

« Pacte mondial sur les migrations » : réalités et fantasmes

samedi 9 février 2019, par Marie-Christine Vergiat

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières [1], dit « Pacte de Marrakech », a déchaîné un flot d'amalgames et de mensonges d'une rare violence. Il a finalement été adopté à New York, par l'Assemblée générale des Nations unies, le 19 décembre dernier [2].

Alors que, selon ses propres termes, la mission de l'ONU est de « prendre des mesures pour résoudre un grand nombre de problèmes auxquels est confrontée l'humanité », on pourrait s'étonner que cela n'ait pas été fait plus tôt et que l'organisation n'ait jusqu'alors adopté aucun document global sur la migration.

C'est Kofi Annan, secrétaire général de 1997 à 2006, aujourd'hui décédé, qui a engagé l'ONU dans ce travail, en mettant en place une « Commission mondiale sur les migrations internationales ». Comme l'immense majorité des textes de l'ONU, ce Pacte est le fruit d'un long processus.

Les migrations ne sont pas nouvelles, mais elles ont fait l'objet de profondes évolutions ces dernières décennies. Aujourd'hui, quasiment tous les pays du monde sont concernés par les mouvements migratoires et peuvent être à la fois pays d'origine, de transit et de destination.

La mondialisation a fait évoluer les mouvements de capitaux et de marchandises, elle a considérablement développé les connaissances des populations, les moyens de communication, et notamment de transport. Il n'est pas étonnant que cela influence les mouvements de personnes.

La vague de populisme et de nationalisme qui déferle sur notre continent a conduit les gouvernements européens à durcir de plus en plus leurs politiques migratoires, au mépris des faits et du réalisme démographique, voire économique, pour un continent malade du vieillissement de sa population.

Les pays européens se voient de plus en plus opposer des textes internationaux qu'ils ont longtemps promus dans les autres pays du monde, voire refusent aujourd'hui de les signer, comme c'est le cas de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La réalité sur ces mouvements migratoires

Tout d'abord, il faut se demander ce qu'on appelle un migrant. Le terme mérite d'être utilisé avec précaution. Il est manipulé tant

pour rejeter l'autre, l'étranger, celui qui est différent, que pour faire le tri en fonction des causes de déplacement.

Même s'il n'existe aucune définition juridique stabilisée, la plus souvent retenue est celle utilisée par l'ONU, qui considère comme migrant international « toute personne s'installant dans un pays autre que son pays de résidence habituelle pour une période d'au moins douze mois ».

Fin 2017, on comptait 258 millions de migrants internationaux, soit 3,4 % de la population mondiale contre 111 millions, soit 2,9 % de la population mondiale en 1990. C'est un chiffre en augmentation, mais toute relative par rapport à celle de la population mondiale, et plus encore lorsque l'on rappelle qu'il était de 5 % en 1900 et concernait pour l'essentiel des Européens. En outre, contrairement aux idées reçues, les mouvements Sud/Sud dépassent désormais les mouvements Sud/Nord, et 60 % des migrants ne quittent pas l'hémisphère sud.

De même, si le continent européen est attractif, il convient de rappeler que, pendant très longtemps, il a été une terre d'émigration. Et l'on ne dit jamais que, aujourd'hui, les Européens représentent à eux seuls plus d'un quart des migrants internationaux : ils sont 60 millions, dont 30 millions vivent sur un autre continent. Donc, au prorata de la population du continent, les Européens sont toujours ceux qui migrent le plus. Mais de ces migrants-là, on ne parle jamais. On les appelle des « expatriés » et jamais des « migrants économiques » quand ils vont travailler ailleurs. Ce qu'ils sont pourtant bel et bien.

Et on ose parler de « submersion migratoire » [3] en ne tenant compte que des « migrants » venant d'Afrique, notamment subsaharienne, avec un vieux relent néocolonial, alors que les migrants africains ne représentent que 36 millions de personnes et que 70 % d'entre eux restent en Afrique. Certes, sous la pression démographique et l'insuffisance des politiques d'aide au développement, ces chiffres vont évoluer, mais sans que nous

ayons la moindre certitude sur leur ampleur.

Et si ceux qui nous gouvernent veulent vraiment lutter contre ce qu'ils appellent « les causes profondes de migration », et notamment celles des migrations contraintes, qu'ils se décident à vraiment agir sur les facteurs du changement climatique et de la misère en Afrique. Or, ils font exactement l'inverse en conditionnant l'aide au développement à des accords de réadmission ou en continuant à piller les richesses de ces pays via des accords dits de « partenariat économique », qui ne sont rien d'autre que des accords de libre-échange purs et durs, établis au plus grand bénéfice des multinationales européennes. Et on pourrait aussi parler de leur rôle dans les conflits et de leur soutien aux dictateurs.

