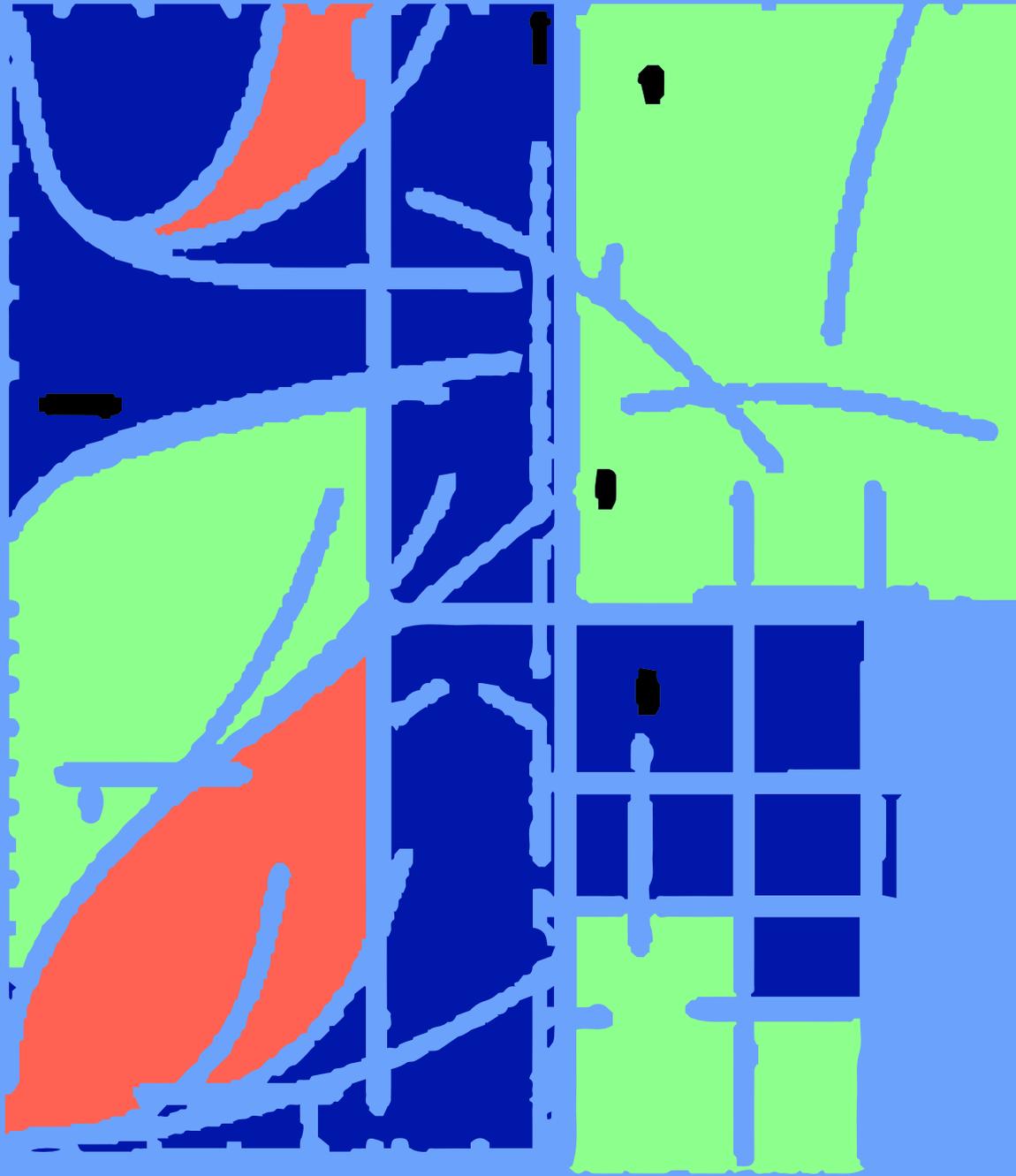


ENTRE PASSÉ ET PRÉSENT



Jean-Pierre
Cassarino



ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG

مكتب شمال إفريقيا
North Africa Office

La Politique Migratoire
Tunisienne.

ENTRE PASSÉ ET PRÉSENT : LA POLITIQUE MIGRATOIRE TUNISIENNE

Tout chercheur travaillant sur les transitions économiques et politiques en Tunisie, depuis l'Indépendance à la Révolution de 2011, fera immédiatement référence à la perméabilité de la Tunisie aux influences extérieures et à son étonnante capacité de réajuster les mesures et recettes importées de l'étranger, que ces dernières émanent des bailleurs de fonds internationaux, de l'Union européenne ou encore des instances onusiennes.

