attaquer aux facteurs de migration forcée et irrégulière : pauvreté, violations des droits de l’homme et conflits armés • Lutter contre la migration irrégulière par des politiques de contrôle aux frontières efficaces • Coopérer pour prévenir et lutter contre la traite et le trafic illicite d’êtres humains • Ratifier et mettre en œuvre les protocoles sur la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants
	Renforcer les effets positifs de la migration	<p>Pour les pays d’origine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les transferts de fonds et abaisser le coût des rapatriements de fonds • Garantir des pratiques de recrutement loyales, et réduire les honoraires des agences de recrutement • Faciliter le retour volontaire et la réintégration des migrants • Améliorer les transferts de connaissances et de compétences des migrants hautement qualifiés et d’autres migrants • Encourager et créer des possibilités de mobilisation des diasporas en faveur du développement

Domaines de convergence	Renforcer les effets positifs de la migration	<p>Pour les pays d'accueil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tirer parti de la migration de main-d'œuvre (temporaire) pour répondre aux besoins du marché du travail • Attirer des travailleurs migrants qualifiés • Mettre à profit les compétences et l'esprit d'entreprise de la diaspora • Liens réciproques entre la migration et le commerce (mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS))
	En général	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les questions de migration dans la planification du développement • Besoin de mener davantage d'études fondées sur des éléments factuels concernant les corrélations entre la migration et le développement • Améliorer les partenariats visant à gérer la migration de main-d'œuvre, y compris avec le secteur privé
	Protéger les droits des migrants et assurer leur bien-être	<ul style="list-style-type: none"> • Lutter contre la discrimination, le racisme et la xénophobie • Garantir le respect des droits des travailleurs migrants et des normes de travail • Protéger les migrants contre les violences, l'exploitation et la traite d'êtres humains • Ratifier et mettre en œuvre les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les conventions de l'OIT et les instruments sur la traite d'êtres humains • Traiter les femmes et les filles, les enfants et les victimes du trafic illicite d'êtres humains comme des migrants en situation de vulnérabilité nécessitant une protection spéciale • Intégrer les migrants (de longue durée) dans la société
Tendances thématiques		<ul style="list-style-type: none"> • Facteurs environnementaux de la migration (par exemple, catastrophes naturelles, catastrophes provoquées par l'homme et dégradation de l'environnement) • Du développement au développement durable, et rôle de la migration • De la fuite des cerveaux à la migration temporaire et/ou circulaire • Migrants en situation de détresse, migrants en situation de vulnérabilité

Principaux points de tension	<ul style="list-style-type: none"> • Recommandation visant à ouvrir davantage de voies de migration légales • Prise en compte de la migration de main-d'œuvre peu qualifiée en dehors des politiques de migration temporaire • Ratification et mise en œuvre de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990
------------------------------	---

Source : Bauloz, 2017. Ce résumé a été établi sur la base d'une cartographie thématique comparative des neuf initiatives et processus suivants sur la migration : Initiative de Berne ; réunions annuelles du Dialogue international sur la migration ; Rapport Doyle de 2002 ; Commission mondiale sur les migrations internationales, créée en 2003 ; Groupe mondial sur la migration ; dialogues de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de 2006 et 2013 ; Forum mondial sur la migration et le développement ; et Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants de 2016.

Si le Pacte mondial sur les migrations traite de questions qui figuraient déjà en tête du programme d'action sur la gouvernance mondiale des migrations avant son adoption, il va néanmoins plus loin :

- Il insiste davantage sur certains domaines thématiques, comme suit :
 - collecter et utiliser des données précises et ventilées (objectif 1) qui « favorisent [...] la recherche, orientent l'élaboration de politiques cohérentes fondées sur la connaissance des faits ainsi qu'un débat public éclairé [...] » et permettent de suivre et d'évaluer efficacement le respect de ces engagements ;
 - faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples (objectif 5), en particulier grâce à la migration de main-d'œuvre et à une mise en correspondance des compétences à tous les niveaux⁸¹, en plus du regroupement familial et de la mobilité universitaire⁸². Des voies régulières sont également envisagées pour les migrants contraints de quitter leur pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'autres situations précaires, par exemple en offrant à ces migrants des visas humanitaires et des parrainages privés, en donnant à leurs enfants un accès à l'éducation et en leur délivrant des permis de travail temporaires⁸³ ; il prévoit en outre des possibilités de réinstallation planifiée et de visas en cas de catastrophe naturelle à évolution lente, d'effets néfastes des changements climatiques, ou de dégradation de l'environnement⁸⁴ ;
 - s'attaquer aux vulnérabilités dans le contexte migratoire et les réduire (objectif 7), en citant une vaste liste indicative de migrants en situation de vulnérabilité, quel que soit leur statut migratoire⁸⁵ ;
- Il introduit un domaine thématique qui ne figurait pas dans les initiatives mondiales précédentes sur la migration :
 - sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants portés disparus (objectif 8) – un point qui figurait déjà dans la Déclaration de New York de 2016⁸⁶.

