

**MULTIPLICITE DES ACTEURS ET REPARTITION DE LEURS
COMPETENCES :
GOUVERNANCE GLOBALE OU FLOU GENERAL ?
PREMIERES IMPRESSIONS A LA LECTURE DES PACTES**

Thibaut FLEURY GRAFF *
Professeur, Université de Rennes, IDPSP

Pour citer cet article :

Thibaut Fleury Graff, « Multiplicité des acteurs et répartition de leurs compétences : Gouvernance globale ou flou général ? Premières impressions à la lecture des Pactes », *Droits Fondamentaux*, n° 17, janvier 2019 – décembre 2019, 6 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.

Thibaut FLEURY GRAFF

**Multiplicité des acteurs et répartition de leurs
compétences :
Gouvernance globale ou flou général ?
Premières impressions à la lecture des Pactes**

Introduction

Comme le rappelle la Déclaration de New-York dès ses premières lignes, la migration est un phénomène global, appelant une réponse globale associant acteurs institutionnels et associatifs, publics et privés, humanitaires ou non¹. On sait également que les Pactes dont il est question ici sont le résultat de consultations et de négociations auxquelles ont pris part de nombreux acteurs, issus de la société civile, du monde institutionnel, national ou international. Le Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières a ainsi été établi après 18 mois de consultations, organisées notamment autour de 5 réunions régionales menées par l'ONU auxquelles ont participé des parlementaires, des ONG, des universitaires, des représentants d'institutions locales de défenseurs des droits, etc². Le processus a été sensiblement le même pour le Pacte mondial sur les réfugiés³.

Plus généralement, la régulation des migrations connaît un processus de globalisation, qui doit notamment et précisément cette appellation à l'inclusion en son sein d'acteurs non-étatiques – dans un domaine où, faut-il le rappeler, la question de la souveraineté est extrêmement prégnante et sensible, ainsi qu'en témoignent les réactions d'hostilité à ces Pactes de certains Etats – États-Unis et Hongrie, notamment et pour ne citer qu'eux⁴ – et d'une certaine partie de la société civile⁵.

Il y a là, sans doute, l'un des grands défis auquel la question d'une gouvernance mondiale des migrations se trouve confrontée : intégrer des acteurs non-étatiques, et parfois non-publics, à des politiques encore très largement formulées de manière souveraine, et échappant même à une coopération internationale formalisée. Ce n'est d'ailleurs évidemment pas un hasard si le rappel de la souveraineté étatique est fréquent, dans la Déclaration de New-York et dans les deux Pactes : plutôt modeste sur ce point, la Déclaration de 2016 se contente de rappeler, en son point 42, « le droit souverain qu'à chaque État de déterminer qui admettre sur son territoire ». Le Pacte sur les migrations est beaucoup plus loquace à cet égard. Il mentionne la

¹ AGNU, « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants », résolution, 13 septembre 2016, doc. A/RES/71/1, not. §7, §38, §85.

² AGNU, « Modalités des négociations intergouvernementales sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », Résolution, 17 avril 2017, doc. A/RES/71/280, not. le §6 rappelant « l'importance d'une participation effective de toutes les parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé, les établissements universitaires, les parlements, les communautés de la diaspora et les organisations de migrants (...) ». Les principaux documents de la Conférence intergouvernementale pour l'adoption du Pacte mondial sur les migrations sont regroupés à l'adresse <http://www.un.org/fr/conf/migration/resources.shtml>.

³ A travers notamment le Dialogue annuel du Haut-Commissaire sur les défis de protection et les discussions thématiques organisées dans le cadre de l'adoption du Pacte. V. en ce sens les documents et résumés de ces consultations à l'adresse <https://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>.

⁴ V. par ex. J.-P. Stroobants, M. Bourreau et B. Gauquelin, « Europe : le pacte migratoire de la discorde », *Le Monde* du 27 novembre 2018 et, concernant les Etats-Unis, « United States Ends Participation in Global Compact on Migration », *United States mission to the United Nations*, 2 Décembre 2017, disponible sur <https://usun.state.gov/remarks/8197>.

⁵ « Manipulations autour du pacte mondial sur l'immigration de l'ONU », Editorial, *Le Monde* du 10 décembre 2018.

souveraineté étatique à 3 reprises : pour rappeler que le Pacte la respecte (§7), pour « réaffirmer », au titre de ses « principes directeurs », le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations » (§15) et, enfin, pour préciser que les engagements pris en matière de gestion des frontières « respectent la souveraineté nationale » (§27). On sait en outre et en toute hypothèse que le « cadre de coopération » mis en œuvre par le Pacte sur les migrations est un « cadre de coopération juridiquement non contraignant » (§15).