Il est important d'avoir une vision globale des migrations internationales et de ne pas se cantonner aux seuls chiffres des migrations dites « irrégulières ». Chaque année, plus de 2,5 millions de personnes arrivent régulièrement dans l'Union européenne, dont 200 à 250 000 en France. Nul n'en parle. Tous les regards sont rivés sur les arrivées dites « irrégulières », et notamment celles des traversées de la Méditerranée. À juste titre, compte tenu de leur caractère mortifère, mais en oubliant de rappeler que si ces hommes, ces femmes et ces enfants en sont là, c'est faute de voies régulières pour venir sur le continent européen.

Si « crise » [4] il y a, c'est une crise mondiale des réfugiés et, en Europe, c'est surtout une crise de l'accueil. Le HCR [5] dénombre 68,5 millions de personnes déracinées dans le monde, c'est-à-dire de personnes ayant dû fuir leur domicile (16,2 millions de personnes supplémentaires pour la seule année 2017, soit, par jour, 44 500 personnes ou une toutes les deux secondes). 85 % d'entre elles vivent dans un pays en voie de développement et seulement 6 % en Europe. Mieux encore, 90 % des personnes qui se sont vu accorder une protection internationale par un État de l'Union européenne sont arrivées sur le continent en traversant la Méditerranée au risque de leur vie, faute de voies régulières. Non seulement l'Europe est loin « d'accueillir toute la misère du monde » mais ses États n'en prennent même pas « leur part ». Il y a donc lieu de s'interroger sur le pourquoi de cette « crise », sa réalité et les raisons pour lesquelles ces sujets tiennent une place irrationnelle dans les débats dont le Pacte a été une sorte de révélateur.

Pour cela, il faut sans doute remettre en perspective la Convention de Genève sur les réfugiés adoptée en 1951 [6]. Celle-ci a été marquée par le contexte de l'après-guerre, le souvenir de la Shoah, des millions de personnes qui ont alors été déplacées et ont cherché refuge ailleurs, avec une ampleur jamais connue auparavant. Au départ, elle ne devait s'appliquer qu'aux victimes d'événements antérieurs à son adoption.

Elle a ensuite été mise en œuvre dans un contexte de « guerre froide » durant lequel il était de bon ton pour « les pays du monde libre » d'accueillir les « réfugiés » de l'autre bloc. Ce n'est qu'en 1967, sous la « pression » des pays africains, que la clause d'antériorité a été abolie [7] et que la Convention a pu s'appliquer

à l'ensemble des pays du monde. Dans les années 1970, la Convention a ainsi pu permettre d'accueillir des réfugiés d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est.

À partir des années 1980, le profil des réfugiés a changé et s'est étendu aux ressortissants d'un nombre croissant de pays et ce, au moment même où les pays européens fermaient leurs frontières à la migration de travail. C'est alors qu'ont commencé à fleurir les accusations de « faux réfugiés » et de détournement des procédures d'asile à des fins économiques, ce qui a enclenché une spirale infernale autour du durcissement des dites procédures.

Ces schémas de pensée se sont aggravés avec la « crise » de 2015/2016, alors même que les causes des migrations se diversifient et se complexifient. [8] On parle de plus en plus de « flux mixtes » dont les motivations principales sont diverses et s'entrecroisent. La séparation entre « bons réfugiés » et « mauvais migrants économiques » n'a aucun sens. Son seul résultat est la destruction croissante des droits les plus fondamentaux qui doivent toujours s'appliquer à tous les êtres humains quels que soient leur statut, leur nationalité, leur origine, leur religion ou... leur couleur de peau.

La construction du « Pacte de Marrakech

»

Après la mise en place de la Commission mondiale sur les migrations internationales en 2003, ont été organisés des dialogues de haut niveau en 2006 et 2013 et, depuis 2006, un forum annuel sur la migration et le développement où se croisent acteurs étatiques, organisations internationales et ONG.

La prétendue « crise des migrants » de 2015/2016 a accéléré le processus et, le 19 septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité une Déclaration dite « de New York pour les réfugiés et les migrants afin de répondre aux enjeux des migrations internationales ».

C'est cette déclaration qui a engagé le processus de négociation, non pas d'un, mais de deux nouveaux pactes mondiaux.