81 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a. Sur les voies régulières pour les travailleurs migrants peu qualifiés, voir Newland et Riester, 2018.

82 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a.

83 Ibid.

84 Ibid.

85 Ibid.

86 Assemblée générale des Nations Unies, 2016.

Ces éléments constituent certes une avancée dans la gouvernance mondiale des migrations, mais certains objectifs, engagements et mesures du Pacte mondial ne sont pas aussi ambitieux qu'escompté. Si l'on compare le texte final à la première version⁸⁷, on constate que certaines questions semblent avoir été plus délicates que d'autres pendant les négociations. C'est le cas, par exemple, de la rétention des enfants migrants. Dans la première version, il était question de mettre fin à cette pratique dans le contexte des migrations internationales⁸⁸, alors que dans le texte final, les États se sont simplement engagés à « œuvr[er] par ailleurs à mettre fin à la pratique de la rétention d'enfants dans le contexte des migrations internationales »⁸⁹. Deux autres questions ne figurent pas non plus dans le texte final du Pacte :

La non-criminalisation de la migration irrégulière : le Pacte mondial sur les migrations prévoit, à la place, des sanctions potentielles en cas d'entrée ou de séjour irréguliers, sans interdire expressément les sanctions pénales⁹⁰, sauf pour les migrants victimes de trafic illicite et de la traite⁹¹.

La régularisation des migrants dépourvus de documents : elle n'est envisagée qu'indirectement, en permettant « aux migrants en situation irrégulière de demander un examen de leur dossier individuel qui serait susceptible de déboucher sur leur régularisation – au cas par cas selon des critères clairs et transparents »⁹².

87 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 2018a.

88 Ibid., par. 27(g).

89 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a, par. 29(h).

90 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a : objectif 11, par. 27 f). Ces sanctions doivent néanmoins être « proportionnées, équitables, non discriminatoires et pleinement conformes aux garanties d'une procédure régulière et aux autres obligations découlant du droit international ».

91 Ibid. Ceci contraste avec l'engagement plus direct concernant à la fois les réfugiés et les migrants, énoncé dans la Déclaration de New York (Assemblée générale des Nations Unies, 2016).

92 Assemblée générale des Nations Unies, 2018a : objectif 7, par. 23 i), contrastant avec la référence explicite à la régularisation dans l'avant-projet du Pacte sur les migrations (Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, 2018a : par. 30 g)), qui disposait que les migrants devaient pouvoir accéder à des possibilités de régularisation de manière à promouvoir leur intégration. Voir aussi Assemblée générale des Nations Unies 2016 ; Annexe II, par. 8 p).

Références*

Akesson, B. et K. Coupland

- 2018 *Without choice ? Understanding war-affected Syrian families' decisions to leave home*. Série Migration Research de l'OIM (MRS) n° 54, OIM, Genève. Disponible à l'adresse <https://publications.iom.int/books/mrs-no-54-without-choice-understanding-war-affected-syrian-families-decisionsleave-home>.

Aleinikoff, A. et S. Martin

- 2018 *Making the Global Compacts Work: What future for refugees and migrants?* Policy brief 6. Andrew and Renata Kaldor Centre for International Refugee Law et The Zolberg Institute on Migration and Mobility, Sydney.

Allinson, K., P. Erdunast, E. Guild et T. Basaran

- 2019 *GCM Commentary: The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International and UK Law*. University of London, School of Advanced Study, Refugee Law Initiative, RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration, 31 janvier. Disponible à l'adresse <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/>.

Angenendt, S. et N. Biehler

- 2018 *On the way to a Global Compact on Refugees: the "zero draft" – a positive, but not yet sufficient step* (SWP Comments, 18/2018). Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin. Disponible à l'adresse <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-57406-2>.

Assemblée générale des Nations Unies

- 2016 Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 septembre 2016. [A/RES/71/1](#).
- 2017a Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations. Note du Secrétaire général. 3 février. [A/71/728](#).
- 2017b Rendre les migrations bénéfiques à tous. Rapport du Secrétaire général. 12 décembre. [A/72/643](#).
- 2018a Projet de document final de la Conférence, Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Note du Président de l'Assemblée générale. [A/CONF.231/3](#).
- 2018b Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Deuxième partie, Pacte mondial sur les réfugiés. [A/73/12 \(Part II\)](#).
- 2019 Forme et organisation des forums d'examen des migrations internationales. [A/73/L.99](#), 15 juillet.

* Tous les liens hypertextes fonctionnaient au moment de la publication.