Le Pacte sur les Réfugiés permet, toutefois, déjà, de relativiser un peu ce constat – dans un domaine où la coopération européenne et internationale est déjà plus avancée qu'en matière de migrations en général⁶. Ainsi, si le principe de l'« égalité souveraine » des États est rappelé, de manière très générale, dès le deuxième paragraphe de ce Pacte⁷, les autres mentions de la souveraineté témoignent de son inflexibilité face à la nécessité d'intégrer d'autres acteurs. Le paragraphe 33 l'illustre particulièrement bien : il rappelle en effet que « *même si* la responsabilité primordiale et la souveraineté des États sont reconnues », « une approche multipartite et de partenariat sera adoptée ». On retrouve une formulation approchante au point 86, à propos de l'appui en matière d'intégration locale des réfugiés⁸.

L'enjeu de cette gouvernance mondiale naissante en matière de migration est ainsi d'intégrer les « parties prenantes » à ces Pactes dans un cadre global qui allie les États et leur souveraineté aux organisations internationales et acteurs privés – qui font l'objet de références constantes.

La Déclaration de New-York « invite » ainsi dès son quinzième paragraphe « le secteur privé et la société civile, y compris les organisations de réfugiés et de migrants, à participer à des alliances multipartites pour appuyer les efforts mis en œuvre » dans les engagements adoptés. Il rappelle de même qu'une « action globale en matière de réfugiés » inclut « les autorités nationales et locales, les organisations internationales, les institutions financières internationales, les partenaires de la société civile [...], le secteur privé, les médias et les réfugiés eux-mêmes » (§69). Il y a ainsi une multiplicité d'acteurs parties prenantes à ces nouveaux instruments, dont une rapide typologie permet d'apprécier la diversité des statuts et des intérêts (I), qui seront par ailleurs détaillés dans les contributions suivantes.

Mais l'enjeu est aussi, bien évidemment, d'articuler les compétences de ces différents acteurs. Ainsi, dans une expression formulée à propos de la lutte contre les causes de migrations mais qui pourrait être généralisée, la Déclaration de 2016 précise que les actions doivent passer « par des mesures coordonnées, et hiérarchisées » (§37). Le Pacte sur les réfugiés insiste également (§16) sur l'importance qu'il y a à éviter les chevauchements entre les actions des parties prenantes. L'articulation des compétences – le terme est sans doute d'ailleurs un peu fort : les Pactes articulent moins des compétences que des bonnes volontés – entre les différents acteurs est cependant plus confuse que ce que ces quelques affirmations laissent espérer : si l'État apparaît assurément comme l'acteur clef de cette gouvernance globale, le rôle des autres acteurs et la coordination de ceux-ci paraissent moins ordonnés que simplement énoncés (II).

⁶ Du fait, notamment et bien évidemment, de l'adoption en 1951 de la Convention de Genève et en 1967 de son Protocole, qui en a considérablement étendu le champ d'application temporel.

⁷ « La réalisation de la coopération internationale pour la solution des problèmes internationaux d'ordre humanitaire constitue l'un des buts principaux des Nations Unies, tels qu'énoncés dans la Charte, cadrant avec le principe de l'égalité souveraine des États »

⁸ « Même si l'intégration locale relève d'une décision souveraine, les États ayant opté pour cette solution ou d'autres solutions locales auront besoin d'un appui particulier »

I. MULTIPLICITE DES ACTEURS

La galaxie des acteurs de la gouvernance mondiale des migrations est particulièrement vaste et diversifiée. Si l'on veut filer la métaphore spatiale, l'État y fait figure d'astre solaire, autour duquel gravitent d'autres astres, plus ou moins éloignés de leur étoile. Certains sont bien connus (A), quand d'autres, beaucoup moins nombreux, sont créés par les Pactes eux-mêmes : la gouvernance mondiale s'entend ainsi, et aussi, d'une galaxie en pleine expansion (B).

