

LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DES MIGRATIONS

Stéphane JAQUEMET *

Directeur des Politiques, Commission Internationale Catholique des Migrations

Pour citer cet article :

Stéphane Jaquetmet, «Le rôle de la société civile dans la gouvernance mondiale des migrations », *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 – décembre 2019, 9 p.

* Cette communication a été présentée à Paris, le 21 janvier 2019, lors de la conférence *Après l'adoption des Pactes des Nations Unies : Vers une gouvernance mondiale des migrations ?*, organisé par le CRDH.

Stéphane JAQUEMET

Le rôle de la société civile dans la gouvernance mondiale des migrations

INTRODUCTION

Le 19 décembre 2018, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté le Pacte Mondial pour des Migrations Sûres, Ordonnées et Régulières (ci-après Pacte Mondial). Bien qu'il soit non contraignant, ce document a suscité beaucoup d'espoirs, de controverses, ou d'oppositions. Négocié sur une relativement courte période, pour un thème de cette importance, il s'agit à la fois d'un catalogue quasi complet des défis et opportunités qu'offre la migration et d'une feuille de route pour les gouvernements et tous les autres acteurs de la migration, à commencer par les migrants eux-mêmes. C'est surtout un texte qui se veut un pont entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants.

Le Pacte Mondial, en dépit de son nom trompeur en français (le terme anglais, « Compact » est en réalité plus correct), n'est pas un traité et n'a pas été négocié comme un traité, c'est-à-dire mot à mot, virgule après virgule, car dans une convention internationale, qui crée des obligations formelles, chaque bout de phrase compte. Le caractère non contraignant du Pacte Mondial aura présenté un certain nombre d'avantages et quelques points d'interrogations.

Le premier avantage – le plus évident et celui souligné par la plupart des observateurs –, aura été de permettre une discussion plutôt sereine sur un sujet, qui trop souvent, divise et crée des fractures importantes. Peut-être, surtout, de faire en sorte que le « sujet soit mis ouvertement sur la table ». Beaucoup de gouvernements, souvent par calculs électoraux, auraient peut-être souhaité l'éviter, mais ils s'étaient déjà engagés dans un « processus irréversible » à la fin de 2015, à la suite de l'arrivée de plus d'un million de réfugiés et migrants en Europe, une situation qui a bouleversé l'agenda international¹. Il est important de souligner que les négociations, qui ont bien entendu révélé des différences réelles, sont restées courtoises et constructives. Ceci est déjà une forme de succès. Deuxième avantage, la communauté internationale aura fait preuve d'un certain courage, mâtiné de réalisme politique. Alors que personne n'était disposé à adopter un traité international sur les migrations, il y avait néanmoins un espace pour un dialogue de haut niveau. Un texte non contraignant, idéalement visionnaire, ce que le Pacte Mondial est dans une large mesure, était donc la seule solution. Le troisième avantage aura été de choisir un mode de négociations moins classique, plus ouvert, recherchant un consensus plus général et favorisant des discussions parallèles, en plus petit groupes. Alors que les Etats restaient bien évidemment les acteurs principaux, d'autres

¹ L'Union Européenne avait fait pression en 2015 sur le reste de la communauté internationale pour que cette dernière se solidarise avec les Européens, confrontés à une « crise migratoire ». Ce fut le point de départ des discussions qui allaient conduire à la Déclaration de New York, puis aux Pactes Mondiaux.

partenaires, dont la société civile, ont peu-à-peu pris de l'importance et ont pu concrètement influencer le texte final, ceci grâce à des facilitateurs mexicain et suisse, qui ont fait preuve de flexibilité et de créativité. Quatrièmement, en offrant quelques « gages »² aux pays ayant des politiques migratoires restrictives, les Etats ouverts à une approche plus « libérale » des migrations ont pu influencer le reste du texte. Cinquièmement, le très court temps des négociations a forcé les gouvernements à aller à l'essentiel et à ne pas achopper sur des détails de rédaction. Sixièmement, le texte, centré sur les droits humains (avec néanmoins quelques faiblesses), a surtout permis aux Etats de construire un narratif équilibré et non manichéen de la migration, largement à l'abri des gaz toxiques de l'extrême droite. Ce qui a probablement provoqué l'ire de la mouvance populiste, plus que toute autre chose, c'est le fait que la communauté internationale non seulement ait pris les devants sur un sujet « explosif », mais également qu'elle se soit mise d'accord sur une vision globalement positive de la migration, alors que dans le passé, elle s'était souvent contentée de réagir mollement aux provocations xénophobes de l'extrême droite. Septièmement, même si ce ne fut pas une avancée spectaculaire, les pays de destination, principalement les Etats occidentaux, auront fait un petit pas dans la direction des pays d'origine ou de transit. Peu de concessions de fond, il est vrai, mais une volonté plus réelle de dialoguer. Voilà pour les principaux avantages. Il y en a plus, mais je m'arrêterai ici.