Cette extraordinaire aptitude au transformisme couvrait des domaines aussi divers que les réformes économiques et fiscales, l'allègement de la dette publique, les politiques de privatisation, l'ouverture à un semblant de multipartisme, la question des libertés fondamentales et l'« État de droit ». Les priorités en matière de politique migratoire, et la manière dont les autorités ont traité les rapports avec les communautés immigrées tunisiennes à l'étranger, n'ont pas échappé à ce transformisme servant non seulement les intérêts sécuritaires d'un régime autoritaire mais aussi ceux d'une communauté internationale par trop accommodante.¹

Après les premières élections libres d'octobre 2011, la mobilisation accrue des Tunisiens dans le processus démocratique (en Tunisie comme à l'étranger), et l'instauration de nouveaux types de rapports entre les citoyens et l'État, il est légitime de penser que les priorités et paradigmes qui ont orienté les politiques migratoires passées ne soient plus ceux de la Tunisie d'aujourd'hui. Cela ne signifie pas pour

¹ Il n'y a pas lieu de développer ici ces aspects qui ont déjà fait l'objet de nombreuses études dont, entre autres, celles de Michel Camau, dir., *Tunisie au présent : une modernité au-dessus de tout soupçon ?* Paris, CNRS, 1987. Jean-Pierre Cassarino, « The EU-Tunisian association agreement and Tunisia's structural reform program », *Middle East Journal* 53, n°1, 1999, pp. 59-74. Eva R. Bellin, *Stalled Democracy: Capital, Labor, and the Paradox of State-Sponsored Development*, New York, Cornell University Press, 2002. Michel Camau et Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire : politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003. Steven Heydemann (dir.), *Networks of Privilege in the Middle East: The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance : Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006. Joel Peters, dir., *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, New York, Lexington Books, 2012. Amin Allal et Vincent Geisser, dir., *Tunisie : Une démocratisation au-dessus de tout soupçon ?* Paris: CNRS Éditions, 2018.

autant qu'ils aient disparu du jour au lendemain. Cela signifie que leur évolution demeure tributaire du besoin de désenclaver la question migratoire d'un cadre d'action exclusivement sécuritaire et répressif afin de la placer dans une perspective sociétale et humanitaire, fondée sur le respect et la défense des droits fondamentaux et répondant aux impératifs de développement économique et social.

Des nouveaux prismes

Dans un premier temps, cette tentative de désenclavement avait bien eu lieu en Tunisie, juste quelques mois après la chute du régime. Elle visait à introduire une autre manière de penser le lien entre le local et le global, par la production d'un contre-savoir à même de remettre en cause le bien-fondé et l'utilité de certains accords passés, d'introduire une réflexion critique et abondamment documentée afin de comprendre et d'identifier les paradigmes à l'origine de la dérive du régime et des collusions entre ce dernier et les puissances européennes, de déconstruire le mythe du « miracle » tunisien² en Occident afin de comprendre sa persistance, pour ne citer que quelques thèmes.

La liberté d'association instaurée en 2011, de nombreux acteurs associatifs ont rapidement inscrit le fait migratoire dans un cadre d'analyse plus global faisant le lien entre le modèle de développement socioéconomique de la Tunisie, le poids de l'endettement, les inégalités Nord/Sud, la justice sociale, le changement climatique, l'accès à l'eau, les disparités régionales, la pauvreté et le chômage des jeunes. À titre d'exemple, dans un paysage associatif hétérogène, le Forum Tunisien pour les Droits Économiques et Sociaux (FTDES) représente probablement l'un des acteurs qui a su jouer un rôle clé dans l'instauration d'un discours capable de problématiser des enjeux sociopolitiques éloignés des poncifs du passé et de promouvoir une réflexion critique sur les conséquences et effets des accords en matière de gestion migratoire, dont les accords d'accueil temporaire de main-d'œuvre conclus par le passé entre la Tunisie et plusieurs pays européens.

² Pour une critique de la référence au « miracle » tunisien, lire Béatrice Hibou « Tunisie : le coût d'un 'miracle' », *Critique Internationale* 4, n°3, 1999, pp. 48-56.

Par ailleurs, les conditions de vie déplorables des demandeurs d'asile parqués dans le camp de Choucha, proche de la ville de Res Jdir située à quelques kilomètres de la frontière libyenne, étaient dénoncées au même titre que les conditions de vie des laissés-pour-compte de l'ancien régime vivant dans les régions défavorisées du sud tunisien.³ Le drame vécu par les parents de nombreux jeunes tunisiens disparus en Méditerranée, mobilisés au sein de l'Association des Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine (AFVIC), interrogeait les autorités tunisiennes quant à leur volonté sincère de faire la lumière sur le sort des disparus en mer (*al-mafqudin*). Ces faits étaient également présentés comme un révélateur de leur difficulté à répondre aux aspirations de la jeunesse tunisienne. C'est alors que l'Office des Tunisiens à l'Étranger (OTE) décidait de placer les photos des *mafqudin* sur le site web de l'OTE. Ce geste symbolique reflétait probablement le besoin des autorités tunisiennes de produire un autre discours en phase avec les nouveaux enjeux sociopolitiques.

Au niveau politique, d'autres actions ont été entreprises, dont l'adhésion simultanée, en juin 2011, au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Enfin, au niveau intergouvernemental, une brève démonstration du désenclavement s'est manifestée lorsque la Tunisie a décliné, en avril 2011, la proposition italienne de conclure un accord bilatéral facilitant la réadmission des ressortissants tunisiens en situation irrégulière. Cette proposition, fort médiatisée par les autorités italiennes, s'est soldée par la signature d'une entente interministérielle, datée du 5 avril 2011, et portant sur la coopération en matière de coopération technique. Ce résultat au rabais, mal perçu en Italie et en Europe, a renforcé la conviction des gouvernements européens du besoin de recentrer la coopération avec les pays du Sud de la Méditerranée, dont la Tunisie, sur le contrôle renforcé des migrations et des frontières.