A. Les acteurs existants

Parmi les acteurs existants, les acteurs internationaux – organisations et institutions internationales – sont, fort logiquement, fréquemment mentionnés par le Pacte. C'est le cas, bien évidemment, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), mais également d'autres organisations, parmi lesquelles il faut mentionner notamment, pour en illustrer la diversité :

- les institutions financières internationales, incluses dans les Pactes au titre notamment de leur rôle en matière de développement et de lutte contre les causes de migrations⁹ ;
- les fonds de l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance), du HCR ou de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), mentionnés comme appui en matière d'éducation¹⁰, tous comme le sont par exemple l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)¹¹ ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)¹² ;
- l'Organisation internationale du Travail (OIT)¹³ ou l'OIM¹⁴ apparaissent enfin, et également, à travers notamment les recommandations qu'elles formulent, comme acteurs de l'élaboration des politiques relatives à la mobilité des travailleurs ;

Associer les organisations internationales est le moins que l'on pouvait attendre d'une initiative visant à mettre en place une gouvernance mondiale en matière de migration. Mais qui dit gouvernance dit également participation des ONG, d'acteurs privés et de la société civile. Les Pactes leur reconnaissent également une place importante.

Ainsi, la Déclaration de 2016 « invite le *secteur privé et la société civile*, y compris les organisations de réfugiés et de migrants, à [...] appuyer les efforts mis en œuvre dans les engagements » (§15). La société civile est appelée par le Pacte sur les réfugiés à évaluer les forces et besoins des réfugiés, à contribuer à une planification inclusive et accessible, ou au renforcement des capacités (§40). Le Pacte sur les migrations lui reconnaît pour sa part un rôle en matière de création ou de renforcement des mécanismes de prévention et d'alerte sur les migrations (Objectif 2c), d'information et d'aide aux migrants, et de lutte contre l'intolérance et les discriminations.

⁹ V. not. l'objectif 23 d) du Pacte sur les migrations ou le §3 du Pacte sur les réfugiés.

¹⁰ V. not. le point 2.5 du Pacte sur les réfugiés.

¹¹ V. not. le point 2.3 du Pacte sur les réfugiés.

¹² V. not. l'objectif 15 e) du Pacte sur les migrations.

¹³ V. not. l'objectif 5 a) du Pacte sur les migrations et le point 2.2 du Pacte sur les réfugiés.

¹⁴ V. not. l'objectif 1 e) du Pacte sur les migrations.

Quant au « *secteur privé* » – entreprises, syndicats... –, il est en particulier mobilisé sur les questions d'évaluation des besoins sur le marché du travail (Pacte sur les migrations, Objectif 15e) et le soutien à l'emploi et à la mobilité de main d'œuvre (Pacte sur les réfugiés, point 3.2). Les ONG sont quant à elle désignées comme « acteurs de l'humanitaire » et ainsi mentionnées pour leur rôle en la matière, aussi bien dans les pays d'origine que d'accueil ou de transit.

Sans multiplier à l'infini cette énumération des acteurs en présence, qui n'est pas exhaustive mais dont on mesure ainsi la diversité, il faut encore faire deux précisions : d'une part, certains acteurs, moins attendus peut-être mais dont on peut saluer la présence, sont mentionnés, tels que les acteurs confessionnels (point 3.2 du Pacte sur les réfugiés), les « communautés » (Objectif 18f du Pacte sur les migrations) et les chefs communautaires locaux (Point 3.2 du Pacte sur les réfugiés), voire les migrants eux-mêmes ; d'autre part, si l'Etat est, comme nous le disions, l'« acteur clef » de cette gouvernance, il n'est pas pour autant conçu dans les Pactes comme une unité, mais saisi dans sa diversité institutionnelle et constitutionnelle : ses différents services sont mentionnés, tels que les services consulaires¹⁵, les villes et municipalités¹⁶, les services de gestion des frontières¹⁷ ou encore et bien entendu les défenseurs des droits¹⁸ : chacun se voit reconnaître un rôle pour la réalisation de tel ou tel engagement.

Le point 44 du Pacte sur les migrations résume assez bien la diversité des acteurs concernés : « Nous mettrons en œuvre le Pacte », y affirment les Etats, « en coopération et en partenariat avec les migrants, la société civile, les associations de migrants et les organisations issues de la diaspora, les organisations d'inspiration religieuse, les autorités et les communautés locales, le secteur privé, les syndicats, les parlementaires, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les milieux universitaires, les médias et les autres parties prenantes ». Il faut enfin noter que les Pactes soit « créent » eux-mêmes certains nouveaux acteurs utiles dans ce processus d'établissement d'une gouvernance mondiale, soit appellent les Etats à en créer.