Quels sont en revanche les questionnements ou les « faiblesses », non pas du texte (ce serait le sujet d'un autre article), mais du processus de négociation ? Outre des défauts mineurs sur lesquels je ne m'appesantirai pas, la faiblesse non seulement la plus évidente mais également la plus dommageable aura été l'absence de débats au niveau national avant ou pendant les négociations de New York, ce que certains ont appelé des négociations « en catimini » ou à porte close. Ce huis-clos semble d'ailleurs s'être réalisé à trois niveaux différents. Tout d'abord, les gouvernements n'ont jamais fait – ou l'ont fait marginalement – la démarche d'informer leurs populations. Deuxièmement, ces mêmes gouvernements ont le plus souvent ignoré leurs parlements. Troisièmement, seuls deux ou trois départements ou ministères étaient au courant des négociations (cloisonnement administratif). Alors qu'il eut été possible pour la plupart des gouvernements d'avoir une communication intelligente sur les avantages du Pacte Mondial et de répondre de manière positive à la crainte – plus tard utilisée « *ad nauseam* » par les populistes – d'un « bradage de la souveraineté nationale » et du risque d'« invasion »³, beaucoup de gouvernements ont fait le choix du silence. Ce silence s'est partiellement retourné contre eux, lorsque des campagnes agressives, et souvent de désinformation, à l'évidence orchestrée par les partis politiques et mouvements anti-migrants, ont vu le jour deux à trois mois après la fin des négociations, mais deux à trois mois avant l'adoption formelle du texte. Ces campagnes ont immédiatement souligné le « déficit démocratique et le caractère élitaire » du processus de négociations. Elles ont surtout pourri les quelques mois avant la Conférence de Marrakech et décidé quelques pays supplémentaires à pencher en faveur du non au Pacte Mondial.

² Comme, par exemple, le rappel que la migration relève de la souveraineté des Etats et le refus d'inclure des mécanismes qui forceraient les Etats à « rendre des comptes ».

³ Deux des expressions favorites des populistes.

1. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES NÉGOCIATIONS DU PACTE MONDIAL

Je vais commencer ce chapitre par une affirmation qui semble aller de soi, mais qui pose en fait beaucoup d'interrogations, surtout peut-être principalement à cause des questions que beaucoup de « clichés » laissent souvent dans l'ombre. L'affirmation est la suivante : aujourd'hui, dans tous les processus de négociation internationale, en particulier aux Nations Unies, il y a une place réservée pour la société civile, qui est devenue un interlocuteur incontournable, si ce n'est essentiel. Le Pacte Mondial, comme je le rappellerai ci-dessous, n'a pas échappé à la règle, comme n'échappent à la règle ni sa mise en œuvre ni d'autres mécanismes internationaux sur les migrations, comme le Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD). Une fois décrit le rôle joué par la société civile dans le processus d'adoption du Pacte Mondial, je tâcherai de répondre aux quelques questions suivantes. De quoi parle-t-on lorsqu'on parle de « société civile » ? Que recoupe ce terme qui peut être interprété de tellement de manières ? Sur cette question de définition, vient se greffer une deuxième question, qui est celle de la représentativité et de la légitimité de celles et ceux qui parlent au nom de la société civile. La troisième question est de mesurer l'impact des interventions de la société civile sur le texte final (et plus tard sur la mise en œuvre), ce que je ferai très brièvement et avec prudence. Finalement, quelles sont les relations de la société civile avec respectivement les gouvernements, les autorités locales, les syndicats, les employeurs et les organisations internationales, tous impliqués d'une façon ou d'une autre dans les négociations ?