³ Cf. Martina Tazzioli, M., « The Government of migrant mobs: Temporary divisible multiplicities in border zone », *European Journal of Social Theory*, 2016, p. 1-18. Cf. aussi Hassen Boubakri, H., *Revolution and International Migration in Tunisia*, MPC Research Report 2013/04, Florence, European University Institute, 2013. Katerina Natter, 'Revolution and political transition in Tunisia: A migration game changer?', *Migration Information Source Country Profile*, Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015.

La question de la portabilité des droits sociaux et le caractère de plus en plus temporaire des migrations sont également apparus comme des thèmes récurrents dans les débats. La limite temporaire des programmes d'accueil de la main-d'œuvre étrangère, ainsi que le caractère sélectif des méthodes de recrutement, ont des implications directes sur la capacité effective des travailleurs migrants tunisiens à accéder à leurs droits. Cette nouvelle problématisation des débats sur les migrations a permis d'instaurer une réflexion sur l'ensemble des dispositifs qui avaient été promus par le passé à l'échelle bilatérale, dont l'accord cadre relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, signé en avril 2008, entre la Tunisie et la France puis en entré en vigueur en juillet 2009.

L'engagement de l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT) a également constitué un facteur déterminant dans la volonté de placer les décideurs tunisiens devant leur devoir de réponse et de justification. L'UGTT s'est ralliée à un appel collectif mobilisant des associations tunisiennes et européennes et exigeant, entre autres, un moratoire sur les accords de réadmission conclus par la Tunisie avec plusieurs pays européens. C'est dans un contexte chargé de tensions et de revendications sociales, de mobilisations multiformes et de crises politiques et institutionnelles qu'un nouveau prisme est apparu aux yeux des acteurs dès les premiers mois de 2011. Les référents de l'ancien régime portant sur la gestion des migrations, aussi bien légales qu'irrégulières, ont rapidement été remis en question, à l'instar des déclarations, principes et discours politiques consensuels qui, à une échelle plus globale, les avait légitimés.

Une gestion des migrations stato-centrée

L'agenda international pour la gestion des migrations (AIGM)⁴ est emblématique de ces développements récents. Adopté à Berne en 2001, un document de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) décrit l'AIGM comme étant basé sur un ensemble d' « ententes communes traçant des hypothèses et principes fondamentaux partagés [entre les États] et servant de base à la gestion des

⁴ Texte intégral de l'AIGM : <https://publications.iom.int/books/international-agenda-migration-management>

migrations ». ⁵ Toutefois, cet agenda implique bien plus que la gestion des flux migratoires. Le consensus dont il a fait l'objet auprès de nombreux gouvernements, au cours des vingt dernières, émane d'un processus de légitimation qui mérite plus d'attention. L'AGMI émane de la récurrence de rencontres consultatives politiques organisées à intervalle régulier et rassemblant les décideurs et représentants de divers pays. Leur fréquence et périodicité constituent un facteur déterminant dans l'apprentissage des règles et comportements à respecter, et du vocabulaire à employer, en matière de gestion migratoire. En Méditerranée, le dialogue 5+5, les conférences de Rabat et de Tripoli en 2006, le forum global sur les migrations et le développement ont permis, entre autres, d'établir des « réseaux politiques informels » entre les décideurs politiques.

Sous l'ère Ben Ali, jouer la carte de l'efficacité en matière de contrôle des frontières, et renforcer des alliances stratégiques, ont constitué des facteurs clés motivant la participation du gouvernement tunisien aux rencontres consultatives évoquées ci-dessus. Par ailleurs, la centralité de l'État gestionnaire, pierre angulaire de l'AIGM, a permis aux instances gouvernantes et aux organes de contrôle en Tunisie de renforcer des formes existantes de contrôle exercées sur la société tunisienne en général, et sur les ressortissants tunisiens à l'étranger en particulier, sous couvert de gestion migratoire. ⁶ En effet, les notions de « gestion » et de « contrôle », telles que définies dans l'AIGM, concordaient avec le désir du régime de discipliner toute forme de dissidence, aussi bien en Tunisie qu'à l'étranger. ⁷ Par exemple, la lutte contre les migrations dites « illégales » a permis au régime de dissimuler les véritables causes des migrations en provenance de Tunisie et de faire taire les exclus du « miracle économique » tunisien. Ces derniers étaient généralement décrits dans les médias comme des individus attirés par le rêve de l'Eldorado européen. Cette vision paternaliste et infantilisante, reprise à l'envi en Europe, permettait de détourner

⁵ International Organisation for Migration, *International Agenda for Migration Management: Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to the Management of Migration*, Berne, International Organization for Migration, 2004, p. 7.

⁶ Lire Hamza Meddeb, *Courir ou Mourir : Course à el Khobza et domination au quotidien dans la Tunisie de Ben Ali*, Thèse de doctorat. Paris, Institut d'Études Politiques, 2012. Lire aussi Delphine Perrin, « Sémantique et faux-semblants juridiques de la problématique migratoire au Maghreb », *Migrations Société*, n°123-124, 2009, p.19-49.

⁷ Cf. Laurie Brand, *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

l'attention du public des motifs réels de départ des migrants, à savoir le sous-emploi, la pauvreté, le mécontentement social et la violence politique.