- Bauloz, C.
2017 A Comparative Thematic Mapping of Global Migration Initiatives: Lessons Learned Towards a Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. In: *Migration Research Leaders' Syndicate in Support of the Global Compact on Migration*. OIM, Genève.
- Betts, A.
2006 *Comprehensive plans of action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA*. HCR, série « New Issues in Refugee Research », document de travail n° 120.
- Betts, A. et L. Kainz
2017 The History of Global Migration Governance. University of Oxford, Refugee Studies Centre, Working Paper Series No. 122, Oxford.
- Carling, J.
2017 The Meaning of Migrants: What Is the Issue and Why Does it Matter? Disponible à l'adresse <https://meaningofmigrants.org/>.
2018 Three reasons for rejecting a "Global Compact for Most Migration". Disponible à l'adresse <https://jorgencarling.org/2018/03/11/three-reasons-for-rejecting-a-global-compact-for-mostmigration/>.
- Chetail, V.
2019 *International Migration Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Chimni, B.S.
2018 Global Compact on Refugees: One step forward, two steps back. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 630 à 634.
- Commission européenne
2015 *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Un agenda européen en matière de migration*. COM(2015) 240 final, 13 mai.
- Crisp, J.
2018 Mobilizing Political Will for Refugee Protection and Solutions: A Framework for Analysis and Action. Document de recherche n° 1 au Conseil mondial pour les réfugiés, juin, Conseil mondial pour les réfugiés et Centre for International Governance Innovation, Waterloo.
- de Haas, H.
2011 The Determinants of International Migration. Conceptualising Policy, Origin and Destination Effects. Working Paper No. 32, Oxford International Migration Institute.
- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES)
1998 *Recommandations en matière de statistiques des migrations internationales – Révision 1*. Nations Unies, New York. Disponible à l'adresse https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1F.pdf.

Dowd, R. et J. McAdam

- 2017 International cooperation and responsibility-sharing to protect refugees: What, why and how? *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4), p. 863 à 892.

Duncan, H. et I. Popp

- 2017 Les migrants et les villes : Au-delà du Rapport *État de la migration dans le monde 2015*. In : Rapport *État de la migration dans le monde 2018* (dir. publ. : M. McAuliffe et M. Ruhs,). OIM, Genève. Disponible à l'adresse www.iom.int/wmr/chapter-10.

Faist, T.

- 2000 *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford University Press, Oxford.

Ferris, E.

- 2016 *In Search of Commitments: The 2016 Refugee Summits*. Andrew and Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, University of New South Wales Sydney.

Gallagher, A.T.

- 2018 *The Global Compact for Migration: What Happened? And What's Next?* Thomson Reuters Foundation News, 11 décembre. Disponible à l'adresse <http://news.trust.org/item/20181211095245-sgodq/>.

Gammeltoft-Hansen, T.

- 2018 The normative impact of the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 605 à 610.

Groupe mondial sur la migration (GMG)

- s.d. Terms of Reference. Disponible à l'adresse https://globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/documents/Final_GMG_Terms_of_Reference_prioritized.pdf.

Hansen, R.

- 2018 The Comprehensive Refugee Response Framework: A Commentary. *Journal of Refugee Studies*, 31(2), p. 131 à 151.

Hathaway, J.C.

- 2018 The Global Cop-Out on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 591 à 604.

Huxley, J.

- 2007 When a boat came in. The First Wave: Beyond a White Australia. Disponible à l'adresse www.smh.com.au/multimedia/misr/story.html.

Kaufmann, E.

- 2017 Why Values, not Economics, Hold the Key to the Populist Right – and to Crafting New Migration Narratives. In : *Migration Research Leaders' Syndicate: Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration* (M. McAuliffe et M. Klein Solomon, dir. publ.). OIM, Genève, p. 183.

- Khadria, B.
2017 Statement by Professor Binod Khadria, Thematic Expert of the Second Informal Thematic Session Global Compact for Migration (GCM) for Safe, Orderly and Regular Migration. Nations Unies, New York, 22-23 mai. Disponible à l'adresse https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/t2_p3_binodkhadria.pdf.
- Klein Solomon, M. et S. Sheldon
2018 The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 584 à 590.
- Legomsky, S.H.
2003 Secondary refugee movements and the return of asylum seekers to third countries: The meaning of effective protection. HCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/01, février.
- Leone, F.
2018 "Sea Change" Refugee Compact Discussed in New York. IISD, SDG Knowledge Hub, 28 juin. Disponible à l'adresse <https://sdg.iisd.org/news/sea-change-refugee-compact-discussed-in-newyork>.
- Makooi, B.
2018 Why is the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration being challenged in Europe? *Info Migrants*, 3 décembre. Disponible à l'adresse www.infomigrants.net/en/post/13634/why-is-the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-being-challenged-ineurope.
- Martin, S.
2014 International Migration, Evolving Trends from early Twentieth Century to Present. Cambridge University Press, Cambridge. Disponible à l'adresse www.cambridge.org/core/books/international-migration/60893845597CB52B99F9C3ECC72199ED.
- Martin, S. et S. Weerasinghe
2017 *Rapport État de la migration dans le monde 2018* (OIM). Genève, chapitre 5. Disponible à l'adresse www.iom.int/wmr/chapter-5.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci et A. Pellegrino
1998 *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press, Oxford.
- McAuliffe, M.
2016 The appification of migration. A million migrants? There are apps for that. Asia and the Pacific Policy Society, Apps Policy Forum, 20 janvier. Disponible à l'adresse www.policyforum.net/the-appification-of-migration.