L'expression « société civile » peut se définir de manière très large, comme l'ensemble des mouvements ou revendications émanant des citoyens, avec un niveau d'organisation variable, mais normalement séparé des acteurs politiques. Aujourd'hui, les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans la mobilisation, mais aussi dans l'identification des divers groupes composant la société civile. Suivant le thème sur lequel l'on se mobilise (revendications sociales, migration, port d'arme, environnement, etc.), le nombre de personnes concernées peut être limité ou extrêmement large. Dans certains cas, le mouvement peut prendre de l'ampleur en quelques jours ou quelques semaines et surprendre tout le monde, y compris les acteurs ou organisations bien implantées.

Dans le cadre des Nations Unies, la « société civile » a un sens beaucoup plus restreint, quoique également ouvert à interprétation. La base juridique du dialogue entre les Nations Unies, les Etats qui la composent et les « organisations non gouvernementales (ONG) » est l'article 71 de la Charte, qui souligne que « le Conseil Economique et Social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Le Conseil Economique et Social (connu sous son acronyme anglais ECOSOC) est l'un des six organes principaux de l'Organisation des Nations Unies et est la plaque tournante pour toutes les discussions et négociations autour des questions économiques et sociales, prises au sens large (y compris donc les migrations). L'accréditation pour une ONG auprès de l'ECOSOC lui ouvre la porte à tous les processus de l'ONU dans son domaine de compétence, mais ceci uniquement à titre consultatif, seuls les Etats membres ayant un droit de vote ou de décision. Il y a aujourd'hui plus de 5 000 ONG ou réseaux

accrédités auprès de l'ECOSOC. Les critères pour porter sa candidature et les critères de sélection figurent dans la Résolution 1996/31 de l'ECOSOC et incluent le fait qu'une ONG doit respecter les principes de la Charte, doit avoir un siège reconnu et des statuts, être démocratiquement représentée, avoir une compétence reconnue dans son domaine, ainsi qu'une transparence financière. Il n'est pas possible de savoir exactement combien d'ONG ont participé directement ou indirectement (au travers d'un réseau qui les représentait) aux négociations du Pacte Mondial, mais ce nombre peut être estimé à en tout cas 700, y compris 250 à 300 qui ont été actives tout au long des négociations. Ces ONG venaient d'horizons différents. La majorité bénéficiait déjà d'une accréditation, mais une accréditation *ad hoc* fut ouverte avant chaque cycle de négociations, ce qui a permis à de petites organisations directement liées à la migration d'être associées à ce processus.

Quels commentaires peut-on donc faire sur cette « représentation » de la société civile ? Peut-on parler de processus démocratique ? Peut-on parler de diversités d'opinions, d'expertises et d'expériences ? Peut-on dire que les citoyens des différents pays concernés se sentent véritablement représentés par les ONG accréditées auprès de l'ECOSOC ? Peut-on parler de contre-pouvoir aux gouvernements et aux organisations internationales ? J'ai bien peur que les réponses à ces questions relèvent de la logique du « verre à moitié plein et du verre à moitié vide » ? Il est évident tout d'abord que ces 700 ONG ont forcé les Etats à se remettre en question et à tenir compte d'autres intérêts que leurs intérêts nationaux étroits. Qu'elles ont en quelque sorte convaincu ces Etats que non seulement parler aux autres Etats, mais également trouver des compromis était important. Il y a donc eu un cercle vertueux qui s'est créé et ceci en partie grâce au « lobbying » effectué par la société civile. Les ONG, qui sont parfois dans une logique de confrontation par rapport aux Etats, se sont retrouvées dans un état d'esprit constructif, état d'esprit constructif d'ailleurs partagé par la plupart des gouvernements. Il y a donc eu un véritable « esprit de New York », avec un sens du partenariat qui n'habite pas tous les processus onusiens. C'est quelque chose qu'il convient de souligner. Deuxièmement et même si les « grosses » ONG ont bien entendu une meilleure connaissance des arcanes onusiennes et, de ce fait, plus d'influence, un certain nombre de petites ONG, y compris des ONG de terrain qui ne font pas d'habitude de plaider ou le font de manière marginale, ont pu être présentes lors des négociations à Marrakech et ont fait entendre leurs voix. Un certain nombre d'entre elles étaient composées essentiellement de migrants, qui ont pu ainsi partager leurs préoccupations et leurs problèmes quotidiens. Leur présence a souvent été assurée grâce à des financements de donateurs gouvernementaux, inter-gouvernementaux ou privés, assurant de ce fait une diversité des points de vue et des expériences, mais surtout permettant de refléter des situations à la fois diverses et concrètes. Troisièmement, les ONG ont fait un réel effort de coordination entre elles, de façon à renforcer leur position vis-à-vis des Etats. Des coalitions thématiques se sont créées (déplacements liés au climat, y compris changements climatiques, droits et protection des enfants, migrants vulnérables, etc.) et ma propre organisation, avec d'autres, a créé le Comité d'Action de la Société Civile (« Civil Society Action Committee ») qui a réussi à proposer des prises de position communes à chacune des six sessions de négociations, qui ont été signées par un nombre important d'ONG ou de réseaux (la dernière a recueilli plus de 250 signatures). Cette coordination ne s'est toutefois pas limitée à « accorder nos violons », mais a également permis une « démultiplication » de la société civile. Selon les thèmes abordés, des ONG