Si l'adoption, en 2001, de l'agenda international pour la gestion des migrations (AIGM) émanait du besoin officiel de « gérer » les flux migratoires, au moyen de « principes fondamentaux partagés [entre tous les États] » et d' « ententes mutuelles », le Pacte mondial pour les migrations (PMM)⁸, adopté à Marrakech en décembre 2018, résultait quant à lui du besoin de réaffirmer la centralité des États dans la gestion des flux migratoires et d'utiliser l'expulsion ou la réadmission des étrangers en situation irrégulière comme un instrument d'expression politique de leur propre souveraineté. La question de la réadmission est citée à huit reprises dans le texte du Pacte de Marrakech et un objectif lui est spécifiquement dédié. On ne peut analyser de manière comparative le contenu de l'AIGM, ni celui du PMM. Toutefois, il est nécessaire de mentionner ces deux documents, à portée multilatérale et intergouvernementale, car ils partagent deux principaux objectifs : celui de rassembler au-delà des intérêts divergents et des rapports asymétriques entre États, d'une part, et celui de placer l'interventionnisme et l'autorité (réelle et symbolique) des États au cœur des débats sur les migrations et l'asile, d'autre part. Depuis plus de vingt ans, la centralité gestionnaire des États demeure une constante structurant tous les débats en matière de contrôle des migrations et des frontières. Il est vrai que l'AIGM et le PMM ont été créés par les États pour les États, même si ces deux documents ont fait l'objet de négociations à l'échelle multilatérale. Il est tout aussi vrai que le nombre de rencontres et consultations informelles en matière de gouvernance migratoire, organisées à intervalle régulier depuis les années 90 jusqu'à nos jours, n'aurait jamais été aussi pléthorique sans garantir au préalable, voire consolider, la centralité des États dans ladite « gestion des migrations ».

Car nous sommes bien en présence d'un système international stato-centré où continuent de se manifester des tensions entre l'universalité des droits humains, reconnus globalement, et les obligations des États souverains en matière de respect de ces mêmes droits.⁹

⁸ Texte intégral du PMM : <https://undocs.org/fr/A/CONF.231/3>

⁹ Lire Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

On pourrait même affirmer que le Pacte mondial pour les migrations (PMM) de 2018 s'est inscrit dans cette (paradoxe) logique stato-centrée, non seulement parce qu'il demeure non-contraignant, mais aussi et surtout parce qu'il s'est subtilement inscrit dans le sillage de développements politiques et institutionnels fortement ancrés dans l'affirmation d'un interventionnisme d'État. Ce dernier ne constitue-t-il pas l'expression la plus explicite d'une autorité souveraine dans un contexte global marqué par la dérégulation croissante du marché du travail, la sous-traitance, un dialogue social affaibli, les délocalisations industrielles, le repli de l'État providence et, enfin, par le désengagement progressif de l'État de l'économie¹⁰, au Nord comme au Sud ?

Entre opérabilité et flexibilité

Hier comme aujourd'hui, la Tunisie s'intègre parfaitement dans cette vision dialectique où la centralité gestionnaire de l'État acquiert tout son sens. Il est même remarquable d'observer que le PMM, à l'instar de l'AIGM, a favorisé, voire consolidé, l'émergence d'une hiérarchie de priorités où la sécurité, le combat contre le terrorisme international, le contrôle renforcé des frontières extérieures et des flux migratoires (aussi bien légaux qu'irréguliers) ont acquis une place de choix dans les politiques migratoires.

Il est important de reconnaître l'impact de cette hiérarchie de priorités.¹¹ D'une part, parce qu'elle a permis de justifier des choix sécuritaires au détriment de valeurs et principes universels que d'aucuns croyaient supérieurs, voire fondamentaux. Cela ne signifie pas que ces valeurs aient été ignorées ; elles ont simplement, pour ne pas dire subtilement, été reléguées aux rangs inférieurs de la hiérarchie. D'autre part, parce qu'au cours des quinze dernières années, plusieurs pays du Maghreb, dont la Tunisie, ont répondu favorablement aux priorités sécuritaires, conscients du fait que

¹⁰ Raúl Delgado Wise, "Migration and Labour under Neoliberal Globalization: Key Issues and Challenges", in Carl-Ulrik Schierup, Ronaldo Munck, Branka Likić-Brborić et Anders Neergaard A. (dir.), *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 25-45.

¹¹ Pour plus de détails, lire Jean-Pierre Cassarino, « Reversing the Hierarchy of Priorities in Euro-Mediterranean Relations », dans Joel Peters, dir., *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, New York, Lexington Books, 2012, p. 1-16.

leur engagement dans le contrôle renforcé des flux migratoires et des frontières extérieures de l'UE, et dans la lutte contre l'intégrisme religieux pouvait renforcer la légitimité internationale de leur régime autoritaire, voire des alliances stratégiques avec l'UE et certains de ses États membres. Une autre fonction de la hiérarchie de priorités, une fois consolidée dans les mentalités et les discours officiels, consiste à justifier le recours inéluctable au mal nécessaire, donc à rendre acceptable l'inacceptable au moyen d'affirmations plausibles et dépourvues de justification.