B. Les acteurs créés par les Pactes ou que les Pactes invitent à créer

Parmi ceux que les Pactes mettent en place, on songe bien sûr et surtout – même si le terme d'« acteur » est peut-être un peu abusif pour les qualifier – au Forum mondial sur les réfugiés, instauré aux paragraphes 101 et suivants du Pacte sur les Réfugiés, ou au Groupe d'appui à la capacité d'asile, créé par le même Pacte dans son point B.1.6. Le premier aura pour mission d'assurer le « suivi et l'examen » du Pacte. Réuni tous les quatre ans, ce Forum devra donner « aux Etats et à d'autres parties prenantes » l'occasion « d'évaluer les progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs du Pacte mondial », et d'« échanger les bonnes pratiques et les expériences ». Le « Groupe d'appui », pour sa part, devra être mis en place par le HCR. Composé d'experts « issus des domaines techniques pertinents », il pourra être « activé à la demande de l'Etat concerné pour apporter de l'appui aux autorités nationales [...] afin de renforcer des aspects de leur système d'asile pour assurer leur équité, leur efficacité, leur adaptabilité et leur intégrité ». Ces nouveaux acteurs

¹⁵ V. par ex. l'objectif 17e du Pacte sur les migrations, relatif au rôle des services de protection consulaire dans la protection des enfants migrants.

¹⁶ V. par ex. le §37 du Pacte sur les réfugiés et l'objectif 4g du Pacte sur les migrations.

¹⁷ V. par ex. l'objectif 11 du Pacte sur les migrations.

¹⁸ V. par ex. l'objectif 11c du Pacte sur les migrations.

témoignent d'une gouvernance mondiale des migrations en général, et des réfugiés en particulier, peu institutionnalisée et flexible, assurant à la fois une concertation globale sur les problématiques générales – tel est le rôle du Forum – et une capacité de réaction rapide sur des questions plus spécifiques et techniques – tel est le rôle du Groupe d'appui.

En outre, les Pactes recommandent aux Etats la création de certains acteurs, afin d'assurer une mise en place décentralisée et locale des objectifs qu'ils fixent. Parmi ces acteurs, on peut mentionner les centres régionaux de formation et de recherche sur les migrants (Objectif 1f du Pacte sur les migrations), les institutions ou organismes en matière, par exemple, de droits des migrants d'accéder aux services de base (Objectif 15d du Pacte sur les migrations), de facilitation de la contribution des diasporas au développement des pays d'accueil (Objectif 19d du Pacte sur les migrations) ou encore de profilage des compétences des migrants (Objectif 18f du Pacte sur les migrations).

Ainsi, au-delà de la mobilisation, dans toute leur diversité, des acteurs traditionnels de la gouvernance mondiale, les Pactes invitent à en créer de nouveaux : la galaxie institutionnelle, publique ou privée, est en plein big-bang. Or, après le big-bang, règne souvent le chaos – que seule une répartition précise des rôles et compétences de ces différents acteurs permettrait d'éviter.

II. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS

Une première lecture des Pactes donne, sur la question de la répartition des rôles de chacun des acteurs mentionnés, une impression très mitigée : à la diversité des acteurs cités ne répond pas une architecture précise et soignée des rôles de ces derniers. Les Pactes sont pleins d'expressions laissant une très large part à l'interprétation, tant quant à la nécessité pour un acteur d'agir ou non, que quant à la définition de son rôle lui-même : les parties prenantes doivent agir « si nécessaire », « lorsque l'Etat le juge nécessaire », ou « selon le contexte », et doivent le faire « sans préjudice » des rôles des uns et des autres – ces rôles demeurant définis en des termes excessivement généraux : il s'agit de « mettre en place des structures et des mécanismes appropriés », d'« explorer les mesures politiques et les arrangements pour l'élimination des risques » ou encore « d'explorer les meilleurs moyens d'inclure les réfugiés et les membres des communautés d'accueil ». Cette indécision, faisant la part belle à des processus de consultations et de négociations où certains ont vu un « rêve de bureaucrate »¹⁹, doit cependant être nuancée. D'une part, car il était certainement difficile d'aller plus loin dans la répartition de compétences qui n'en sont pas – il s'agit d'abord, comme cela a été souligné auparavant, d'articuler des bonnes volontés. D'autre part, parce qu'une lecture plus attentive permet de nuancer un peu cette première impression, quoique les deux Pactes ne soient pas de ce point de vue sur un pied d'égalité. L'une des impressions qui domine après une analyse plus approfondie des deux nouveaux instruments est en effet celle d'une différence assez nette entre eux quant à la répartition des compétences.