spécialisées ont mis à disposition des autres leurs connaissances et leurs contacts. Des alliances se sont formées avec certains Etats dont les vues étaient proches de la société civile. Et dans de tels cas, certaines ONG disposaient de contacts privilégiés, et ce pour différentes raisons (proximité géographique, liens professionnels ou personnels, etc.). Il y eut donc, durant les six mois de négociations, mais également en 2016 et 2017, une multitude de réunions informelles (certaines uniquement entre Etats) qui ont probablement eu autant d'influence, si ce n'est plus, que les réunions formelles à l'ONU. Cette informalité, et c'est mon quatrième point, a été encouragée par les deux co-facilitateurs, le Mexique et la Suisse, qui ont systématiquement organisé des espaces pour les acteurs non gouvernementaux et qui ont favorisé des rencontres de travail pour amender les parties de texte qui se heurtaient à de fortes résistances. Il est à ce sujet intéressant de brièvement comparer les dynamiques entourant les négociations du Pacte Mondial pour les Migrations de celles⁴ du Pacte Mondial sur les Réfugiés, qui se tenaient en parallèle à Genève. Ce dernier a donné lieu à des discussions plus classiques, plus prévisibles, plus canalisées, d'une part, parce que le domaine de la protection des réfugiés bénéficie déjà de normes internationales claires et d'espaces de négociations préexistants, d'autre part, parce que les objectifs du Pacte Mondial sur les Réfugiés étaient moins ambitieux, mais aussi en partie parce que le facilitateur, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, a été plus un guide qu'un facilitateur, un guide en outre peu enclin à prendre des risques. Dans ce sens, le Pacte Mondial sur les Migrations aura été à sa manière une sorte de laboratoire, où une nouvelle manière de dialoguer⁵ aura été testée, un test réussi aux yeux de la société civile. Cinquièmement, les ONG présentes directement ou indirectement à New York ont été largement représentatives de la communauté humanitaire et des droits humains dans sa diversité géographique et thématique (au sens des principaux thèmes liés à la migration), de genre ou d'âge (en particulier la jeunesse), mais la logique de l'accréditation ECOSOC ou d'une accréditation *ad hoc* pour le Pacte Mondial n'est pas celle d'une participation citoyenne ou démocratique, qui reflèterait la majorité des vues de la population dans son ensemble. Ce qui serait d'ailleurs ni possible, ni souhaitable. Tout d'abord, Il n'appartient pas aux Nations Unies de répliquer les systèmes politiques des Etats membres. Il est de la responsabilité de chaque Etat membre de décider si les processus onusiens (en particulier les traités internationaux et les décisions qui ont un impact sur la législation ou les pratiques des pays) doivent être validés au niveau national, soit par un vote du parlement, soit par une consultation populaire. Ensuite, le populisme (qui séduit malheureusement beaucoup d'électeurs) n'a pas ou ne devrait pas avoir sa place dans les enceintes onusiennes, en tout cas en ce qui concerne la société civile. En effet, les ONG accréditées auprès de l'ECOSOC doivent respecter les principes de la Charte, et notamment les droits humains dans leur ensemble, ce que ne font pas les partis d'extrême droite. Finalement, l'idée d'élargir les négociations dans le cadre de l'ONU aux organisations internationales et à la société civile relève à la fois de la logique de bénéficier du plus grand nombre d'expertises, de connaissances et d'expériences et de celle de constituer une sorte de contre-poids, limité il est vrai, au Etats (qui ont seuls le droit de vote, je le rappelle). Dans l'intérêt collectif, il apparaît en effet important que celles et ceux qui ont une connaissance directe d'une question soient pour le moins consultés, qu'il s'agisse d'un expert scientifique lorsque l'on parle de changement