C'est précisément en raison de la prégnance de cette hiérarchie de priorités que ni les résolutions adoptées par le Parlement européen, dénonçant la dérive autoritaire en Tunisie, ni les innombrables actions entreprises par les associations de défense des droits humains ne pouvaient avoir un impact sensible sur la décision commune de la Commission européenne et du Conseil visant à initier des discussions sur le statut avancé en mai 2010.¹² C'est également en raison de ces circonstances que l'on ne pouvait attendre des officiels et décideurs européens une appréciation correcte de la portée démocratique du soulèvement populaire de décembre 2010 qui, un mois plus tard, renversa le régime de Ben Ali. Ces derniers n'étaient pas non plus enclins à remettre en cause un « système de raisons perçues comme valides », pour reprendre les termes de Raymond Boudon.¹³

Le recours au mal nécessaire ne permet pas seulement d'expliquer comment faire face à une priorité donnée, par exemple la « lutte contre l'immigration clandestine ». Il permet aussi de détourner l'attention des véritables causes du problème en créant l'illusion que la coopération bilatérale en matière de contrôle des flux et des frontières constitue la solution adéquate pour répondre à ce problème.

À titre d'exemple, l'entente administrative conclue entre la Tunisie et l'Italie et datée du 28 janvier 2009, reflète parfaitement l'incidence de cette hiérarchie où l'opérabilité l'emporte sur le respect des normes internationales en matière de respect des droits humains, dont ceux des migrants et demandeurs d'asile. Cette entente visait à

¹² Entamer des discussions sur le statut avancé de la Tunisie permettait aussi d'occulter le mécontentement social interne et de renforcer la position stratégique du régime, d'autant plus que ce dernier était en mesure de capitaliser fortement sur celle-ci dans le cadre de ses relations extérieures avec les pays membres de l'Union. Cela a eu des implications directes sur la manière dont la coopération en matière migratoire a été traitée, réajustée et codifiée au fil du temps.

¹³ Raymond Boudon, *Raisons, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003.

accélérer les procédures de réadmission des migrants tunisiens (ou identifiés comme tels) placés en détention en Italie, en ayant recours à des procédures d'identification dites simplifiées¹⁴ basées sur une collaboration étroite avec des agents consulaires tunisiens. Dès la mise en place de ces procédures, des associations de défense des droits de l'homme ont dénoncé les risques de mauvais traitements et de torture encourus par les personnes soumises à ces procédures d'expulsion simplifiées, et le fait que les autorités italiennes entendent pratiquer des expulsions collectives, formellement interdites par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et par la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000.

Quelques années plus tard, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe¹⁵, Thomas Hammarberg, soulignait dans un rapport daté du 7 septembre 2011 les conséquences des procédures dites simplifiées sur le respect des droits fondamentaux des personnes expulsées. Toutefois, son rapport ne faisait pas référence aux conséquences de l'entente tuniso-italienne de 2009, mais bien à un procès-verbal signé le 5 avril 2011 par l'ancien ministre de l'intérieur Roberto Maroni et son homologue tunisien Habib Essid. Ce procès-verbal de quatre pages énonce les modalités de coopération bilatérale en matière de renvoi des ressortissants tunisiens en situation irrégulière présents en Italie, en étroite collaboration avec les autorités consulaires tunisiennes. En échange, les autorités italiennes s'engagent à fournir des véhicules et du matériel technique de surveillance.

La permanence de pratiques transgouvernementales

Au-delà des aspects matériels, cet exemple démontre qu'avant tout comme après la Révolution de 2011, la coopération en matière de contrôle migratoire continue d'être guidée par le critère de l'opérabilité et de l'informalité, peu compatible avec le respect

¹⁴ Les procédures d'identification sont décrites comme étant simplifiées, lorsqu'un agent consulaire tunisien se rend dans un centre de rétention en Italie afin de reconnaître l'identité tunisienne d'un migrant, sans avoir recours au contrôle des empreintes tactiles de ce dernier. Signée entre les anciens ministres de l'intérieur italien et tunisien, Roberto Maroni et Rafiq Haj Qacem, cette entente administrative a été saluée en Italie comme un saut qualitatif dans la coopération bilatérale en matière de réadmission.

¹⁵ Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Report of Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his Visit to Italy from 26 to 27 May 2011*, CommDH(2011)26, 7 Septembre 2011, p. 3.

des normes internationales et de la transparence. Cette incompatibilité engendre également une forme de déni subtil où l'opérabilité et la flexibilité prédominent sur le respect effectif des normes internationales relatives aux droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Depuis lors, la coopération entre la Tunisie et l'Italie est loin de représenter un cas isolé. À la liste des accords de coopération relevant d'un mode opératoire flexible et informel, il est possible de mentionner le protocole de coopération renforcée en matière de lutte contre les migrations irrégulières et de renvoi des ressortissants tunisiens irréguliers que l'Allemagne et la Tunisie signèrent le 2 mars 2017. La signature de ce protocole s'inscrivait dans le sillage d'un accord bilatéral à portée globale, daté du 26 septembre 2016, conclu entre l'ancien ministre de l'Intérieur Hédi Majdoub et son homologue allemand Thomas de Maizière. La lecture de ces deux documents est importante car, au-delà du besoin officiel de renforcer une coopération bilatérale en matière de renseignement, de lutte contre le terrorisme international et de répression de la criminalité organisée (plus particulièrement suite aux attentats perpétrés à Hambourg et Berlin en 2016), on observe que la « gestion » des migrations se greffe entièrement sur ces domaines d'action prioritaires. En l'occurrence, le protocole tuniso-allemand du mois de mars 2017 énonce bien les modalités d'entrée et de séjour régulier en Allemagne. Toutefois, il détaille abondamment les modalités de coopération en matière d'expulsion des ressortissants tunisiens en situation irrégulière, de « retour volontaire », et d'échanges d'information.