Le premier, qui porte sur les réfugiés, n'a pas donné lieu à polémique alors même que c'est la question de la crise des réfugiés qui est au cœur des nouveaux enjeux internationaux, tant par son ampleur que par le spectre étroit du champ de la Convention [9]. Il a été piloté par le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) et adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre par 181 pays [10].

L'autre est le fameux « Pacte de Marrakech » portant sur les migrations dites « sûres, ordonnées et régulières ». Dix-huit mois de négociations ont été nécessaires pour établir un projet de texte adopté lors d'une conférence intergouvernementale par 192 pays en juillet 2018, c'est-à-dire l'ensemble des pays membres de l'ONU, à l'exception des États-Unis, qui s'étaient

retirés du processus en décembre 2017. Le Pacte a ensuite été soumis aux représentants des gouvernements à Marrakech le 10 décembre dernier, avant d'être adopté définitivement par l'Assemblée générale des Nations unies le 19 décembre dernier.

Un tollé bien tardif !

C'est donc un débat totalement surréaliste qui s'est enclenché dans les semaines précédant la tenue du Sommet de Marrakech, à un moment où le document ne pouvait quasiment plus être modifié (le projet de Pacte ayant été validé en juillet 2018). Ses détracteurs ne s'étaient sans doute jamais préoccupés de la façon dont un texte de l'ONU est adopté, alors que l'institution, par nature, veille scrupuleusement au respect de la souveraineté de ses États membres, en laissant le temps aux négociateurs de revenir vers les gouvernements dont ils sont mandataires.

Pourtant, mi-novembre, en quelques jours, une dizaine de pays dont Israël, la Hongrie, la Pologne, l'Italie, la République tchèque, la Bulgarie, l'Estonie et l'Australie ont annoncé qu'ils ne signeraient pas le Pacte. L'Autriche, alors qu'elle présidait le Conseil européen dans le cadre de la présidence tournante de l'Union européenne, a fait de même. La Suisse, qui avait pourtant activement participé au processus d'écriture a, sous la pression de son Parlement, renoncé à aller à Marrakech. Le texte a engendré une crise politique en Belgique et fait tomber le gouvernement de Charles Michel.

La France n'a pas été épargnée par le débat, et Emmanuel Macron a courageusement décommandé son déplacement au Maroc, certains Gilets jaunes ayant menacé de bloquer son avion ! La France a néanmoins été représentée par un secrétaire d'État inconnu du public, Jean-Baptiste Lemoine.

Bien que l'on soit habitué à lire les choses les plus invraisemblables sur les questions migratoires, des sommets de mauvaise foi ont ici été atteints.

Donald Trump, fidèle à son exécution du multilatéralisme, avait donné le « la » en décembre 2017, en dénonçant un pacte qui « veut faire avancer la gouvernance mondiale aux dépens du droit souverain des États ». En novembre 2018, Viktor Orban déclarait que le Pacte « inciterait des millions de personnes à partir sur les routes ». Steve Bannon, l'ex-conseiller de Donald Trump qui rêve désormais de fédérer l'extrême droite européenne, a parlé d'« un pacte avec le diable ne visant qu'à transformer le monde en un grand squat ». En quelques jours, le texte est devenu le « symbole de la submersion migratoire », du Sud vers le Nord bien évidemment.

En France, Emmanuel Macron a été accusé de vouloir « vendre la France aux étrangers » et « de remettre ses clés à l'ONU » qui « voudrait imposer sa vision d'un monde sans frontières ». « Huit pays seraient obligés d'accueillir 480 millions de migrants » [11] a-t-on pu lire sur les réseaux sociaux. Selon Marine Le Pen, le texte aurait comme conséquence, parmi d'autres, « le pillage imposé des pays d'accueil, l'institutionnalisation des diasporas,

la propagande pro-migrants et la persécution des opposants à l'immigration ». Rien que cela !

Le Pacte irait même jusqu'à instaurer un délit d'opinion contre ceux qui refusent l'immigration et mettre en danger la liberté de la presse. Il précise en effet que « les États seraient incités à promouvoir des reportages indépendants et objectifs » et « pourraient cesser d'allouer des fonds publics à des médias propageant systématiquement l'intolérance, la xénophobie, le racisme et les autres formes de discrimination envers les migrants ». Diable !

Au-delà de ces fantasmes en tous genres, le Pacte est accusé de ne promouvoir qu'une « vision positive des migrants » et de « vouloir mettre en place un droit de migrer ».