⁴ Pour le Pacte Mondial sur les Réfugiés, les « négociations » sont appelées « consultations », une différence sémantique qui n'est d'ailleurs pas le fruit du hasard.

⁵ Comme nous le verrons ci-dessous, la manière ne fut pas entièrement nouvelle.

climatique ou d'une ONG fournissant au quotidien des services aux migrants ou réfugiés, lorsqu'on discute de migration ou de protection des réfugiés. Le système n'est pas parfait et il ne s'est jamais voulu démocratique, seulement représentatif, ce qui est différent. Il aspire à une certaine transparence et veut s'assurer, au-delà de la diversité des opinions, que les textes internationaux, quels qu'ils soient, se fondent sur des bonnes pratiques et des expertises reconnues. Si ce n'est pas toujours le cas, c'est que les intérêts des Etats, tels que définis par les gouvernements en place, auront parfois le dernier mot, surtout lorsque des coalitions se créent et arrivent soit à créer une majorité, soit à « saboter » certaines parties d'un texte.

Il me reste maintenant à répondre brièvement à deux questions. Tout d'abord, quelle a été l'influence de la société civile dans le texte tel qu'il a été adopté, qui est, comme le souligne le bureau de liaison des Quakers aux Nations Unies à Genève, « non pas sans défaut, mais qui représente un résultat sans précédent qu'il convient de célébrer »⁶ ? Il est bien évidemment trop tôt pour donner une réponse précise à cette question, qui mériterait une recherche plus approfondie. Elle relève aussi partiellement de l'arbitraire car sur bien des sujets, la société civile avait des vues semblables à certains Etats, aux politiques migratoires humaines et responsables. Quelle part du succès attribuer à ces Etats et quelle part à la société civile ? C'est probablement en joignant leurs forces qu'ils ont obtenu ces résultats. Un autre phénomène qui aura été marquant fut le désistement des Etats-Unis de ce processus, et ce dès avant la première session de négociations. Si les Etats-Unis avaient décidé de rester, le texte actuel n'aurait probablement pas été adopté. Les Etats se seraient entendus sur un texte beaucoup plus restrictif, limitant de fait la capacité des ONG de faire entendre leur voix. Le rôle des co-facilitateurs, le Mexique et la Suisse, aura été, quant à lui, essentiel, car ils étaient déterminés à se battre pour un texte respectant le droit international et la dignité des migrants, et à laisser le moins de place possible aux changements demandés par des pays aux politiques migratoires restrictives, voire inhumaines. Ils durent bien évidemment faire des concessions, mais dès le début ils avaient tracé une ligne rouge qu'ils se promettaient de ne pas franchir. Ce fut un pari risqué et pourtant réussi. Le prix à payer fut le retrait à l'automne 2018 d'un certain nombre de pays. Un prix bien moindre qu'aurait été un texte plus largement approuvé, mais influencé de manière négative par ces pays. Il convient ici de relever une nouvelle fois une particularité de ces négociations, qui n'ont pas eu la rigidité d'autres processus onusiens. Les négociations n'ont duré que six mois, mais ont été précédées de neuf mois de consultations d'avril à novembre 2017, d'une réunion pour faire le bilan (« stocktaking ») à Puerto Vallarta au Mexique en décembre 2017 et d'un rapport du Secrétaire Général de l'ONU⁷ du 12 décembre 2017, intitulé « Rendre les migrations bénéfiques à tous », dont le but déclaré était de « contribuer à l'avant-projet de Pacte Mondial ». L'on peut donc dire que l'année 2017 a été peut-être plus importante que les négociations de 2018, comme l'a démontré l'avant-projet (« zero draft ») présenté en janvier 2018, qui était à la fois ambitieux et profondément ancré dans les standards internationaux en matière de droits humains. La barre fut donc placée relativement haut dès le début, et ce grâce à l'ensemble des acteurs, y compris certains Etats, les différentes agences de l'ONU, le Secrétaire Général de l'ONU et sa