Un dernier exemple d'accord informel engageant la Tunisie en matière de gestion migratoire mérite une attention particulière. Il s'agit du mémorandum d'entente signé le 17 juillet 2018 entre l'ancien secrétaire d'État auprès du Ministère des Affaires Sociales chargé de la migration et des Tunisiens à l'étranger, Adel Jarboui, et son homologue Theo Francken accompagné par l'ancien ministre de l'Intérieur belge, Jan Jambon. Ce mémorandum, à l'instar des accords informels conclus avec d'autres pays européens, s'intègre dans un cadre de coopération plus élargi comprenant des questions aussi diverses que le développement, la protection civile, la lutte contre le terrorisme international. La section la plus détaillée du texte concerne, cependant, la coopération en matière de réadmission. Si ce mémorandum ne peut dans sa forme

être assimilé à un accord bilatéral en matière de réadmission des ressortissants tunisiens en situation irrégulière, sa lecture attentive permet toutefois de comprendre que les intentions des parties contractantes semblent orientées vers la définition et l'adoption de mesures visant principalement la réadmission. Ce constat peut sembler ordinaire a priori. Or, il est loin de l'être si l'on considère que la Commission européenne bénéficie d'un mandat exclusif pour négocier et conclure un accord européen de réadmission avec les autorités tunisiennes. Si bien que la signature du mémorandum promu par la Belgique pourrait constituer une infraction au droit communautaire. Les raisons ayant motivé la Belgique à agir de la sorte ne relèvent pas de cette brève étude. En revanche, il est important de souligner que les trois modes opératoires cités ci-dessus, outre leur caractère atypique, s'inscrivent tous dans des pratiques dites « transgouvernementales »¹⁶ dans la mesure où ils mobilisent des acteurs publics et des fonctionnaires travaillant au sein de cabinets ministériels. En d'autres termes, ils ne résultent pas de pourparlers intergouvernementaux à proprement parler.

Les trois exemples concrets, cités ci-dessus, émanent tous d'un contexte marqué par la recrudescence de tensions sociopolitiques et de menaces sécuritaires aux échelles nationale et régionale, auxquelles les autorités tunisiennes ont tenté de répondre. Il n'y a pas lieu de les développer ici. Le fait est qu'elles ont contribué à la mise en place de canaux interministériels mettant en relation étroite les représentants tunisiens des ministères de l'Intérieur et de la Défense avec leurs homologues européens dans la lutte contre le terrorisme international et le contrôle renforcé des frontières terrestres et maritimes. Cela s'est traduit par la conclusion d'accords et ententes en matière de sécurité et par la fourniture de matériels technologiques et logistiques. C'est sur ces enjeux éminemment sécuritaires que s'est greffée la question de la gouvernance des migrations dans les relations extérieures de la Tunisie. Une greffe d'autant plus nécessaire aux yeux des décideurs européens et de leurs experts internationaux qu'elle devrait permettre le partage d'informations et une

¹⁶ Le concept fut introduit en 1974 par Robert O. Keohane et Joseph S. Nye dans "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics* 27(1), 1974, pp. 39-62. Ce concept vise à démontrer l'existence de réseaux informels ou liens non institutionnels entre acteurs travaillant au sein de bureaux ou d'unités ministériels de différents pays. Les auteurs prédisaient une montée en puissance de ces modes opératoires dans les relations internationales.

coopération technique effective dans le domaine de la vérification d'identité – par exemple, au moyen du système FAED (Fichier Automatisé des Empreintes Digitales) ou AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) – nécessaires, entre autres, à la mise en place de procédures de réadmission accélérées des migrants tunisiens en situation irrégulière. En Tunisie comme ailleurs¹⁷, la coopération portant sur la vérification d'identité ne suscite pas uniquement des questions légitimes quant à l'usage potentiel des données personnelles stockées, elle nous interroge également sur l'ensemble des facteurs qui l'ont motivée et justifiée à la fois.

Un curieux paradoxe

Ces considérations sont loin d'être fortuites pour un pays engagé dans un véritable processus de démocratisation car elles dévoilent un curieux paradoxe, à savoir le rôle marginal de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) dans la définition et l'orientation des politiques migratoires en Tunisie, ainsi que son faible droit de regard sur les objectifs et intentions contenus dans les nombreux arrangements informels que divers ministères et secrétariats tunisiens ont conclus à l'échelle bilatérale, au cours de ces dernières années. Ce constat dénote un manque de transparence dans les processus décisionnels. Il démontre aussi que la hiérarchie de priorités qui avait orienté et légitimé, aux yeux de la communauté internationale, et plus particulièrement en Europe, les modes opératoires d'un régime autoritaire et violent, peut réapparaître sous d'autres formes, même dans un contexte politique où la parole s'est libérée. Certes, un élément de taille distingue la réalité sociopolitique actuelle, à savoir la vigilance manifeste des acteurs associatifs et des partenaires sociaux par rapport à toute dérive autoritaire en Tunisie, ainsi que leur volonté de contrer les éventuels réajustements politiques pratiqués par le passé.