McAuliffe, M. et A.M. Goossens

- 2018 Regulating international migration in an era of increasing interconnectedness. In : *Handbook of Migration and Globalisation* (A. Triandafyllidou, dir. publ.). Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, p. 86 à 104.

McAuliffe, M., A.M. Goossens et A. Sengupta

- 2017 Mobilité, migration et connectivité transnationale. In : *Rapport État de la migration dans le monde 2018* (dir. publ. : M. McAuliffe et M. Ruhs). OIM, Genève, p. 149 à 169. Disponible à l'adresse www.iom.int/wmr/chapter-6.

McAuliffe, M. et D. Jayasuriya

- 2016 Do asylum seekers and refugees choose destination countries? Evidence from large-scale surveys in Australia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan and Sri Lanka. *International Migration*, 56(4), p. 44 à 59. Disponible à l'adresse <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12240>.

McAuliffe, M., A. Kitimbo, A.M. Goossens et A. Ahsan Ullah

- 2017 Comprendre les voyages de migration du point de vue des migrants. In : *Rapport État de la migration dans le monde 2018* (dir. publ. : M. McAuliffe et M. Ruhs). OIM Genève. Disponible à l'adresse http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter7.pdf.

Mudde, C.

- 2019 Why copying the populist right isn't going to save the left. *The Guardian*, 14 mai.

Nations Unies

- 2018 Implementation Will Be Ultimate Proof of Success, Deputy Secretary-General Tells Delegates in Talks on Global Compact for Migration. Communiqué de presse, 7 juin. Réf. DSG/SM/1183-DEV/3338.

Ndonga Githinji, E. et T. Wood

- 2018 Prospects for the Global Compacts in Africa: Combining International Solidarity with Homegrown Solutions. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 699 à 703.

Nebehay, S.

- 2015 UN expects Europe's refugee flow to top 1 million in 2015. Reuters, 5 novembre. Disponible à l'adresse www.reuters.com/article/us-europe-migrants-un-idUSKCN0SU1F320151105.

Newland, K.

- 2010 The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions. *Global Governance*, 16(3), p. 331 à 343.
- 2011 Cooperative arrangements to share burdens and responsibilities in refugee situations short of mass influx. Document de travail élaboré pour une réunion d'experts du HCR sur la coopération internationale visant à partager le fardeau et les responsabilités, 27-28 juin.
- 2018 The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 657 à 660.

Newland, K. et A. Riester

- 2018 *Welcome to Work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers*. Migration Policy Institute, Washington D.C..

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

- 2015 *Rapport État de la migration dans le monde 2015*. OIM, Genève. Disponible à l'adresse http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf.

Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

- 2018a Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Avant-projet, 5 février.
- 2018b Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. 2e révision du projet, 28 mai.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires

- 2019 Fonds d'amorçage pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour la migration. Mandat. Mai 2019. Disponible à l'adresse <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>.

Réseau des Nations Unies sur les migrations

- 2018 Mandat. Disponible à l'adresse www.migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/UN_Network_on_Migration_TOR.PDF.

Siegfried, M.

- 2017 New refugee framework “dead in the water” without more international support. *The New Humanitarian* (formerly IRIN News), 10 juillet. Disponible à l'adresse www.irinnews.org/analysis/2017/07/10/new-refugee-framework-dead-water-without-more-international-support.

Triandafyllidou, A.

- 2017 Beyond Irregular Migration Governance: Zooming in on Migrants' Agency. *European Journal of Migration and Law*, 19(1).

Türk, V.

- 2018 The promise and potential of the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), p. 575 à 583.

Zalan, E.

- 2018 EU in sudden turmoil over UN Migration Pact. *EU Observer*, 4 décembre, disponible à l'adresse <https://euobserver.com/migration/143597>.

Zimonjic, P.

- 2018 Ex-Harper minister calls out Scheer over ‘factually incorrect’ statement on UN migration pact. CBC News, 5 décembre. Disponible à l'adresse www.cbc.ca/news/politics/alexander-scheertrudeau-un-compact-1.4932698.