⁶

https://quono.org/sites/default/files/resources/QUNO_Briefing%20for%20Friends_December%202018_FINAL.pdf

⁷ https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_fr.pdf

Représentante Spéciale pour la Migration Internationale, Louise Arbour, et la société civile, qui fut extrêmement active dès la fin de 2015. Ensuite, durant la phase des consultations formelles, le rôle de la société civile s'est presque exclusivement limité à contrer les attaques des pays restrictifs et d'éviter que la barre ne s'abaisse trop. Au final, la barre s'est effectivement abaissée un peu, mais elle s'est maintenue à un niveau acceptable, aux yeux de la très grande majorité des représentants de la société civile.

La dernière question est liée à la manière dont les acteurs concernés (gouvernements, municipalités et acteurs locaux, employeurs, syndicats, société civile et organisations internationales) ont réussi à dialoguer de manière constructive. Sur ce plan, le Pacte Mondial représente à la fois une avancée et une continuation fondée sur un précédent qui a probablement servi de modèle. A de nombreux points de vue, l'inspirateur du Pacte Mondial aura été le Forum Mondial sur la Migration et le Développement (GFMD, selon son acronyme anglais), un processus inter-gouvernemental informel créé en 2006, où la société civile, puis le secteur privé, puis les maires et autorités locales se sont vus accorder à la fois un espace propre et un espace commun avec les gouvernements. Cette notion d'« espace commun », une journée où l'agenda n'est pas imposé par les Etats mais négocié ensemble, a permis de faire de belles avancées sur une sorte de gestion et responsabilités partagées, se focalisant sur les bonnes pratiques. Cette formule, avec toutes les limites liées à l'informalité, a permis aux Etats de parler de migration au niveau international, avec une honnêteté et une candeur inconnues au niveau national. Elle a permis une dédramatisation et a généré la conviction profonde que la coopération internationale et le partenariat sont indispensables pour la gouvernance des migrations. C'est dans cette sorte de laboratoire qu'un certain nombre de barrières sont tombées et que tout le monde « a joué le jeu ». Comme le disait un membre de la société civile, « les enjeux de la migration internationale sont trop importants, nos opposants, le populisme dans toutes ses formes, sont trop forts, pour que nous soyons divisés. Nous allons collaborer avec tous, tout en rappelant certains principes et standards internationaux, sur lesquels nous ne pouvons pas transiger ». Le dialogue engagé dans le GFMD a, sans aucun doute, non seulement inspiré, mais permis le Pacte Mondial sur les Migrations. En 2016, et en dépit des vagues populistes, la communauté internationale, qui se réunissait informellement depuis déjà dix ans pour parler de migration et développement, se sentait suffisamment forte pour faire un pas de plus.

2. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE MONDIAL

Ici, nous parlons d'un chapitre qui vient de s'ouvrir puisque le Pacte Mondial a été adopté il y a quelques mois seulement et que ce dernier reste silencieux sur bien des aspects de la mise en œuvre. Au paragraphe 44 du Pacte, il y a un engagement général des Etats de le mettre en œuvre « en coopération et en partenariat » avec les migrants, la société civile, les diasporas et beaucoup d'autres acteurs. La société civile considère que la priorité est le niveau national et local. Ce sont précisément ces niveaux qui ont un impact direct sur la vie des migrants et des communautés qui les accueillent. Sont en cours différentes initiatives prises par des ONG de terrain pour s'assurer que chaque pays s'engage concrètement dans l'application du Pacte Mondial, notamment au travers d'un plan

national, se focalisant à la fois sur des changements législatifs, administratifs et de pratiques. Les batailles viennent de commencer et beaucoup s'annoncent difficiles. Certains Etats ont adhéré au Pacte Mondial du bout des lèvres et ne feront pas de zèle pour sa mise en œuvre. Dans d'autres pays, les agendas électoraux prennent le dessus sur les engagements internationaux. Plus grave encore, il n'y a pour l'instant pas d'argent supplémentaire pour les pays en voie de développement. Le fonds d'« amorçage », prévu par le paragraphe 43 v), est en voie de création mais il n'y a aucune garantie qu'il sera financé à un niveau suffisant. Finalement, les 23 objectifs du Pacte sont extrêmement ambitieux et ne peuvent pas tous être mis en œuvre en même temps. Il y a donc le risque d'un « menu à la carte » où les Etats choisissent ce qui les arrange, des mini-réformes sans douleur et qui ne remettent pas fondamentalement en cause leurs pratiques.