Toutefois, les moyens dont disposent les acteurs associatifs en Tunisie, et la vigilance dont ils font preuve, n'ont jamais suffi pour contrer ce qu'un fonctionnaire du Ministère des Affaires Sociales nommait « un véritable bombardement » de

¹⁷ Lire Julien Jeandesboz, « Smartening border security in the European Union: An associational inquiry », *Security Dialogue* 47, n° 4, 2016, pp. 292-309. Didier Bigo, « The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts », *Security Dialogue* 45, n°3, 2014, pp. 209-225.

communiqués, de rapports d'expertise, de séminaires de formation et de projets financés généreusement, opéré par des agences européennes et internationales, visant à diffuser des pratiques et politiques afin d' « éclairer les apprenants » sur la « bonne gouvernance migratoire ». On ne peut débattre ici de l'impact réel de ces méthodes de propagande, aux relents néocolonialistes. Leur puissance extraordinaire de diffusion et leur capacité de mobilisation sont, toutefois, indéniables. Leur forte manifestation milite en faveur d'une prise de position de la part des autorités tunisiennes en matière de politique migratoire, non pas pour reproduire des schémas d'interprétation inculqués par des « experts » internationaux mais pour inscrire leur démarche en phase avec les principes constitutionnels et les priorités sociales, politiques et économiques du pays.

Enjeux de la Stratégie Nationale Migratoire

Dès 2012, des discussions ont été entamées afin de tendre vers la première mouture d'une Stratégie Nationale Migratoire (SNM). Depuis lors, au fil des débats interministériels et des réformes, la SNM a été l'objet de plusieurs révisions afin de la mettre en adéquation avec la nouvelle Constitution de 2014 et les priorités du nouveau plan quinquennal (2016-2020). La dernière version (citée en annexe de cette étude) date de juillet 2017. Le Ministère des Affaires Sociales a chapeauté la rédaction de la stratégie ; une tâche difficile dans un contexte institutionnel et politique tendu et en constante mutation, marqué par des remaniements ministériels, des tensions sociales, l'insécurité aux frontières, une économie au ralenti et un chômage des jeunes préoccupant, l'instabilité régionale, pour ne citer que quelques défis auxquels les différents gouvernements ont été confrontés jusqu'à nos jours. Ces conditions expliquent en partie les lenteurs longtemps dénoncées par les organisations de la société civile quant à l'adoption formelle de la SNM et à sa mise en place concrète. Toutefois, d'autres facteurs internes peuvent aussi apporter un éclairage sur les attermoissements actuels. Les modalités de coopération transgouvernementale, évoquées précédemment dans cette étude, ont favorisé la mise en place de canaux de communication opaques entre divers ministères, secrétariats d'État et cabinets ministériels tunisiens, d'une part, et leurs homologues européens, d'autre part. Il est

possible que la montée en puissance de ces modalités de coopération flexibles et peu transparentes, dépassant le droit de regard de l'ARP, ait contribué à l'apparition de tensions entre des institutions ministérielles tunisiennes, certes toutes engagées dans ladite gouvernance migratoire, mais toutes soucieuses de défendre leur propre pré carré au détriment d'une coordination nationale compacte. Ces développements peuvent avoir eu un effet néfaste sur l'adoption formelle de la SNM. Pour l'heure, ce manque de compacité interministérielle ne fait qu'affaiblir le pouvoir de négociation de la Tunisie dans les pourparlers en matière migratoire. Ce constat est important pour comprendre aussi les difficultés de mise en place et de fonctionnement du comité interministériel prévu dans le texte de la stratégie nationale migratoire (voir Annexe). Il est également important pour comprendre les raisons pour lesquelles ni les fonctions de ce comité interministériel, ni une quelconque « division du travail » entre agences et ministères tunisiens ne sont détaillées.

La SNM souligne bien l'apport culturel financier économique et politique des communautés immigrées tunisiennes résidant à l'étranger. Elle insiste, comme on peut le comprendre, sur leur contribution au développement du pays. Toutefois, elle ne cite aucune mesure ou intention visant à améliorer le cadre institutionnel et bureaucratique auquel tout Tunisien souhaitant investir ses compétences acquises à l'étranger, voire son capital financier, dans le développement économique et social du pays est confronté. Aucune référence, même partielle, à des mesures d'attractivité adressées aux Tunisiens résidant à l'étranger n'est mentionnée, comme si l'attractivité du pays constituait un fait accompli.

En revanche, cette lacune contraste fortement avec la partie relative à la lutte contre les migrations irrégulières, un domaine où les derniers gouvernements se sont distingués dans le cadre d'initiatives bilatérales avec leurs homologues européens. On y retrouve un poncif longtemps diffusé par les agences gouvernementales impliquées dans le contrôle des flux migratoires et par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), à savoir prévenir les potentiels migrants tunisiens contre les risques de l'émigration irrégulière au moyen de campagnes de sensibilisation visant à les dissuader de tenter la traversée vers l'Europe. Cette initiative se base en fait sur une vision infantilissante des migrants tunisiens puisqu'elle sous-entend que ces derniers sont ignares des risques encourus, attirés par un soi-disant « Eldorado

européen ». Or, cette vision infantilisante, encore très répandue en Occident, ne peut être l'apanage de la SNM de la Tunisie post révolutionnaire. Cette dernière doit, en revanche, s'affranchir des modèles et schémas d'interprétation inculqués par l'expertise internationale et s'en émanciper en imposant d'emblée une autre clé de lecture, plus axée sur les défis sécuritaires économiques et financiers du pays, sur les causes et les conséquences de la paupérisation croissante de la société tunisienne, sur la précarisation d'une jeunesse en quête de réalisation personnelle, sur un désenchantement que d'aucuns admettent aujourd'hui. Car c'est bien en prenant la juste mesure de ces enjeux politiques et sociétaux impérieux que l'on réalise l'inadéquation, voire l'inutilité troublante, des campagnes de sensibilisation adressées aux migrants potentiels.