Le contenu réel du pacte

La réalité du Pacte est bien différente. Il réaffirme un certain nombre de principes et de réalités. Il rappelle que « les migrations ont toujours fait partie de l'expérience humaine », « qu'à l'heure de la mondialisation, elles sont facteurs de prospérité, d'innovation et de développement durable » et qu'aujourd'hui « la majorité des migrants voyagent, vivent et travaillent dans des conditions sûres, régulières et ordonnées ». Il est vrai que cela a besoin d'être dit et réaffirmé si l'on veut convaincre que l'immigration dite « irrégulière » n'est qu'une partie de la question migratoire.

Le Pacte s'organise autour de dix principes et vingt-trois objectifs. Il ose rappeler que les migrants, quel que soit leur statut, ont des droits, ce qui n'est finalement qu'un rappel de l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il a même l'outrecuidance d'ajouter que ce sont des êtres humains à qui il faut « assurer l'accès aux services de base ».

Au-delà de ces affirmations, le Pacte propose essentiellement de mettre en place « un cadre de coopération juridiquement non contraignant » qui « respecte la souveraineté des États » et leurs obligations internationales. C'est en quelque sorte un guide de bonnes pratiques. Chacun des États signataires restera libre de le mettre en œuvre. Tout au plus, un mécanisme de suivi permettra de voir les « progrès » réalisés, et un cadre régulier de discussion internationale sera mis en place un peu comme pour le climat, c'est dire...

On peut se féliciter de certains thèmes, comme l'objectif premier qui préconise de « collecter et d'utiliser des données précises afin d'élaborer des politiques fondées sur la connaissance des faits », le septième qui propose de « s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité des migrants et de les réduire », et le neuvième qui demande de « renforcer l'action transnationale face au trafic des migrants ».

D'autres objectifs demandent d'« éliminer toutes les formes de discrimination et d'encourager un débat public fondé sur l'analyse des faits, afin de faire évoluer la manière dont les

migrations sont perçues », de « sauver des vies et mettre en place une action internationale pour retrouver les migrants disparus », et de « prévenir, combattre et éliminer la traite ». On sait malheureusement ce qu'il en est des pratiques.

Il y a de quoi être plus inquiet quand on lit qu'il faut « gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée », « munir tous les migrants d'une preuve d'identité légale » ou encore « coopérer en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants en toute sécurité et dignité ».

On sait que, derrière ces petites phrases, figurent les axes majeurs des politiques de l'Europe forteresse : l'obsession du contrôle aux frontières, la volonté de tout mettre en œuvre pour favoriser les expulsions, la conditionnalité des accords, y compris de développement, à des accords de réadmission.

De surcroît, la détention des migrants en situation « irrégulière » n'est pas remise en cause. Et même les pratiques les plus contestées, notamment celle de l'enfermement des demandeurs d'asile et des enfants, ne sont pas clairement interdites. On doit se contenter d'un treizième objectif qui rappelle qu'il ne faut « recourir au placement en détention administrative qu'en dernier ressort et chercher des solutions de rechange ». Et ce, alors que la détention devient de plus en plus systématique et que l'UNICEF ne cesse de répéter que « l'enfermement des enfants ne peut jamais se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant », même au prétexte de ne pas être séparé de ses parents, comme on le justifie y compris pour des enfants en très bas âge.

Même constat d'insuffisance en matière d'expulsion, alors que les politiques de retour constituent une priorité de plus en plus centrale pour les pays européens, y compris vers des pays où l'on sait que la sécurité des personnes n'est pas assurée, comme en Afghanistan ou au Soudan, pour ne citer que deux des pires exemples. Non seulement ces expulsions n'ont pas été limitées aux seuls retours dits « volontaires », mais elles n'ont même pas été encadrées. On sait au contraire que le principe de non-refoulement des personnes souhaitant demander l'asile, c'est-à-dire l'interdiction de les renvoyer vers des pays où elles seraient menacées, a été retiré de la dernière mouture.

Et comment ne pas regretter, alors que l'on parle de coopération internationale à longueur de lignes, que le Pacte ne la limite pas aux pays qui respectent scrupuleusement les droits de l'homme et notamment ceux des migrants, et qu'il n'exclut pas a minima les pays qui participent directement ou indirectement à la traite ?