Le Pacte sur les réfugiés, dont l'objet principal est d'opérer *des partages de charge et de responsabilité* concernant les réfugiés, apparaît ainsi nettement plus précis quant à la répartition des rôles que le Pacte sur les migrations.

Le Pacte sur les réfugiés rappelle ainsi, d'abord, l'importance d'actions *complémentaires* entre les acteurs, et de l'absence de chevauchements entre les actions de ceux-ci

¹⁹ J. C. Hathaway, « The global cop-out on Refugees », *International Journal of Refugee Law*, Vol. XX, 2019, N° XX, p. 4.

(§§15-16). Pour ce faire, il place assez clairement l'État dans une position prédominante et de décision, celui-ci étant investi du rôle de *faire appel ou non* aux autres acteurs. C'est particulièrement net concernant la mise en place de « plateformes d'appui », chargées notamment de mobiliser l'assistance financière, matérielle et technique, de faciliter les actions humanitaires et de développement, ou de soutenir certaines initiatives politiques (point 2.2 du Pacte sur les réfugiés) : seul l'Etat est habilité à la solliciter, la plateforme n'intervenant, sous l'égide du HCR, qu'à sa demande ; il en va de même pour les mécanismes régionaux, dont le rôle est dit important, mais qui est surtout secondaire (point 2.3 du Pacte sur les Réfugiés).

Le Pacte sur les migrations n'échappe pas non plus à ce constat, dès lors qu'il mentionne fréquemment l'engagement des Etats d'élaborer des normes ou des politiques *en prenant en compte* les avis et recommandations des acteurs compétents dans tel ou tel domaine. Nous sommes ainsi ici, s'il faut se décider entre les deux termes du sujet, davantage dans la subsidiarité que dans la complémentarité dans la répartition des rôles.

Les autres mentions de ces mécanismes de répartition des rôles témoignent pour leur part d'un plus grand flou – d'où la critique déjà mentionnée²⁰, formulée par l'un des observateurs les plus attentifs des questions que soulèvent les migrations à l'échelle internationale, d'une réponse « tiède » car fondée sur des processus de consultations et d'accords entre acteurs plutôt que sur des actions précisément prescrites à ceux-ci.

L'expression qui résume le mieux ces mécanismes est sans doute celle qu'utilise le Pacte sur les réfugiés, qui évoque une approche « multipartite et de partenariat » entre les différents acteurs (point 3.2). Le Pacte sur les migrations entend pour sa part « favoriser la coopération entre tous les acteurs compétents » (§7). Dans de nombreuses hypothèses, les Pactes appellent à la mise en place de partenariats entre les parties prenantes : partenariats publics-privés avec des entreprises commerciales pour soutenir l'emploi et la mobilité de la main d'œuvre ou coopération entre acteurs humanitaires dans le Pacte sur les Réfugiés (point 3.2), partenariats entre établissements universitaires pour favoriser la migration régulière des étudiants, coopération consulaire ou entre associations municipales pour le Pacte sur les Migrations : les exemples pourraient être multipliés, car les appels à la conclusion d'accords bilatéraux ou multipartites, d'action de coopération ou d'association sont légions dans les deux textes.

Ainsi, et comme le confirment d'ailleurs les plus hautes autorités onusiennes²¹, les Pactes sont moins ordonnateur ou répartiteur de compétences entre acteurs qu'instruments appelant ces derniers, et les États au premier chef, à s'organiser de telle manière à ce que, d'une part, aucun acteur ne soit oublié et, d'autre part, que chacun négocie et s'entende de telle manière à promouvoir un partage de charge et de responsabilité concernant les réfugiés et des migrations sûres, ordonnées et régulières. C'est ainsi aux acteurs qu'il convient, dans ce cadre qu'ils ont déjà réussi à se donner, de sortir du chaos, et de créer un système de gouvernance globale des migrations et réfugiés – système dont on peut espérer, mais seule la pratique le confirmera, qu'il ne sera pas trop solaire.

²⁰ *Ibid.*

²¹ V. V. Türk (Sous-secrétaire général, Haut-Commissaire assistant pour la protection au HCR), « The promises and potential of the Global Compact on refugees », *International Journal of Refugee Law*, vol. XX, 2019, n°XX, not. pp.3-4.