La dernière partie de la SNM (version juillet 2017) relative à la protection des droits des étrangers présents sur le territoire tunisien (migrants, demandeurs d'asile et réfugiés) ne fait pas référence au projet de loi de 2016 sur l'asile qui, à l'heure actuelle, attend d'être adopté au niveau législatif. Ce projet de loi s'inscrit dans le sillage de l'article 26 de la nouvelle Constitution tunisienne et des conventions internationales signées par la Tunisie.¹⁸ La nécessité d'une telle démarche est incontestable. Or, dans un contexte international où l'accès au droit d'asile s'est fortement étriqué au cours des vingt dernières années, il est légitime de s'interroger sur la manière dont les autorités tunisiennes traduiront dans les faits la « protection des droits des migrants, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés » invoquée dans le texte de la SNM.

Il ne fait aucun doute que l'adoption d'une stratégie nationale migratoire est un préalable nécessaire à la définition d'une véritable politique migratoire et d'asile

¹⁸ Pour plus de détails, lire Souhayma Ben Achour, *Les libertés individuelles des étrangères et des étrangers en Tunisie : Les métèques de la République*, Adli, Tunis, 2019, pp. 54-56. Lire aussi l'entretien réalisé par Anna Grasso auprès de Hassen Boubakri, « *La situation des 'réfugiés' en Tunisie, une réponse bien trop imparfaite* », Observatoire Pharos, 20 juin 2019 (<https://www.observatoirepharos.com/pays/tunisie/la-situation-des-refugies-en-tunisie-une-reponse-bien-trop-imparfaite-fr/>).

souveraine, soucieuse du destin et de la défense des droits de sa communauté résidant à l'étranger, d'une part, et des étrangers vivant sur le territoire national, d'autre part. Sans elle, les décideurs politiques tunisiens seront inexorablement exposés aux aléas d'un puissant système international stato-centré de la « gouvernance migratoire », où se confrontent des points de vue contrastants, plus enclin à défendre les priorités et intérêts des pays d'immigration riches, qu'ils soient situés en Occident ou ailleurs.

Enfin, pour autant que l'on puisse formuler des recommandations finales utiles à la réflexion, il semble aujourd'hui nécessaire de prendre en considération les éléments suivants :

- D'un point de vue institutionnel, la SNM ne constitue pas simplement une démarche nécessaire à tout dialogue bilatéral et multilatéral. Elle doit jeter les bases d'un véritable rééquilibrage des prérogatives de tous les ministères et de leurs agences de tutelle dans la politique migratoire de la République Tunisienne afin d'assurer un degré de cohérence optimale, d'une part, et de répondre aux défis socioéconomiques du pays, d'autre part, dans un esprit de dialogue avec les acteurs sociaux et le monde associatif tunisien. Son adoption devrait être prioritaire.
- D'un point de vue pratique, les modalités de coopération bilatérale informelle, au moyen de mémorandums d'entente ou de notes verbales, ne sont pas en phase avec les acquis de la Révolution. Leur pratique actuelle, contraire au droit de regard de l'ARP et au débat démocratique, doit cesser ou être soumise à un contrôle parlementaire et juridictionnel plus étroit.
- D'un point de vue épistémologique, il est nécessaire de mieux mobiliser le monde académique tunisien non seulement dans la définition des politiques migratoires de la Tunisie et dans la bonne compréhension des enjeux et priorités actuels du pays mais aussi dans le besoin d'interroger la pertinence des catégories de pensée et l'utilité des solutions importées de l'étranger. Comme cela a été souligné précédemment, les décideurs et praticiens tunisiens ont un devoir d'émancipation vis-à-vis des modèles et schémas d'interprétation que l'on tente de leur inculquer sous couvert de « renforcement des capacités » ou de « séminaires de formation » à l'étranger.

The content of this article is the sole responsibility of the author and does not necessarily reflect the position of RLS. The Rosa Luxemburg Stiftung is an independent institute for political education, affiliated with the German Left. Our office in Tunis works with organisations and individuals in North Africa with regards to socio-economic development without oppression and foreign domination. In this respect, analyzing the effects of European politics with regards to North Africa is a focus. Another one is dialogue between societal groups working on social justice in North Africa and Germany/Europe for fostering sovereign, democratic development for all. In this respect, we irregularly publish short analyses and opinions about relevant issues. These don't necessarily represent positions of the Rosa Luxemburg Stiftung, but should be viewed as input into local, regional or international debates.

Rosa Luxemburg Stiftung North Africa Office 55 TER, 1st of June 1955 street, MutuelleVille 1082 Tunis infotunis@rosalux.org