Enfin, un important chapitre est consacré, via l'objectif 5 intitulé « faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples », aux questions de mobilité de main-d'œuvre et aux accords afférents, en tenant compte des normes, directives et principes de l'Organisation internationale du travail. Dont acte. Mais alors, pourquoi n'y a-t-il pas la moindre référence à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des

membres de leur famille du 18 décembre 1990, qui s'appuie sur les conventions n° 97 et n° 143 de l'Organisation internationale du travail rappelées dans le préambule du Pacte ? Ce n'est malheureusement pas un oubli, puisque seuls 54 États, tous du Sud, sont parties prenantes de cette Convention, qui rappelle que tous les travailleurs ont des droits, quel que soit leur statut.

Quant au droit de migrer, nous en sommes très loin. Il restera le privilège d'un tiers de la population mondiale... surtout celle du Nord. Comment pourrait-il en être autrement, puisque la Déclaration universelle des droits de l'Homme se contente d'énoncer que « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » ? C'est un droit de sortie désormais acquis dans la plupart des pays du monde, mais rien n'est dit sur ce qui se passe quand on arrive dans un autre pays. Il n'y a pas de droit d'entrée. Aucun texte international n'encadre la liberté de circulation et encore moins la liberté d'installation. Et le Pacte ne change strictement rien à cette situation.

En guise de conclusion

Finalement, le Pacte est plutôt fade et ne répond que bien peu aux attentes de ceux qui défendent les droits des migrants. Il ne constitue même pas un instrument pour lutter contre les dérives des politiques actuelles.

Les pays du Nord l'ont marqué de leur empreinte négative au regard d'enjeux électoralistes à court terme. C'est le reflet de la triste évolution des perceptions négatives dans les pays du Nord. Le climat délétère de ces dernières années et les discussions portant sur les migrations devenant de plus en plus irrationnelles ont mené à un résultat minimal. On se trouve dans une situation paradoxale où l'hystérie de certains amène à défendre un texte qui, par ses limites, mériterait d'être dénoncé. Cela vaut alerte sur l'état actuel du rapport de forces sur ces questions.

Depuis des années, les gouvernements européens de droite comme de gauche justifient leurs politiques de lutte contre l'immigration par la nécessité de lutter contre l'extrême droite. On voit le résultat : s'il s'agit d'afficher une volonté d'« éradiquer » les migrations, xénophobes et nationalistes feront toujours « mieux ».

Résultat : les politiques mises en œuvre ne font que rendre plus difficiles les migrations pour certains (ceux du Sud) et les plus vulnérables en sont les premières victimes.

Il est plus que temps de reprendre l'offensive sur ces questions pour déminer le discours xénophobe ambiant, en s'appuyant sur les réalités migratoires, de se battre pour une réelle liberté de circulation, un droit à la mobilité pour toutes et tous, quel que soit le pays de naissance, et donc pour une égalité réelle des droits.

Notes

[1] Pour ceux qui veulent lire le texte en intégralité

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/244/48/PDF/N1824448.pdf?OpenElement>

[2] 152 voix pour, 5 contre (États-Unis, Hongrie, République tchèque, Pologne et Israël), et 15 abstentions dont l'Autriche, l'Australie, la Bulgarie, l'Italie, la Roumanie, la Suisse, l'Algérie, le Chili et... le Liechtenstein.

[3] Cf. Gérard Collomb quand il était encore ministre de l'Intérieur.

[4] L'augmentation très importante des traversées de la Méditerranée, essentiellement en direction de la Grèce (850 000 en 2015), a été exceptionnelle et concernait principalement des demandeurs d'asile. Aujourd'hui, les chiffres sont revenus à leurs niveaux antérieurs.

[5] Haut-Commissariat aux réfugiés.

[6] Voir à ce sujet le chapitre 1 du livre de Claire Rodier : *Migrants et réfugiés : réponse aux indécis, aux inquiets et aux réticents* – La Découverte – 2016.

[7] Le protocole de 1967 abolit la clause d'antériorité après que les États africains en 1964 ont tenté de mettre en place leur propre convention.

[8] Voir à ce sujet Catherine Wihtol de Wenden : *La question migratoire au XXIe siècle : migrants, réfugiés et relations internationales* – Presses de Sciences Po - 3^e édition – 2017.

[9] Notamment la question des réfugiés climatiques ou plus justement des déplacés environnementaux (le climat ayant quels fois bon dos par rapport dégâts dus à la main de l'Homme) qui touchent des populations très pauvres qui fuient au plus près.

[10] Seuls les USA et la Hongrie ont voté contre et trois se sont abstenus : la République dominicaine, l'Érythrée et la Libye.

[11] Alors que le nombre total de migrants internationaux dans le monde n'est que de 258 millions.