Le niveau intermédiaire de mise en œuvre est continental ou sous-continental. Ici, le texte (paragraphe 50) est extrêmement vague. Il appartiendra à chaque région non seulement de s'organiser mais également de décider quel mécanisme régional pourra être utilisé. Il y aura donc de vastes disparités et un « retard à l'allumage », lequel pourrait être conséquent.

Finalement, le niveau international et global est mieux desservi. Une Conférence Internationale, le « Forum d'Examen des Migrations Internationales », qui se déroulera tous les quatre ans à partir de 2022, a pour but de faire le point sur la mise en œuvre. Ce sera le principal mécanisme international du Pacte Mondial. Le Bangladesh et l'Espagne ont été désignés comme co-facilitateurs pour mener des consultations sur les modalités de mise en œuvre du Forum. Une première réunion a eu lieu avec la société civile le jeudi 28 février 2019 à New York, une réunion à laquelle j'ai pu participer. Les deux co-facilitateurs ont démontré une grande ouverture aux propositions de la société civile, qui a notamment souligné l'importance d'un débat constructif et interactif, qui ne se limite pas à 150 ou 160 Etats lisant une déclaration de cinq minutes, ainsi que la nécessité que les Etats fassent preuve d'honnêteté et soulignent aussi bien leurs résultats que leurs difficultés. La société civile a aussi reconnu que la mise en œuvre était une responsabilité partagée et que les ONG feraient leur part. Parmi les autres mécanismes internationaux, le GFMD⁸, qui se réunit toutes les années, la prochaine fois à Quito en novembre 2019, pourrait jouer un rôle important d'échange annuel, ce qui permettrait une meilleure préparation du Forum, dont le rythme quadriennal est trop espacé. Le GFMD est probablement le mécanisme où la société civile est à la fois la mieux représentée et la plus écoutée. Finalement, je mentionnerai très brièvement trois mécanismes qui ont ou auront une importance réelle dans la gouvernance des migrations. Tout d'abord, le nouveau Réseau des Nations Unies Consacré aux Migrations qui est en train de se mettre en place et qui coordonnera le travail des agences des Nations Unies dans le domaine de la migration, avec une participation de la société civile. Ensuite, l'Organisation Internationale pour les Migrations, dont le rôle s'est vu renforcer et qui est en train de devenir la courroie de transmission internationale en matière de migration. Enfin, l'Agenda 2030 pour le Développement Durable (dans lequel figurent les migrations) est une tribune, à la visibilité et à la persuasion réelles, qui ne peut être ignoré, d'autant plus que son Forum Politique de Haut Niveau se réunit chaque année.

⁸ Le paragraphe 51 du Pacte Mondial invite le GFMD « à fournir chaque année un espace de débat informé sur la mise en œuvre du Pacte Mondial et de rendre compte au Forum des conclusions, meilleures pratiques et stratégies innovantes recensées à l'issue de ce débat ».

3. CONCLUSION : L'ALIGNEMENT DES PLANÈTES

Pour beaucoup, eu égard à un contexte souvent défavorable, voire hostile, l'adoption du Pacte Mondial sur les Migrations a bénéficié d'un « alignement des planètes », d'une conjoncture favorable, où les bonnes volontés se sont alliées et les mauvaises ont vu leur capacité de nuisance diminuée. Une mise en œuvre sérieuse demandera autant de bonnes volontés, si ce n'est plus, et une détermination sans faille de tous les acteurs, ce qui ne sera pas facile, loin des projecteurs d'une conférence internationale. Un travail de l'ombre vient de commencer, où il y a plus de sueur que de lauriers. Mais sans ce dernier, le Pacte Mondial restera un beau livre relié que personne ne lit et qui n'améliorera pas la vie des migrants, ni celle des communautés qui les accueillent.